



## **20 ANOS DA ENTRADA EM VIGOR DA CNUDM:**

PORTUGAL E OS RECENTES  
DESENVOLVIMENTOS NO  
DIREITO DO MAR

Coordenação editorial de  
**MARTA CHANTAL RIBEIRO**

Actas da Conferência realizada na Faculdade de Direito  
da Universidade do Porto em 29 de Outubro de 2014



---

# 20 ANOS DA ENTRADA EM VIGOR DA CNUDM:

PORTUGAL E OS RECENTES  
DESENVOLVIMENTOS NO  
DIREITO DO MAR

---

ACTAS DA CONFERÊNCIA REALIZADA NA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO PORTO  
EM 29 DE OUTUBRO DE 2014

## Coordenação editorial:

Marta Chantal Ribeiro

---

## Autores:

Ana Raquel Moniz, Fernando José Correia Cardoso, Fernando Gonçalves, Fernando Loureiro Bastos, Francisco Noronha, Helena Calado, José Manoel Silva Carreira, Luísa Valente, Manuel de Almeida Ribeiro, Maria Teresa Dinis, Marta Chantal Ribeiro, Pedro Quartin Graça, Tiago Andrade e Sousa

Edição:

**CIIMAR**

<http://www.ciimar.up.pt>

Rua dos Bragas, 289, 4050-123 Porto

**FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO PORTO**

<https://sigarra.up.pt/fdup>

Rua dos Bragas, 223, 4050-123 Porto

Novembro de 2015

ISBN: 978-989-97443-6-3

Execução gráfica e digital:

OH! Multimedia

[www.oh-multimedia.com](http://www.oh-multimedia.com)

[mail@oh-multimedia.com](mailto:mail@oh-multimedia.com)

Imagem da capa:

Leonello / iStock / Thinkstock

*(excerto do globo terrestre)*

**Copyright © 2015**

Todos os direitos reservados. Não é permitida qualquer reprodução ou retroversão, total ou parcial, desta obra sem prévia autorização escrita do Editor.

**Sugestão de citação**

Marta Chantal Ribeiro (Coord.), *20 Anos da entrada em vigor da CNUDM: Portugal e os recentes desenvolvimentos no Direito do Mar*, Porto, CIIMAR - FDUP, 2015, e-book disponível em <http://www.ciimar.up.pt/>.

**Nota do Editor**

O conteúdo desta publicação é da responsabilidade dos respectivos Autores. Nem o CIIMAR, nem a FDUP, nem qualquer pessoa agindo em seu nome são responsáveis pelo uso que possa ser feito da informação contida nesta publicação. O CIIMAR e a FDUP não são responsáveis pelas hiperligações referidas nesta publicação.

**20 ANOS DA ENTRADA EM VIGOR DA CNUDM:  
PORTUGAL E OS RECENTES DESENVOLVIMENTOS NO DIREITO DO MAR**

Conferência realizada na Faculdade de Direito da Universidade do Porto  
29 de Outubro de 2014

*Organização:*



*Co-organização:*



*Patrocínios:*



*Apoios institucionais:*





## ÍNDICE

[Apresentação](#) (pp. 7-8)

[Autores](#) (pp. 9-14)

[Abreviaturas e acrónimos](#) (pp. 15-18)

### PARTE I: ESPAÇOS MARÍTIMOS E RECURSOS NATURAIS

*Ilhas Selvagens, a disputa da última fronteira.* (pp. 21-36)

Pedro Quartin Graça

*O contributo do Tribunal Internacional do Direito do Mar para a clarificação dos poderes dos Estados costeiros na zona económica exclusiva.* (pp. 37-53)

Fernando Loureiro Bastos

*Entre o apelo dos recursos minerais e a protecção dos ecossistemas vulneráveis do mar profundo em Portugal. Enquadramento legal, sistema de competências e ordenamento.* (pp. 55-108)

Marta Chantal Ribeiro

*O artigo 82.º da Convenção de Montego Bay: aspectos práticos e conceptuais.* (pp. 109-114)

Manuel de Almeida Ribeiro

*O quadro jurídico da Política Comum de Pescas. Conexões com o Direito Internacional do Mar.* (pp. 115-153)

Fernando José Correia Cardoso

## PARTE II: ORDENAMENTO, GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO ESPAÇO MARÍTIMO

*Os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo e os conflitos de usos ou actividades na nova lei de bases da política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional.* (pp. 157-171)

Francisco Noronha

*Os títulos de utilização privativa do espaço marítimo nacional. Reflexões a propósito da Lei n.º 17/2014, de 10 de Abril.* (pp. 173-199)

Ana Raquel Moniz

*Primeiras reflexões críticas da abordagem da lei de bases da política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional.* (pp. 201-213)

Helena Calado

*Zona Piloto das Ondas: enquadramento e novos desafios.* (pp. 215-231)

Tiago Andrade e Sousa

*Aquicultura em Portugal: presente e perspectivas futuras.* (pp. 233-248)

Luísa Valente, Maria Teresa Dinis, Fernando Gonçalves

*Fiscalização do espaço marítimo: O sistema de autoridade marítima.* (pp. 249-266)

José Manoel Silva Carreira

*Programa integral da Conferência.* (pp. 267-269)

## APRESENTAÇÃO<sup>1</sup>

Nesta obra publicam-se as Actas da Conferência ‘20 anos da entrada em vigor da CNUDM: Portugal e os recentes desenvolvimentos no Direito do Mar’, que se realizou na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, no dia 29 de Outubro de 2014.

As novidades registadas nos anos 2013 e 2014 no panorama europeu e internacional relativo ao Direito do Mar, em cúmulo ao fervor legislativo ocorrido em Portugal, com ênfase no regime do ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional, convidavam à organização de uma conferência dedicada aos 20 anos da entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (a 16 de Novembro de 1994), onde fossem debatidas as transformações em processo. A ideia foi levada adiante pelo Grupo de Direito do Mar do *Centro Interdisciplinar de Investigação Marinha e Ambiental* (CIIMAR), da Universidade do Porto, a quem se associou o *Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* no que toca a sessão da tarde. A Conferência desenvolveu-se, de facto, em duas sessões temáticas: a Sessão da Manhã incidiu sobre o tema ‘Espaços Marítimos e Recursos Naturais’ e a Sessão da Tarde sobre o tema ‘Ordenamento, Gestão e Fiscalização do Espaço Marítimo’, privilegiando-se uma abordagem interdisciplinar.

Um justo agradecimento deve, portanto, ser dirigido à Direcção do CIIMAR, na pessoa do Prof. Doutor Vítor Vasconcelos, bem como ao Presidente do *Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, o Prof. Doutor Rui Moura Ramos, pelo apoio imediato e incondicional à realização da Conferência. Outrossim nos merece especial gratidão a Prof. Doutora Alexandra Aragão, igualmente do *Instituto Jurídico*, que nos acompanhou continuamente na organização da iniciativa.

A Conferência não teria sido possível sem o contributo financeiro do CIIMAR e, também, da *Universidade do Porto* e da sua *Faculdade de Direito*. Manifestamos o nosso reconhecimento aos seus responsáveis e, ainda, a todos os parceiros que prestaram apoio institucional: a *Justiça TV*, a *Oceanus-UP*, a *Fórum Oceano* (*Associação da Economia do Mar*) e a *Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte*.

As últimas palavras são de entusiástico agradecimento aos distintos oradores que prontamente aceitaram participar na Conferência e desenvolver, actualizando, as respectivas apresentações para divulgação ao público. No dia 29 de Outubro de 2014, organizadores, oradores e participantes partilharam ideias abertamente e

---

<sup>1</sup> Nesta publicação optou-se por manter a grafia anterior à entrada em vigor, em 13 de Maio de 2009, do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, de 16 de Dezembro de 1990.

beneficiaram de um estimulante debate. O nosso desejo, agora, é que esta experiência de algum modo se comunique a todos os leitores da publicação electrónica que tivemos o prazer de coordenar.

Marta Chantal Ribeiro  
*Coordenadora do Grupo de Direito do Mar do CIIMAR*

Porto, 3 de Setembro de 2015

## AUTORES

### ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ

Ana Raquel Moniz é Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC), onde concluiu a licenciatura, o mestrado e o doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas. É sub-directora, membro do Conselho Científico e do Conselho Pedagógico da FDUC. É investigadora do *Instituto Jurídico* da FDUC, bem como membro do Conselho de Redacção da Revista de Contratos Públicos (CEDIPRE-FDUC), reviewer da *Lex Medicinæ* (CDB-FDUC) e árbitro da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Tem por áreas de investigação o Direito Administrativo e o Direito Constitucional. Principais obras: *Estudos sobre os Regulamentos Administrativos* (2013); *A Recusa de Aplicação de Regulamentos pela Administração com Fundamento em Invalidade* (2012); «Direito do Domínio Público», in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves, *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. V, Coimbra, 2011, pp. 11-212; *O Domínio Público – O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade* (2005); *Responsabilidade Civil Extracontratual por Danos Resultantes da Prestação de Cuidados de Saúde em Estabelecimentos Público: O Acesso à Justiça Administrativa* (2003).

A Autora pode ser contactada através do seguinte email: [anamoniz@fd.uc.pt](mailto:anamoniz@fd.uc.pt)

### FERNANDO JOSÉ CORREIA CARDOSO

Fernando José Correia Cardoso é licenciado pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pós-graduado em Direito Europeu e em Direito Internacional do Mar. Foi Assistente no Departamento de Direito da Universidade Livre de Lisboa e docente da Universidade de La Coruña (área de Direito Comunitário do Mar). Membro da *Association Internationale du Droit de la Mer*. Foi Chefe do Gabinete do Secretário Regional das Pescas dos Açores, Coordenador da Comissão da Actividade Baleeira dos Açores e membro da Delegação Portuguesa à *International Whaling Commission*. É, desde 1986, Assessor Jurídico na Direcção-Geral dos Assuntos Marítimos e Pescas da Comissão Europeia. Participou no Grupo '*Direito do Mar*' do Conselho da União Europeia. Integrou grupos de trabalho nomeadamente no âmbito da adesão de Portugal às Comunidades Europeias e sobre a revisão da Política Comum de Pescas. Autor de numerosas publicações no âmbito do Direito Comunitário das Pescas e do Direito Internacional do Mar.

O Autor pode ser contactado através do seguinte email:

[fernando.cardoso@ec.europa.eu](mailto:fernando.cardoso@ec.europa.eu)

## FERNANDO ANTÓNIO PEREIRA GONÇALVES

Fernando Gonçalves licenciou-se em Engenharia de Produção Animal pela Escola Superior Agrária de Santarém. Começou a trabalhar em empresas de aquacultura nacional na zona de Setúbal, no ano de 2000, através de estágios curriculares. Em 2006 começou a trabalhar numa das maiores empresas produtoras de dourada e robalo a nível nacional, localizada na zona de Alvor. Em 2009 foi nomeado Secretário-Geral da CAAP – Comissão Alargada de Aquacultores de Portugal. Em finais de 2010, com a criação da APA – Associação Portuguesa de Aquacultores, foi contratado por esta Associação como Secretário-Geral, cargo que desempenha até aos dias de hoje. Tem também efectuado diversas palestras, sobre o tema da aquacultura, em diferentes seminários sobre a Economia do Mar.

O Autor pode ser contactado através do seguinte email:

[secretariogeral.apa@gmail.com](mailto:secretariogeral.apa@gmail.com)

Outros contactos: APA, Associação Portuguesa de Aquacultores, Sapal do Vale da Lama, 8600-258 Odiáxere, Lagos, Portugal.

## FERNANDO LOUREIRO BASTOS

Fernando Loureiro Bastos é Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Doutor em Direito por esta Universidade, em 2005, com uma tese em Direito Internacional do Mar: *A internacionalização dos recursos naturais marinhos*. É investigador do CIDP – *Centro de Investigação de Direito Público* e membro do ICJP – *Instituto de Ciências Jurídico-Políticas*, da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Pertence ao Working Group 2: *New developments of economic activities at sea* da MARSAFENET (NETwork of experts on legal aspects of MARitime SAFETY and security). Colaborador do CIIMAR – *Centro Interdisciplinar de Investigação Marinha e Ambiental*, da Universidade do Porto, e *Fellow* do *Institute for International and Comparative Law in Africa*, da Faculty of Law da University of Pretoria. Entre 2011 e 2014 foi *Counsel* e *Co-Agent* da Guiné-Bissau no *Caso Virgínia G*, decidido a 14 de Abril de 2014 pelo Tribunal Internacional do Direito do Mar.

O Autor pode ser contactado através do seguinte email: [floureirobastos@fd.ul.pt](mailto:floureirobastos@fd.ul.pt)

## FRANCISCO ALVES ROCHA NORONHA

Francisco Noronha é licenciado e mestre (Ciências Jurídico-Administrativas) em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto. É investigador do Grupo de Direito do Mar do CIIMAR – *Centro Interdisciplinar de Investigação Marinha e*

*Ambiental*, da Universidade do Porto, membro da *Marine Spatial Planning Research Network* (MSPRN) e membro do Grupo de Contratação Pública do *Centro de Estudos de Direito Público e da Regulação* (CEDIPRE). Autor do livro *O Ordenamento do Espaço Marítimo – Para o corte com uma visão terrestre centrada do ordenamento do território* (Almedina, 2014) e de vários artigos nas áreas do Direito Administrativo e do Ordenamento do Espaço Marítimo.

O Autor pode ser contactado através do seguinte email:

[francisco.noronha@ciimar.up.pt](mailto:francisco.noronha@ciimar.up.pt)

#### HELENA MARIA GREGÓRIO PINA CALADO

Helena Calado é Professora Auxiliar com Agregação do Departamento de Biologia da Universidade dos Açores, licenciada em Geografia e Planeamento Regional pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa e doutorada na área de Geografia – Planeamento e Ordenamento do Território pela Universidade dos Açores. As suas experiências profissionais têm sido maioritariamente nas áreas do Ordenamento do Território, Gestão Integrada de Zonas Costeiras, Adaptação às Alterações Climáticas, Áreas Marinhas Protegidas e Ordenamento do Espaço Marítimo.

A Autora pode ser contactada através do seguinte email: [calado@uac.pt](mailto:calado@uac.pt)

Outros contactos: CIBIO Açores – Universidade dos Açores, 9501 – 801 Ponta Delgada, Portugal.

#### JOSÉ MANOEL PENTEADO E SILVA CARREIRA

José Manoel Silva Carreira é licenciado em Ciências Militares Navais pela Escola Naval e em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL) e graduado pelo Colégio de Defesa NATO, em Roma. Comandou o submarino “Albacora”. Foi Chefe da Divisão de Pessoal e Organização do Estado-Maior da Armada, defensor oficioso no Tribunal Militar de Marinha, Adjunto na Missão Militar junto do Comité Militar da NATO e Representante de Portugal no *NATO Naval Board*. Exerceu funções docentes na FDUL e no ISNG (Direito do Mar e Direito dos Conflitos Armados), onde coordenou a Área de Ensino de Estratégia. Foi Assessor no Conselho Coordenador do Ensino Superior Militar, Director-Geral da Autoridade Marítima, Comandante-Geral da Polícia Marítima e Presidente da Comissão do Domínio Público Marítimo. Recebeu vários louvores e condecorações. É Juiz Militar do Supremo Tribunal de Justiça.

O Autor pode ser contactado através do seguinte email: [jmscarreira@yahoo.com](mailto:jmscarreira@yahoo.com)

## LUÍSA MARIA PINHEIRO VALENTE

Luísa Valente licenciou-se em Biologia - ramo de especialização científica -, na Faculdade de Ciências da Universidade do Porto (UP) em 1990. Doutorou-se na Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro na área de Ciências Exactas, Naturais e Tecnológicas - Ciências Biológicas. É Professora Associada do ICBAS – UP, onde em 2010 prestou provas de agregação. É directora do laboratório de nutrição, crescimento e qualidade do peixe no *Centro Interdisciplinar de Investigação Marinha e Ambiental* (CIIMAR, UP), sendo ainda responsável científica do programa doutoral de Ciência Animal em ambiente empresarial (SANFEED - Sustainable Animal Nutrition and Feeding). Participou em > 20 projectos (nacionais/EU). Supervisionou sete teses de doutoramento e publicou > 80 artigos científicos em revistas internacionais. Os interesses de investigação incidem sobre nutrição animal, aquacultura sustentável, impacto ambiental, regulação do crescimento muscular, análise sensorial e qualidade da carne (deposição de ómega-3 para consumo humano), e epigenética.

A Autora pode ser contactada através do seguinte email: [lvalente@icbas.up.pt](mailto:lvalente@icbas.up.pt)

Outros contactos: CIIMAR/CIMAR L.A. - Centro Interdisciplinar de Investigação Marinha e Ambiental e ICBAS - Instituto de Ciências Biomédicas de Abel Salazar, Universidade de Porto, Rua dos Bragas, 289, 4050-123 Porto, Portugal.

## MANUEL JORGE MAYER DE ALMEIDA RIBEIRO

Manuel de Almeida Ribeiro é licenciado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1978) e doutorado em Ciência Política pela Universidade Técnica de Lisboa (1992). Fez a agregação em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade Técnica de Lisboa (2002) e é Professor Associado de Direito do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (desde 2003). Foi Assessor do Primeiro-Ministro (1992-1995). Manuel de Almeida Ribeiro é Presidente da *Sociedade Portuguesa de Direito Internacional* e Membro do Comité Executivo da *International Law Association*. É, também, investigador integrado do CIIMAR – *Centro Interdisciplinar de Investigação Marinha e Ambiental*, da Universidade do Porto.

O Autor pode ser contactado através do seguinte email: [aribeiro@iscsp.ulisboa.pt](mailto:aribeiro@iscsp.ulisboa.pt)

## MARIA TERESA DINIS

Professor Emérito da Universidade do Algarve (UAlg) e coordenadora do Grupo de Investigação em Aquacultura do *Centro de Ciências do Mar/UAlg*. Doutorada em Biologia de Populações e Aquacultura na Université de Bretagne Occidentale, Brest (França) em 1986. Vice-Reitora para a Investigação Científica e a Inovação da UAlg

(2006 – 2009) e membro da Comissão Directiva do *Centro de Ciência Viva* do Algarve e da *European Aquaculture Society*. Tem coordenado e participado em numerosos projectos nacionais e internacionais e efectuado estudos pioneiros na área das novas espécies para a aquacultura mediterrânica. Tem experiência académica a nível internacional, em países asiáticos e africanos. Publicou mais de 200 artigos científicos em revistas indexadas, dos quais 6 capítulos de livros. Nos últimos anos tem participado em grupos de trabalho envolvidos na definição de uma estratégia para o desenvolvimento da aquacultura em Portugal e coordenado equipas envolvidas na avaliação dos Planos Operacionais.

A Autora pode ser contactada através do seguinte email: [mtdinis@ualg.pt](mailto:mtdinis@ualg.pt)

Outros contactos: CCMAR/CIMAR LA, Universidade do Algarve, Campus de Gambelas, Faro, Portugal.

#### MARTA CHANTAL DA CUNHA MACHADO RIBEIRO

Marta Chantal Ribeiro é Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade do Porto. É investigadora principal do *Centro Interdisciplinar de Investigação Marinha e Ambiental* (CIIMAR), da Universidade do Porto, coordenando o Grupo de Direito do Mar. É licenciada e mestre em Direito pela Universidade de Coimbra, e doutorou-se pela Universidade do Porto na área de Direito do Mar. No presente, os seus estudos têm-se centrado na protecção da biodiversidade marinha, incluindo nas áreas além da jurisdição nacional, mineração do mar profundo, planeamento espacial marinho e pescas. Marta Chantal Ribeiro é membro da IUCN World Commission on Environmental Law e Co-Leader do Working Group 1 (*Shipping and Marine Environmental Protection*) da MARSAFENET. Tem vasta obra publicada.

A Autora pode ser contactada através do seguinte email: [mchantal@direito.up.pt](mailto:mchantal@direito.up.pt)

#### PEDRO QUARTIN GRAÇA SIMÃO JOSÉ

Pedro Quartin Graça é licenciado em Direito (Ciências Jurídico-Políticas) pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, mestre em Sociedades e Políticas Europeias pelo Instituto Universitário de Lisboa, suficiência investigadora (D.E.A.) em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade da Extremadura (Espanha) e doutor em Políticas Públicas pelo ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa. Advogado de profissão, leccionou várias disciplinas jurídicas e de estudos europeus em instituições universitárias portuguesas e estrangeiras, nomeadamente na Chinese Academy of Governance (República Popular da China) e na Global Distance Learning Network do Banco Mundial (Timor-Leste). Foi deputado à Assembleia da República na X.ª

Legislatura. É Professor Auxiliar do ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa (Escola de Ciências Sociais e Humanas), investigador do *DINÂMIA´CET* da mesma universidade, colaborador do CIIMAR - *Centro Interdisciplinar de Investigação Marinha e Ambiental*, da Universidade do Porto, e presidente da Mesa da Assembleia Geral do *Instituto do Direito Público*. Possui mais de 40 obras e artigos publicados em português, inglês, alemão e chinês.

O Autor pode ser contactado através do seguinte email: [pedro.quartin@iscte.pt](mailto:pedro.quartin@iscte.pt)

#### TIAGO ANDRADE E SOUSA

Tiago Andrade e Sousa é licenciado em Direito e completou pós-graduações em Direcção de Empresas, pela AESE, em Direito da Energia, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, e em Fiscalidade, pelo ISEG. Está ligado ao sector da energia há mais de 10 anos, tendo sido Assessor do Secretário de Estado da Energia entre 2004 e 2005, Director Jurídico do grupo Martifer e Administrador da Martifer Renewables até 2011. Tiago Andrade e Sousa exerceu as funções de Chefe de Gabinete dos dois últimos Secretários de Estado da Energia entre 2011 e 2013, acumulando correntemente as funções de Director da ENONDAS/Ocean Plug e no R&D Nester - Centro de Investigação em Energia REN-STATE Grid.

O Autor pode ser contactado através dos seguintes emails:

[tiago.andrade.sousa@ren.pt](mailto:tiago.andrade.sousa@ren.pt); [lima.barros@ren.pt](mailto:lima.barros@ren.pt)

## ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

AAE	Área a Evitar das Berlengas
ACPTMP	Autoridade Competente para a Protecção do Transporte Marítimo e dos Portos
AIA	Avaliação de Impacte Ambiental
AIFM	Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos
al.	alínea
AM	Autoridade Marítima
AMN	Autoridade Marítima Nacional
AMP	Área Marinha Protegida
AMPs	Áreas Marinhas Protegidas
ANCTM	Autoridade Nacional de Controlo do Tráfego Marítimo
ANP	Autoridade Nacional das Pescas
ANS	Autoridade Nacional de Saúde
AP	Administrações Portuárias
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
APP	Autoridade de Protecção do Porto
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
ATA	Autoridade Tributária e Aduaneira
CCN	Conselho Coordenador Nacional
CCOPP	Centro Coordenador de Operações de Protecção do Porto
CCTM	Centro de Controlo de Tráfego Marítimo do Continente
CGPM	Comando-Geral da Polícia Marítima
CLPC	Comissão de Limites da Plataforma Continental
CNADS	Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CNCM	Centro Nacional Coordenador Marítimo
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982
Col.	Colectânea de Jurisprudência do Tribunal de Justiça das

	Comunidades Europeias / União Europeia
COMAR	Centro de Operações Marítimas
Comissão	Comissão Europeia
Comunidade	Comunidade Económica Europeia / Comunidade Europeia
Conselho	Conselho de Ministros da União Europeia
CP	Capitão do Porto
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
CVDT69	Convenção de Viena Sobre o Direito dos Tratados, de 1969
DCPM	Direcção de Combate à Poluição no Mar
DF	Direcção de Faróis
DGAM	Direcção-Geral da Autoridade Marítima
DGEG	Direcção Geral de Energia e Geologia
DGRM	Direcção-Geral dos Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos
DGS	Direcção-Geral de Saúde
DR	Diário da República
EAM	Escola da Autoridade Marítima
Ed.	Editor ou Edição (também ed.)
Eds.	Editores
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EInCA	Estudo de Incidências Ambientais
DGEG	Direcção Geral de Energia e Geologia
ERAA	Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores
EST	Esquemas de Separação de Tráfego
FA	Força Aérea
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FER	Fontes de Energia Renováveis
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GIZC	Gestão Integrada da Zona Costeira

GNR	Guarda Nacional Republicana
INE	Instituto Nacional de Estatística
ISN	Instituto de Socorros a Náufragos
ISPS CODE	Código Internacional para a Protecção dos Navios e das Instalações Portuárias
JOCE	Jornal Oficial das Comunidades Europeias
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LBPOGEMN	Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional
LSI	Lei da Segurança Interna
MAOC-N	Maritime Analysis and Operations Centre - Narcotics
MDN	Ministro da Defesa Nacional
MONICAP	Sistema de Monitorização Contínua da Actividade de Pesca
MRCC	Maritime Recue Coordination Centre
MT	Mar Territorial
MW	Megawatt
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEM	Ordenamento do Espaço Marítimo
OFIP	Oficial de Protecção da Instalação Portuária
OMI	Organização Marítima Internacional / IMO - International Maritime Organization
OPP	Oficial de Protecção do Porto
p.	página
PC	Plataforma Continental
PIB	Produto Interno Bruto
PJ	Polícia Judiciária
PM	Polícia Marítima
PNAER	Plano Nacional de Acção para a Energias Renováveis
POEM	Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo
POEMA	Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo dos Açores
pp.	páginas
proc.	processo
PSP	Polícia de Segurança Pública

RAS	Recirculação de água em terra
RIEAM	Regulamento Internacional para Evitar Abalroamentos no Mar
RJAAE	Regime de Avaliação Ambiental Estratégica
RJAIA	Regime de Avaliação de Impacte Ambiental
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJPIP	Regime Jurídico do Património Imobiliário Público
SAM	Sistema da Autoridade Marítima
SAR	Search and Rescue
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
sgs.	seguintes
SIFICAP	Sistema Integrado de Vigilância, Fiscalização e Controlo das Actividades de Pesca
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Socorro
SIS	Serviço de Informações de Segurança
SNCT	Sistema Nacional de Controlo do Tráfego Marítimo
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TIDM	Tribunal Internacional do Direito do Mar
TJCE	Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia (anterior TJCE)
TUE	Tratado da União Europeia
União/UE	União Europeia (sucedeu à Comunidade Europeia em 1 de Dezembro de 2009, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa)
VMS	Vessel Monitoring System
vol.	Volume
VTS	Vessel Traffic System
ZC	Zona Contígua
ZEE	Zona Económica Exclusiva
ZP	Zona Piloto Portuguesa



PARTE I: ESPAÇOS MARÍTIMOS  
E RECURSOS NATURAIS



## ILHAS SELVAGENS, A DISPUTA DA ÚLTIMA FRONTEIRA

Pedro Quartin Graça

### RESUMO

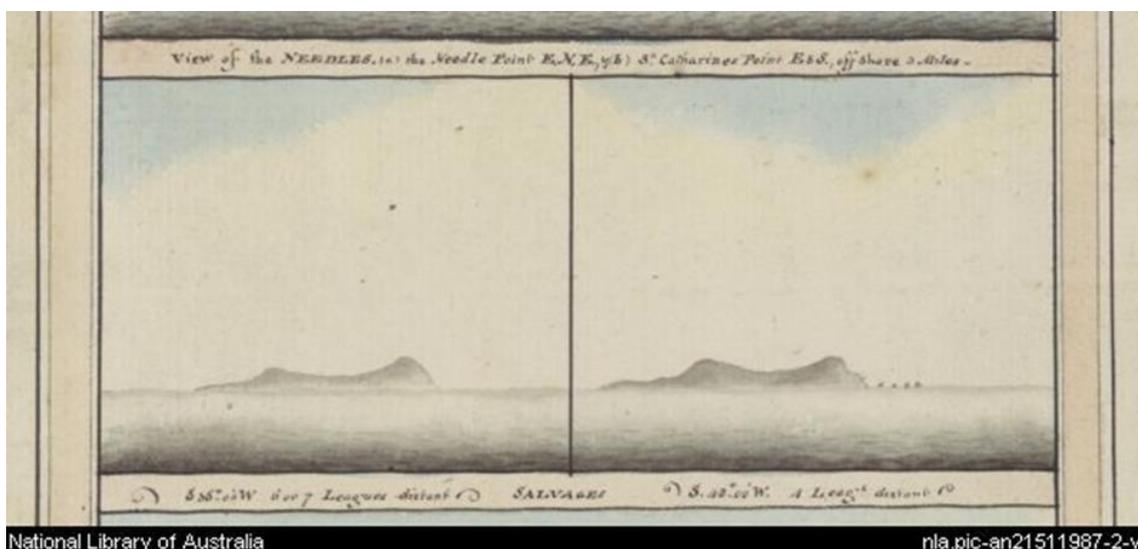
As ilhas Selvagens, ou o arquipélago das Selvagens, encontram-se localizadas no oceano Atlântico, entre a ilha da Madeira e as Canárias, e, de um ponto de vista geográfico, estão fisicamente mais próximas do arquipélago das Canárias. Esse facto, ou seja, a maior proximidade geográfica entre as Selvagens e a ilha espanhola de Tenerife, nas ilhas Canárias, tem vindo a suscitar, pelo menos desde o início do último século XX, por parte de Espanha, dúvidas sobre a titularidade da soberania sobre o referido arquipélago mas, também, e mais modernamente, sobre a importante questão da sua ZEE. A importância das ilhas Selvagens é grande para os dois países ibéricos em sede de qualificação jurídica internacional do arquipélago, da delimitação dos espaços marinhos de soberania económica, particularmente a questão da actual ZEE de 200 milhas náuticas e das riquezas existentes nas referidas águas, sendo que esta é uma matéria relativamente à qual não foi encontrada, até ao momento, uma solução uma vez que, por causa das Selvagens, persistem problemas de harmonização de Direito Internacional relativamente à ZEE de Portugal e à ZEE de Espanha.

**Palavras-chave:** Administração Pública e Políticas Públicas; Direito do Mar; Espaços marítimos; Ilhas Selvagens; Zona Económica Exclusiva.

### ABSTRACT

The “ilhas Selvagens”, or the Selvagens archipelago, are located on the Atlantic Ocean, among the Portuguese island of Madeira and the Spanish islands of Canarias, regarding to whom they are physically nearer. This fact, I mean the closest distance between Selvagens and the Spanish island of Tenerife, brought, since the early years of the last century, by Spain, doubts as to the ownership and sovereignty of that archipelago. Ilhas Selvagens holds a great importance to both Iberian countries concerning it’s legal international qualification as an archipelago, the delimitation of it’s maritime zones and in particular the issue of the current exclusive economic zone of the 200 nautical miles and well as the richness that exists in those waters. This is a subject which solution has not been found so far once, because of the Selvagens, some problems on international legal harmonization still persist regarding the Exclusive Economic Zone of Portugal and Spain.

**Keywords:** Economic Exclusive Zone; Ilhas Selvagens; Law of the Sea; Maritime zones; Public Administration and Policy.



**Figura 1**

Raper, George, 1769-1796. View of the Needles; Salvages; View of the Island Teneriffe [sic.] 1790.

De acordo com o n.º 1 do artigo 121.º, Parte VIII, da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982 (CNUDM), ilha é considerada “... *uma formação natural de terra, rodeada de água, que fica a descoberto na preia-mar*”. O n.º 3 do mesmo artigo 121.º estipula ainda que “*os rochedos que, por si próprios, não se prestam à habitação humana ou à vida económica não devem ter zona económica exclusiva nem plataforma continental*”.

A referência a estes dois normativos surge a propósito das ilhas Selvagens de Portugal, localizadas na Região Autónoma da Madeira, centro de uma disputa secular, ainda sem fim, com Espanha. E se, na actualidade, dificilmente alguém poderá defender que as Selvagens pertencem a Espanha, a verdade é que, no que toca à definição da zona económica exclusiva da Madeira, por força das Selvagens, tudo parece estar ainda em aberto.

Importa, todavia, e desde já, apreciar a aplicação deste preceito ao caso das ilhas Selvagens. No nosso entendimento, elas integram, sem quaisquer dúvidas, o disposto no n.º 1: são indubitavelmente ilhas, resultantes, aliás, da erupção vulcânica ocorrida na zona geográfica onde se localizam, muito milénios atrás, encontrando-se as mesmas, de forma permanente, sempre a descoberto na maré-alta, tendo, também pela sua dimensão, o carácter de ilhas como se pode apreciar por comparação com outras de tamanho igual ou inferior e que são qualificadas como tal. Saliente-se, aliás, que não há, no entanto, qualquer imposição legal quanto ao tamanho da ilha, em

preceito algum da CNUDM, ou das suas predecessoras. No caso das Selvagens, a pergunta que se pode colocar é se se tratarão de rochas ao invés de ilhas?

A discussão sobre esta temática encontra-se centrada na diferenciação entre rochas e ilhas e releva especialmente pelo facto de as rochas apenas poderem ser consideradas para efeitos de lhe ser reconhecido o mar territorial e a zona contígua. Ao invés, no caso das ilhas, aí terão de lhe ser reconhecidos os demais espaços marítimos que são igualmente reconhecidos aos territórios continentais. Para tal, estabeleceu a CNUDM o critério da habitabilidade e da possibilidade das ilhas terem vida económica própria. Neste sentido se fundaram as diferenças entre o estatuto das ilhas no âmbito do conjunto das Convenções de Genebra de 1958, porque, por omissão, aquelas eram em tudo equiparadas aos territórios continentais, daquilo que se estabelece na nova Convenção sobre o Direito do Mar de 1982, que diferencia os dois regimes, atribuindo às ilhas especificamente o direito a possuírem uma zona económica exclusiva desde que estas reúnam as condições de habitabilidade e de vida económica próprias.

Importante, igualmente, fazer referência à particularidade que envolve as Selvagens no que concerne as políticas públicas que lhe dizem respeito. E, neste âmbito, assume particular importância o enquadramento da criação da Reserva Natural Integral das Selvagens<sup>1</sup> enquanto decisão de política pública inserida num caminho que foi traçado, primeiro, a nível internacional e, num segundo momento, também na política interna portuguesa. No fundo, o debate sobre a conservação da natureza, inicialmente restrito aos meios académicos, e à teoria, passou à prática, traduzindo-se numa decisão política e legal no início dos anos 70, com a criação de legislação genérica referente a parques nacionais e outro tipo de reservas. Daí o início, anos mais tarde, de um debate alargado que culminou com a criação de uma Estratégia Nacional para o Mar, no âmbito do qual as ilhas Selvagens têm a oportunidade de demonstrar toda a sua “utilidade” enquanto pequenos, mas decisivos, espaços insulares, quer no que se refere à soberania de Portugal sobre vastos territórios marítimos, quer como exemplo eloquente de protecção da biodiversidade ambiental. Foi, no fundo, apenas uma questão de tempo.

Consistindo as políticas públicas em instrumentos estatais de intervenção na economia e na vida privada, consoante limitações e/ou imposições previstas na Constituição de um determinado Estado, e tendo as mesmas de assegurar as medidas necessárias para a prossecução dos seus objectivos, estas implicam necessariamente a

---

<sup>1</sup> A Reserva Natural das Ilhas Selvagens foi a primeira reserva natural integral criada em Portugal, sendo, portanto, pioneira da nova política pública desenvolvida pelo Estado. Cf. <[http://pnm.pt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4&Itemid=19&lang=pt](http://pnm.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=19&lang=pt)>.

existência de um “mix” que passa por, pelo menos, a presença de dois componentes: a vontade política e o conhecimento técnico. Foi neste âmbito que em Portugal, para além de criação, no âmbito da política dos oceanos, em 1998, no Ano Internacional dos Oceanos, de uma Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAMP), se evoluiu na criação de um conjunto de legislação no sentido de definir uma estratégia nacional para o oceano, onde as ilhas se inserem. Nesta lógica, em 2003, foi criada a Comissão Estratégica dos Oceanos,<sup>2</sup> com o objectivo de elaborar os elementos de definição de uma estratégia nacional para o oceano, tendo esta entidade elaborado, em 2004, um relatório com um conjunto de cerca de 250 propostas e medidas de acção estratégicas. Dois anos depois, em 2005, foi criada a Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental,<sup>3</sup> com o objectivo de preparar uma proposta de extensão da plataforma continental de Portugal para além das 200 milhas náuticas, para apresentação à Comissão de Limites da Plataforma Continental das Nações Unidas. Nesse mesmo ano foi ainda criada a Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar,<sup>4</sup> com o objectivo dar continuidade ao trabalho já desenvolvido e a missão de preparar uma proposta que estabeleça as medidas que devem ser incrementadas para o desenvolvimento de uma política integrada do Governo para os assuntos do mar e para uma acção articulada de todas as entidades com competência nas áreas ligadas ao mar. Em Novembro de 2006, foi aprovada a Estratégia Nacional para o Mar (ENM),<sup>5</sup> a qual se assume como um instrumento político da maior importância para proteger e valorizar o mar nacional, na tentativa de o tornar num projecto nacional, apostando numa abordagem integrada da governação dos assuntos do mar, que congregue os esforços das diferentes tutelas, dos agentes económicos, da comunidade científica, das organizações não-governamentais e da sociedade civil, através de uma co-responsabilização de todos os actores para o aproveitamento do mar como factor diferenciador do desenvolvimento económico e social, valorizando e preservando este património.

Pergunta-se, pois, qual é o lugar que as ilhas, ou os espaços insulares, ocupam no âmbito das referências, quantitativas e qualitativas, inseridas neste conjunto de estratégias criado nos últimos anos e destinado a desenvolver esta nova abordagem que o poder político tem relativamente ao mar e aos oceanos e, em especial, qual o papel que cabe às Selvagens neste campo.

Em nossa opinião, as ilhas Selvagens são, talvez, a mais relevante parcela do território nacional que concilia em si, de forma cumulativa e permanente, uma

---

<sup>2</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2003, de 17 de Junho.

<sup>3</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2005, de 17 de Janeiro.

<sup>4</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 128/2005, de 10 de Agosto.

<sup>5</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 163, de 12 de Dezembro de 2006.

importância acrescida em múltiplos domínios, a saber: estratégico, de soberania, geográfico/territorial, de pescas, histórico, científico, cultural, entre muitos outros. Ou até mesmo que, em termos comparativos com os outros espaços insulares nacionais, e sempre levando em linha de conta a sua real (mas diminuta) dimensão física, as Selvagens têm tido, do ponto de vista de legislação que lhes é aplicável, um peso mais significativo do que o restante conjunto de ilhas portuguesas, nestas se incluindo mesmo o arquipélago (da Madeira) a que as Selvagens se encontram vinculadas de um ponto de vista político-administrativo.

Sendo referidas no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, as ilhas ocupam um papel fundamental no que à definição e extensão da zona económica exclusiva portuguesa diz respeito, sendo que esta questão se prende, naturalmente, com o estatuto jurídico que às Selvagens cabe, ou seja, a sua qualificação como “ilhas” ou, em detrimento, como “rochedos”, crucial para a fixação da respectiva zona económica exclusiva.

Quanto às questões de índole geográfico/territorial, não é de menor importância o facto de as Selvagens serem a fronteira mais a sul do território nacional e de, por esse facto, o estenderem de forma muito significativa no que às águas marítimas diz respeito como, aliás, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) bem assinala.

Importa referir que às ilhas Selvagens, e à sua Reserva Natural, se aplica um conjunto diversificado de normas de âmbito nacional, regional e local, numa teia complexa que resulta do facto de a reserva assumir facetas distintas, decorrentes da sua dupla classificação como território nacional e regional, a par de, também, merecer diversas classificações comunitárias de relevo. Assim sendo, e resultante desta complexidade, a área objecto do Plano de Ordenamento e Gestão das Ilhas Selvagens (POGIS) encontra-se classificada como Sítio de Importância Comunitária – PTSEL0001 – Ilhas Selvagens, integrando a Rede Ecológica Europeia denominada Natura 2000 e é ainda uma reserva natural integral, sendo que as ilhas, ademais, estão inscritas na Categoria 1ª de Gestão de Áreas Protegidas da IUCN (União Internacional de Conservação da Natureza) como *“Área de Reserva Natural Integral gerida prioritariamente para fins de pesquisa científica, assegurando que os habitats, ecossistemas e as espécies nativas se mantenham livres de perturbação, tanto quanto possível.”* Acresce que as ilhas Selvagens são um santuário de nidificação de aves marinhas e classificadas como Important Bird Area (IBA) incluídas na Directiva Aves (79/409/CEE), já que abrigam um número muito significativo de comunidades de aves marinhas, nomeadamente nove espécies pertencentes a três famílias: Procellariidae (cinco espécies), Laridae (três espécies) e Motacillidae (uma espécie). Por sua vez, a Lei n.º 13/86, de 21 de Maio, refere que o Governo, através dos serviços competentes,

deve prestar assistência ao Governo Regional da Madeira na preservação da Reserva Natural das Ilhas Selvagens, ilhas que receberam o Diploma Europeu, atribuído pela Resolução n.º 65/1997, do Comité de Ministros do Conselho da Europa.

Por outro lado, considerando o enquadramento da área de intervenção com o zonamento e com os instrumentos de gestão territorial em vigor, o uso da área é mencionado e regulamentado pelo Plano de Ordenamento do Território na Região Autónoma da Madeira (POTRAM), no qual as ilhas Selvagens são incluídas na categoria de “Protecção de Áreas Naturais” classificadas como áreas de uso interdito, pelo Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma da Madeira (POT) no qual estas ilhas são incluídas como “espaços naturais e áreas protegidas” e pelo Plano Director Municipal do Funchal (PDM) no qual é “Zona da Reserva Natural das Ilhas Selvagens”, classificada como “non aedificandi”, resultado da disposição da legislação relativa às áreas protegidas. Aliás, toda a área terrestre é área de solo rural. Como território nacional e regional que é, aplica-se, também, a este sítio toda a legislação de gestão territorial, a qual assume uma enorme extensão e diversidade a que nos referiremos, como já foi atrás mencionado, em fase posterior deste trabalho.

Estando o acesso de pessoas às ilhas Selvagens condicionado e só sendo permitido com uma autorização do Governo Regional da Madeira,<sup>6</sup> as ilhas Selvagens podem ser (e são) anualmente visitadas por pessoas de diversas proveniências que ali se deslocam usando embarcações privadas e/ou de embarcações marítimo-turísticas e/ou, ainda, a bordo das embarcações da Marinha Portuguesa.

Onde se localizam, então, as Selvagens?

As ilhas Selvagens constituem a parte mais meridional do território português e integram a Região Autónoma da Madeira. Situadas no oceano Atlântico, entre os paralelos 30º 09' Norte e 30º 10' Norte e os meridianos 015º 52' Oeste e 016º 05' Oeste, encontram-se a 165 km das ilhas Canárias e a quase ao dobro da distância da ilha da Madeira, mais precisamente a 280 km.

Compostas por Selvagem Grande, com uma superfície de 5 km<sup>2</sup>, Selvagem Pequena, com uma superfície de pouco menos de 2 Km<sup>2</sup> e um conjunto de ilhéus, as Selvagens, tal como todas as ilhas da Macaronésia (assim designada a região composta pela Madeira, Selvagens, Canárias e Cabo Verde) formaram-se devido à abertura do oceano Atlântico, fenómeno resultante do movimento de placas tectónicas do tipo "rift", que se caracteriza por duas placas divergirem uma da outra devido à ascensão do magma proveniente do manto e que vai formando montanhas submarinas de extensão e profundidade variável, as quais entram por vezes em erupção e provocaram o

---

<sup>6</sup> Emitida pelo Serviço do Parque Natural da Madeira (SPNM), de acordo com o subparágrafo (c) do artigo 3.º do Decreto Regional n.º 15/78/M, de 10 de Março de 1978.

aparecimento de ilhas vulcânicas no oceano, isto em meados do Terciário. Com efeito, o choque entre as placas africano e euro-asiática provocou uma fractura dos fundos oceânicos em blocos e a deslocação ascensional destes com formação de massas de magma entre eles (fundamentalmente básicos como o basalto). O magma, que se sobrepôs aos blocos levantados, conformou a base dos edifícios insulares através do qual se vieram a abrir posteriormente emissões de magmatismos que originaram as ilhas oceânicas.

Estes processos de formação de ilhas geram uma riqueza e variedade do ecossistema e formações geológicas que determinam a singularidade das ilhas que integram este conjunto. Esta singularidade, particularmente visível ao nível dos endemismos zoológicos e botânicos, revela-se igualmente na conservação de elementos característicos da flora terciária, inexistentes no resto do planeta. Por outro lado, o vulcanismo activo originou formações e paisagens com estruturas geomorfológicas próprias. Este processo iniciou-se no Mioceno ainda que as principais ilhas se tenham formado até ao Plioceno, e mesmo no quaternário. As ilhas não apresentam todas a mesma idade uma vez que a sua formação não foi simultânea e as idades variam entre os 0,5 e os 20 milhões de anos. Por outro lado, assinala-se que, em cada ilha, se verificaram vários fenómenos eruptivos que escavaram os penhascos e montanhas das ilhas e que, após a sua emergência definitiva, sobre eles actuaram fenómenos de erosão, sobre os quais se vinham ainda sobrepor novas camadas de materiais sedimentários e vulcânicos. Assim, materiais resultantes da solidificação das lavas, originaram uma geomorfologia específica que varia de ilha para ilha.

Também os factores climáticos intervieram e deixaram as suas marcas ao nível das características orográficas das ilhas. O clima temperado resulta de efeitos variados como sejam, os anticlones e, em especial, os ventos alísios, com características próprias: camada inferior húmida de direcção nordeste e camada superior de ar seco de direcção noroeste que, ao interagirem, formam uma zona de inversão térmica. No Inverno, estes ventos alternam com entradas de ar polar e, por outro lado, também os ventos quentes que sopram do continente africano se fazem sentir na região, o que combinado com fenómenos de precipitação variáveis e muito dependentes das formações e elevações montanhosas de cada ilha, conferem a cada uma delas uma especificidade única. As especiais condições atmosféricas e climáticas e o isolamento geográfico e genético permitiram o desenvolvimento de uma vegetação particular, a floresta Laurissilva (terciária) composta por árvores lauráceas e por um conjunto de arbustos, plantas herbáceas, musgos, líquenes e musgos que facilitaram o aparecimento de espécies de vegetação raras que se formam e fixam no solo permitindo uma excelente captação de águas pluviais e outras. Para além de espécies mais raras, outro tipo de vegetação, combinado com os recursos hídricos, tem, ainda assim, permitido a existência e o desenvolvimento da pastorícia ao longo das décadas

e traduz-se na existência de uma região excelente para nidificação de uma grande diversidade de aves.

Descobertas em 1438 pelas caravelas do Infante, as ilhas viriam a ser incorporadas nos bens da Coroa. No século XVI pertenceram a uma família madeirense do título de Cayados<sup>7</sup> e, a partir de 1768, a Bráz Constantino Cabral de Noronha, tendo sido transmitidas aos seus descendentes. Posteriormente vendidas pelos herdeiros de Cabral de Noronha, passaram para a posse da família Rocha Machado e, já na década de 40 do século XX, Luís Rocha Machado (Filho) passou a alugar as ilhas durante várias semanas a um grupo de pessoas que viriam a estar na origem daquilo que hoje as ilhas são.

As ilhas Selvagens, constituem, no ponto de vista geográfico, um arquipélago independente mas, encontrando-se mais próximas das Canárias, em concreto da ilha de Tenerife, do que da Madeira, colocou-se desde sempre por parte de Espanha a questão de se saber se a proximidade geográfica das Selvagens, quer relativamente às Canárias devia, ou não, ser determinante para apurar a matéria de soberania sobre as ilhas. Este foi, aliás, o único argumento conhecido que foi esgrimido por parte de Espanha para tentar justificar a alegada soberania que, num determinado e único momento, disse possuir sobre as Selvagens. A esta questão deu resposta a Comissão Permanente de Direito Marítimo Internacional, em parecer<sup>8</sup> subordinado à questão da nacionalidade das ilhas Selvagens. E qual foi ela?

De acordo com o referido parecer, *“nenhuma importância tem (...) o facto de se encontrarem mais próximo das Canárias do que da Madeira, para o efeito de se optar pela soberania portuguesa ou pela soberania espanhola.”*

E a primeira razão invocada é de ordem geográfica. Assim, para a Comissão, geograficamente as Selvagens, repetimos, *“formam um arquipélago autónomo”*, não tendo razão Artur Sarmiento, afirma aquela entidade, quando escreve que *“um rápido estudo sobre a carta batimétrica do Oceano Atlântico, mostra-nos perfeitamente a sua ligação com as Canárias, geograficamente vizinhas, e o seu afastamento da Madeira, brotada de uma nova coluna de emergência, no sopé da qual e na linha Desertas-Selvagens se cava uma forte depressão na bacia oceânica sondada a 4.512 metros.”*<sup>9</sup> Mas, mais do que a “mera” diferença do ponto de vista da geografia, já de si muito relevante, interessa analisar toda a questão relacionada com a propriedade e a posse,

---

<sup>7</sup> O padre Eduardo C. Nunes afirma, na sua obra *Ilhas de Zargo*, que em fins do séc. XVII as ilhas Selvagens faziam parte dum morgadio administrado por uma família de Santa Cruz, ilha da Madeira, de apelido Teixeira Caiado, ignorando-se a identidade dos seus proprietários desde o tempo da colonização até aquela data.

<sup>8</sup> Parecer n.º 50 da Comissão Permanente de Direito Marítimo Internacional, subordinado à questão da “Nacionalidade das Ilhas Selvagens”, datado de 15 de Fevereiro de 1938.

<sup>9</sup> Artur Sarmiento, *As Selvagens*, 1906, p. 10.

de direito e de facto, das ilhas Selvagens ao longo da sua história, nesta se incluindo a importante questão da soberania sobre as ilhas.

A alegada soberania espanhola (por via das Canárias) relativamente às Selvagens, como acima referimos, não suportada em qualquer título ou documento legal conhecido, contrasta, aliás, com os acontecimentos verificados no passado, ou seja, a constatação, real, de que sempre existiram, ao longo da história, apenas alegações unilaterais de soberania por parte de Espanha relativamente às Selvagens, mas que o mesmo também foi verdadeiro e em sentido inverso, isto é, de Portugal relativamente a parte do território espanhol - as Canárias.

A verdade é que as ilhas Selvagens foram durante séculos objecto de propriedade particular, mas sempre por parte de cidadãos portugueses. Encontram-se, actualmente, registadas em nome do Estado Português, por força da venda que, em 1971, teve lugar. Antes da referida venda, as ilhas, de acordo com a certidão datada de 20 de Dezembro de 1937, e emitida pelo ajudante do Conservador Privativo do Registo Predial da Comarca do Funchal, eram de propriedade de um particular, o acima aludido Luís Rocha Machado.

A Espanha, por uma única vez, reivindicou a soberania sobre as Selvagens. Fê-lo a 6 de Outubro de 1911, data em que Portugal recebeu uma nova provinda do Governo de Espanha, comunicando que o Rei tinha havido dispor, de conformidade com o proposto pelo Ministro do Fomento, que *“las islas situadas hacia los 30º de latitud N. y 10º de longitud E. de S. Fernando se consideran para todos los efectos como comprendidas en el Archipelago Canario y por lo tanto la Jefatura de Obras Publicas de Canárias y la del Servicio Central de señales marítimos procedería de comum acuerdo a designar el emplazamiento del faro de recalada de dichas islas intermedias llamadas Selvages y Pitones, y a tomas las demas destes necessários para su construccion y la de cualquiera otras señales que convenga establecer en aquellas costas y igualmente en las del Rio de Oro y sus adjacentes, que tambien se consideran incorporadas á Canárias...”*. Tratou-se, como acima se referiu, da única vez em que Espanha afirmou taxativamente e oficialmente que a soberania sobre as ilhas Selvagens lhe pertencia, afirmação jamais oficialmente repetida e que, diga-se, nunca teve qualquer tradução no terreno.

Palco de incontáveis incidentes de pesca ao longo das décadas, as Selvagens passaram a ser “apenas” alvo de disputa, já não é sede de soberania, mas sim da sua classificação como ilhas ou como rochedos e, assim, no que se refere às suas ricas águas, integrantes da zona económica exclusiva de Portugal. E é nesta sede que a actual disputa se coloca e se devem compreender as visitas que, desde 1991, sucessivos Presidentes da República de Portugal têm feito às ilhas.

Mais recentemente, as Selvagens foram objecto de nova chamada de atenção por força da Nota 186 FP/ot<sup>10</sup> à ONU, da autoria da Missão Permanente de Espanha junto das Nações Unidas, em Nova Iorque, datada de 5 de Julho e até então completamente desconhecida da opinião pública nacional e mesmo das autoridades portuguesas que dela apenas tiveram conhecimento através da página da Internet das Nações Unidas,<sup>11</sup> através da qual se reacendeu a disputa que, nas últimas décadas, tem levado as autoridades espanholas a porem em causa a dimensão da zona económica exclusiva de Portugal em redor das Selvagens pelo facto de, como já atrás referido, estas afirmarem que as Selvagens não devem ser classificadas como ilhas, mas sim como “rochas”. São de realçar dois aspectos nesta nota: um primeiro prende-se com o aspecto formal, ou seja, a forma concreta como a mesma foi elaborada e enviada; um segundo com o seu conteúdo material, isto é, o seu conteúdo propriamente dito.

No que ao primeiro aspecto diz respeito, assinala-se o facto de Madrid ter preferido, ao invés do que sucedera até então, encarregar a sua Missão Permanente junto das Nações Unidas pela elaboração e assinatura formal do documento e, ainda, a circunstância de ter preferido enviar a nota directamente para o departamento que trata dos processos de expansão da plataforma continental da mesma ONU e de, estranhamente, não a ter remetido, nem sequer dela ter dado conhecimento, por via diplomática bilateral, a Portugal. Isto pode significar que Espanha, diferentemente do sucedido nos anos 70, não pretende que este assunto venha a ser discutido directamente entre os dois países ibéricos, mas sim submetê-lo junto de uma organização internacional, quiçá antecipando uma possível intervenção de um tribunal de iguais características para dirimir o conflito, como é o caso do Tribunal Internacional de Justiça ou do Tribunal Internacional do Direito do Mar.

Quanto ao conteúdo da nota, sendo certo que a mesma não representa qualquer novidade no discurso oficial de Espanha face ao diferendo que a opõe a Portugal, assinala-se os termos duros em que a mesma é elaborada e o facto, invulgar também, de dela constar taxativamente que *“Espanha não aceita que as ilhas Selvagens gerem, de modo algum, zona económica exclusiva, aceitando, todavia, que as mesmas gerem mar territorial uma vez que as considera como rochas com direito unicamente a mar territorial”*, isto a propósito do processo de extensão da plataforma continental de Portugal, processo este onde as Selvagens não são relevantes. Mais acrescenta a Missão castelhana junto da ONU que não existe acordo por parte de Espanha

---

<sup>10</sup> <[http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/prt44\\_09/esp\\_re\\_prt2013.pdf](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/prt44_09/esp_re_prt2013.pdf)>.

<sup>11</sup> De acordo com o publicamente divulgado na notícia intitulada “Madrid irrita Lisboa”, inserta na capa do jornal semanário Expresso, na sua edição de 7 de Setembro de 2013, cf. <<http://expresso.sapo.pt/primeira-pagina-do-expresso=f829362>>.

relativamente à delimitação da zona económica exclusiva entre a Madeira e as Canárias.

Este entendimento de Espanha, expresso no aludido documento, e que pode ser visto como a reacção castelhana, em antecipação, à visita do Presidente da República de Portugal às Selvagens no passado mês de Julho de 2013, ou seja, duas semanas depois daquela data, levaria, caso fosse sufragada, à diminuição da zona económica exclusiva de Portugal em redor das Selvagens das actuais 200 para, apenas, 12 milhas marítimas (extensão do mar territorial). O documento tem, todavia, e de forma inédita, uma afirmação que resulta como positiva para Portugal: o facto de Espanha reconhecer a existência de mar territorial gerado pelas Selvagens, ou seja, e se dúvidas houvesse, o reconhecimento cabal e definitivo da soberania de Portugal sobre aquele território que é a fronteira mais a sul do nosso país.

Trata-se, no entanto, e a nosso ver, de uma tomada de posição de Espanha que põe em causa a zona económica exclusiva de Portugal relativamente à Madeira e que não podia passar sem que existisse uma reacção diplomática do Governo português no sentido da reafirmação da qualificação jurídica daquele território como ilhas.

Esta veio a surgir, ainda que de forma que consideramos “suave”, através de Nota enviada no dia 6 de Setembro de 2013 para a mesma Divisão de Assuntos Oceânicos e do Direito do Mar da ONU e publicada no mesmo sítio da internet da ONU,<sup>12</sup> na qual o Governo de Portugal atesta que, conforme a proposta submetida em 2009 à Comissão de Limites da Plataforma Continental, de acordo com a Convenção de 1982 das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a *“plataforma continental portuguesa além das 200 milhas náuticas na região Leste, para oeste do arquipélago da Madeira, constitui o natural prolongamento do território da ilha da Madeira e do território de Portugal continental.”* Mais se escreve na nota que, na proposta delineada, *“não se inclui, em qualquer parte, o natural prolongamento do território terrestre das Ilhas Selvagens, devido à sua localização geográfica”*, pelo que as mesmas *“não estão, em nenhuma circunstância, refletidas nessa mesma proposta.”* Por último, escreve-se, ainda, que *“[o] Governo confirma a inexistência de “disputas não resolvidas” com Espanha sobre esta matéria, ainda que “não existam fronteiras marítimas estabelecidas entre os dois países.”*

Que não existia qualquer proposta de prolongamento do território terrestre das ilhas Selvagens por via de uma pretensa extensão física da plataforma continental daquela zona não é novidade para ninguém, estranhando-se, aliás, o facto de Espanha ter decidido enviar a sua nota aludindo exactamente à inexistente questão do

---

<sup>12</sup>[http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/prt44\\_09/prt\\_re\\_esp\\_2013\\_09\\_06\\_13\\_14\\_21\\_88\\_6.pdf](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/prt44_09/prt_re_esp_2013_09_06_13_14_21_88_6.pdf).

prolongamento da plataforma continental na zona das Selvagens, que em momento algum se colocou. Na verdade, o aumento pedido da plataforma continental na área da Madeira tem por base o que é gerado junto à ilha da Madeira, logo por esta mesma ilha e não o que é gerado pelas Selvagens.

O que pretenderá Espanha, pois, com esta postura, que aparenta confusão, e qual a razão de ser deste procedimento? O Reino de Espanha deseja, evidentemente, prosseguindo, aliás, na senda das suas anteriores posições, ter acesso a uma área que, apenas por razões de proximidade geográfica, como já atrás demonstrámos, lhe é mais próxima e julga ter direito. Na prática, e entre outras pretensões possíveis, a mais plausível é, a nosso ver, que Espanha pretenda vir ser fixada, por acordo entre os dois Estados ou mesmo por intervenção de um tribunal, uma espécie de ‘área de interesse comum’, ou de ‘condomínio’, relativamente às águas compreendidas na actual zona económica exclusiva de Portugal relativa às Selvagens, a exemplo do que defende para a Galiza,<sup>13</sup> o que lhe daria, evidentemente, acesso a uma área muitíssimo superior de águas, que estão actualmente em posse de Portugal, do que aquela de que agora dispõe. E isto apesar de ser atestado pela ONU que, oficialmente, não existem quaisquer disputas territoriais e marítimas entre Portugal e Espanha, conforme se pode ler em documento<sup>14</sup> daquela organização emanado e confirmado pela nota de Portugal.

Ora a prática, mais do que a qualquer louvável intenção de princípios, demonstra precisamente o contrário, ou seja, ainda que inexistindo formalmente na sede que seria apropriada para tal (pelo menos até à Nota espanhola deste ano), existe efectivamente um conflito “no terreno” que terá, entre outros motivos, fortes razões de interesse económico por detrás das pretensões castelhanas. A provável existência nos leitos e subsolos marinhos das Selvagens de crostas ferromagnésicas contendo cobalto, cobre e níquel, bem como de recifes, tapetes de algas calcárias e jardins de esponjas e de corais que podem ser habitats para espécies como as lesmas, os ouriços, as microalgas – todas elas com grande interesse e procura na actualidade enquanto pertencentes à denominada biotecnologia azul,<sup>15</sup> a que acresce um conjunto rico e

<sup>13</sup> ACI esta que, já constava, quer do sumário executivo de Portugal, quer do sumário executivo de Espanha apresentados à ONU por ocasião da apresentação dos projectos de expansão da plataforma continental de ambos os Estados. Cf:

<[http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/prt44\\_09/prt2009executivesummary.pdf](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/prt44_09/prt2009executivesummary.pdf)>

e

<[http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/esp47\\_09/esp\\_2009\\_summary\\_english.pdf](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/esp47_09/esp_2009_summary_english.pdf)>.

<sup>14</sup> “6. *Absence of Disputes: Notwithstanding the fact that there are no agreed maritime boundaries between Portugal and Spain and between Portugal and Morocco, there are no unresolved land or maritime disputes with these two countries in the sense referred to in Rule 46 and Annex I, of the Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS/40/Rev.1).*” Consultável em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/309/26/PDF/N0830926.pdf?OpenElement>>.

<sup>15</sup> Sector este com enorme desenvolvimento em Espanha como se pode retirar do relatório do Genoma Humano.

diversificado de espécies piscícolas como a garoupa, o atum, o peixe-espada preto e o sargo, estas serão razões mais do que suficientes para impulsionar os desejos de Espanha. E, se a isto juntarmos uma hipotética existência (uma vez mais ainda não confirmada) de hidrocarbonetos passíveis de exploração, então teremos motivação bastante que justifica a vontade de Madrid em lutar por aquilo que entende dever pertencer-lhe.

Como se toda esta questão não fosse já suficientemente importante, eis que fomos recentemente surpreendidos com uma nova reacção de Espanha, dada a conhecer publicamente através da edição de Diário de Notícias de 12 de Abril de 2015, na qual se dá conta de uma pretensa retirada de objecções feitas por Espanha em 2013 ao projecto de extensão da plataforma continental portuguesa por causa das ilhas Selvagens. De acordo com o referido matutino, *“Espanha comunicou à ONU que não tem objecções ao projeto português de extensão da plataforma continental na região da Madeira, que permitirá alargar a soberania de Lisboa sobre o leito e o subsolo marinhos (...).”*

Na verdade, o que Espanha faz na referida nota não é mais do que reiterar a posição assumida em 2009 de que *“o governo espanhol não levanta nenhuma objecção à proposta portuguesa”*, escreveu, na ocasião, o Diário de Notícias. Lendo o texto, diz o jornal, que *“não se percebe porque é que a Espanha reafirma formalmente o que já declarou em 2009. O motivo está omissa: o governo de Mariano Rajoy, em 2013, manifestara “a sua objecção” ao documento de Lisboa, suscitando entraves políticos na apreciação pela ONU da proposta de Portugal.”*

Da nota inserta na página da ONU pode ler-se: *“Em consequência, Espanha comunica à Comissão de Limites a sua vontade de proceder, de comum acordo com Portugal, à delimitação lateral da plataforma continental entre ambos os países assim que a Comissão tenha examinado as pretensões de Espanha e Portugal.”*

Contrariamente ao que o matutino português escreve, é fácil perceber a matéria em causa, não por aquilo que lá se pode ler no documento mas, sim, por aquilo que se retira do que Espanha escreveu:

- a) Em primeiro lugar porque não está, nem nunca esteve em causa, a expansão da plataforma continental de Portugal por causa das Selvagens dado que o projecto entregue por Portugal não passa pela utilização daquelas ilhas enquanto suporte para a referida expansão.
- b) Espanha sabe perfeitamente que não passando o projecto de expansão da plataforma continental de Portugal pelas Selvagens, Espanha dificilmente

---

<[http://observatorio.bioemprende.eu/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=33&Itemid=&lang=pt](http://observatorio.bioemprende.eu/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=33&Itemid=&lang=pt)>. Nesse mesmo sentido apontam, aliás, os relatórios da FAO, organização para a agricultura e a alimentação das Nações Unidas: <<http://www.fao.org/biotech/en/>>.

poderia argumentar em sede de análise jurídica da questão no seio da ONU no sentido de serem as Selvagens um obstáculo por parte de Espanha à aprovação do pedido de extensão da plataforma continental de Portugal, pelo que a reacção diplomática anterior protagonizada por Espanha teve como objectivo exclusivo forçar Portugal a negociar, não a questão da expansão da plataforma continental, mas sim a questão da zona económica exclusiva das Selvagens.

- c) A nota de Espanha traduz-se uma técnica muito habitual na diplomacia espanhola neste tipo de matérias, a de nunca “dar o braço a torcer”, e desta nota pode sim retirar-se, sem margem para quaisquer dúvidas, que já terá ficado assente entre Portugal e Espanha que os dois Estados vão negociar um acordo directo, fora da alçada da ONU (e da sua Comissão de Limites) para a delimitação, não das respectivas plataformas continentais, como na nota espanhola erroneamente se afirma, mas sim acerca da zona económica exclusiva das ilhas Selvagens.
- d) Ou seja, e para sermos mais claros, já terão existido negociações técnicas entre os dois países nos últimos meses, omitidas ao conhecimento da opinião pública portuguesa, que permitiram que agora Espanha emitisse esta nota na qual, apesar de tudo, não quer dar parte de fracasso relativamente ao que antes afirmara, e que se irão traduzir no futuro imediato em negociações entre os dois países ibéricos acerca da zona económica exclusiva das Selvagens e, portanto, de forma indirecta, sobre a classificação das mesmas enquanto ilhas ou rochedos

Somos pois da opinião de que não existiu reviravolta diplomática alguma sendo que esta nota espanhola tem o mérito de permitir perceber que os Governos de Portugal e de Espanha têm mantido conversações directas sobre a questão das Selvagens no que toca à questão da zona económica exclusiva das mesmas e que em breve se sentarão à mesa de negociações.

Ou seja, e em resumo, tudo está aparentemente em aberto.

23 de Abril, 2015

### Referências bibliográficas

ANTUNES, Nuno Sérgio Marques, *A delimitação de espaços marítimos*, Relatório de mestrado de Direito internacional público, Lisboa, 1996.

BAPTISTA, Eduardo Correia, “A vigência dos Tratados da Guarda entre Portugal e Espanha relativos à Delimitação de Espaços Marítimos”, in *Homenagem ao Prof. Doutor André Gonçalves Pereira*, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, pp. 643-668.

BARBERAN, José Antonio de Yturriaga, *Ámbitos de soberanía en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Una perspectiva Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Area de Documentacion y Publicaciones, 1996.

BASTOS, Fernando Manuel Pereira de Loureiro, “Algumas contribuições para a compreensão da natureza jurídica da Zona Económica Exclusiva: os pressupostos de enquadramento do problema”, Relatório de mestrado em Direito Internacional Público, Lisboa, 1988.

BELLESTEROS, Ángel, *Contenciosos y Diferendos de la Diplomacia Española*, Madrid, Cultiva Libros, 2013.

BISCOITO, Manuel José, “Ilhas Selvagens – História de uma Reserva”, in *Diário de Notícias do Funchal*, 4 de Janeiro de 1993.

CALATAYUD, “Esperanza Orihuela, España y la delimitación de sus espacios marinos”, Universidad de Murcia, 1989.

CÂNDIDO, António Manuel de Carvalho Coelho, “A Convenção de Montego Bay e Portugal – Delimitação das Zonas Marítimas da Madeira”, in [http://www.iesm.mdn.gov.pt/s/Cisdi/boletim/Artigos/art\\_7.pdf](http://www.iesm.mdn.gov.pt/s/Cisdi/boletim/Artigos/art_7.pdf).

COELHO, Paulo Domingos das Neves, *O Traçado das Linhas de Base – O Caso Particular das Linhas de Fecho e de Base Retas Portuguesas*, Lisboa, Abril de 2012.

COMISSÃO DE DIREITO MARÍTIMO INTERNACIONAL (C.D.M.I.), «Pareceres...», 3 vols, 1964, 1978, 1994, Marinha, Lisboa.

CORREIA, António Augusto Peixoto, *Anexo ao Relatório do Comandante do N.R.P. “Faial”*, Base Naval do Alfeite, 23 de Fevereiro de 1951, não editado e não publicado, 1951.

DAVEAU, Suzanne, *Portugal Geográfico*, 1.ª ed., Lisboa, Edições Sá da Costa, Lda., 1995.

FARIA, Duarte Manuel Lynce de, “A Jurisdição e a Delimitação dos Espaços Marítimos em Portugal – Do Rio Minho às Ilhas Selvagens, na Golada do Guadiana e no Mar de Timor”, in *Revista Jurídica*, n.º 25, Abril 2002, p. 51.

GOUVEIA, Jorge Bacelar/Quadros, Fausto/Otero, Paulo, *Portugal e o Direito do Mar*, edição do Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa, 2004.

RIBEIRO, Manuel Almeida, *A Zona Económica Exclusiva*, ISCSP, Lisboa, 1992.

SARMENTO, Artur, *As Selvagens*, Oficinas do Heraldo da Madeira, Funchal, 1906.

VIEIRA, Alberto, *AS ILHAS-Navegação e Economia no Atlântico nos séculos XV e XVI*, online, Funchal, CEHA, disponível em:

<http://www.madeiraedu.pt/Portals/31/CEHA/avieira/ilhas.pdf>.

# O CONTRIBUTO DO TRIBUNAL INTERNACIONAL DO DIREITO DO MAR PARA A CLARIFICAÇÃO DOS PODERES DOS ESTADOS COSTEIROS NA ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA

Fernando Loureiro Bastos

## RESUMO

Não podendo a zona económica exclusiva ser equiparada ao mar territorial do Estado costeiro, nem constituindo uma parte do alto mar, esta é antes um espaço marítimo no qual o Estado costeiro exerce poderes em conformidade com o Direito Internacional do Mar e os terceiros Estados continuam a actuar em conformidade com algumas das liberdades do alto mar, com destaque para a liberdade de navegação. Com efeito, os Estados costeiros não exercem soberania sobre a zona económica exclusiva, em termos semelhantes à soberania territorial, antes gozando dos denominados “poderes soberanos” e de “jurisdição” relativamente a um conjunto de actividades de natureza económica, com destaque para a pesca. O simples facto de o Tribunal Internacional do Direito do Mar no *Caso Saiga II*, em 1999, e no *Caso Virgínia G*, em 2014, ter sido solicitado a resolver dois litígios relativos ao apresamento de navios que tinham a problemática dos poderes do Estado costeiro para regular o *bunkering* (reabastecimento no mar) como pano de fundo, é suficientemente demonstrativo da importância que a matéria passou a ter no exercício de poderes pelos Estados no âmbito das zonas económicas exclusivas posteriormente à conclusão e entrada em vigor em 1994 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. O enquadramento jurídico utilizado pelo Tribunal de Hamburgo e a opção por fundar a competência dos Estados costeiros nos poderes soberanos que lhes foram atribuídos relativamente à “conservação” e à “gestão” dos recursos marinhos vivos conduziu a uma solução salomónica quanto à regulamentação do *bunkering*: por um lado, quando se trata do reabastecimento de navios envolvidos na actividade pesqueira são reconhecidos poderes de regulamentação aos Estados costeiros, sendo que, por outro lado, o reabastecimento de navios de qualquer outro tipo continua a ser um uso do mar enquadrado pela liberdade do alto mar.

**Palavras-chave:** Aplicação e interpretação de tratados internacionais; Poderes dos Estados costeiros e dos terceiros Estados; Reabastecimento de navios no mar; Tribunal Internacional do Direito do Mar; Zona Económica Exclusiva.

**Keywords:** Application and interpretation of treaties; Bunkering; Exclusive Economic Zone; International Tribunal for the Law of the Sea; Powers of coastal States and third States.

## NOTA PRÉVIA E INDICAÇÃO DE SEQUÊNCIA

A minha intervenção na *Conferência 20 anos da entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Portugal e os desenvolvimentos do Direito do Mar* tem por título “O contributo do Tribunal Internacional do Direito do Mar para a clarificação dos poderes dos Estados costeiros na Zona Económica Exclusiva”. Antes de passar a explicar qual a relação do tema com Portugal, importa começar por agradecer efusivamente a organização do evento à Professora Doutora Marta Chantal Ribeiro, da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, que, na linha de realizações anteriores extraordinariamente bem-sucedidas e excelentemente organizadas,<sup>1</sup> conseguiu voltar a montar um muito estimulante encontro sobre questões de Direito Internacional do Mar.

Como anteriormente referido, importa começar por desvendar qual a relação entre a matéria da intervenção, o palestrante e o tema genérico desta conferência. Trata-se de uma relação primordialmente subjectiva: é o resultado da minha intervenção como Co-Agent e Counsel da República da Guiné-Bissau no *Caso Virgínia G*, decidido pelo Tribunal Internacional do Direito do Mar (TIDM) a 14 de Abril de 2014.<sup>2</sup> A ligação a Portugal resulta, por isso, do contributo dado pelo Professor Doutor Luís Menezes Leitão e por mim, os dois pertencentes à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, para a resolução do conflito que opunha o Panamá e a Guiné-Bissau a propósito do apresamento de um navio com bandeira panamiana na zona económica exclusiva bissau-guineense quando este procedia ao reabastecimento (*bunkering*)<sup>3</sup> de navios autorizados a pescar nas águas desse Estado lusófono. Nestes termos, sendo extraordinariamente reduzida a intervenção de jus-internacionalistas portugueses em tribunais internacionais,<sup>4</sup> pareceu-nos que a apresentação desta evolução jurisprudencial, como uma demonstração da forma como o conteúdo do Direito Internacional do Mar se vai efectivamente alterando, poderia resultar mais

---

<sup>1</sup> Entre essas realizações importa destacar a *Conferência Internacional 30 Anos da Assinatura da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar: Protecção do Ambiente e o Futuro do Direito do Mar*, que teve lugar na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, de 15 a 17 de Novembro de 2012, e cujas actas, publicadas em Maio de 2014, pela Coimbra Editora, com um título equivalente ao da conferência, deram à estampa duas dezenas de comunicações, em que se incluem intervenções dos mais reputados especialistas mundiais em Direito Internacional do Mar.

<sup>2</sup> Caso 19 do TIDM, disponível no sítio do Tribunal de Hamburgo, designação correspondente ao local da sua sede, à semelhança à referência ao Tribunal Internacional de Justiça como Tribunal da Haia.

<sup>3</sup> Sobre a actividade de *bunkering*, numa perspectiva prática, ver os dados disponíveis no sítio da IBIA – *International Bunker Industry Association*, entidade fundada em 1993, o que reforça a ideia de a actividade não ter expressão significativa durante os trabalhos da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

<sup>4</sup> Cumpre recordar o Dr. Miguel Galvão Teles, recentemente falecido, notabilíssimo jurista português, como um desses raros casos, e fazer identicamente referência ao Professor Doutor José Manuel Sérvulo Correia, Professor Catedrático Jubilado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, que participou no Caso Virgínia G como Juiz *ad-hoc*, indicado pela República da Guiné-Bissau.

esclarecedora para a compreensão da dinâmica desta área do Direito Internacional<sup>5</sup> se fosse feita por alguém que tivesse estado directamente envolvido na resolução de um litígio internacional.

O pano de fundo do litígio entre o Panamá e a Guiné-Bissau era a questão jurídica de se saber se o reabastecimento de navios na zona económica exclusiva poderia estar condicionado a uma autorização concedida pelo Estado costeiro ou se, pelo contrário, era uma concretização do exercício da liberdade de navegação,<sup>6</sup> enquanto parte integrante da liberdade do alto mar.

Para se conseguir entender melhor os contornos da questão jurídica em discussão, nomeadamente por aqueles que na audiência não são versados em Direito Internacional do Mar, a presente intervenção terá como seu ponto de partida o esclarecimento de três de questões de enquadramento: por um lado, uma referência ao regime jurídico *sui generis* da zona económica exclusiva, por outro lado, uma menção à importância da prática na densificação do conteúdo dos compromissos internacionais e, a concluir, uma breve nota sobre a posição do TIDM no sistema de resolução de conflitos no espaço marítimo.

Seguidamente, tendo em consideração os aspectos que foram avançados sobre o seu regime jurídico-internacional, será feito um confronto entre os poderes dos Estados costeiros e o exercício da liberdade dos mares por terceiros Estados nas zonas económicas exclusivas.

Finalmente, de modo a fechar a digressão que efectuaremos nestes domínios, vamos deter a nossa atenção na jurisprudência do TIDM que lidou com a questão dos poderes dos Estados costeiros na zona económica exclusiva: o *Caso Saiga II* (1999) e o *Caso Virgínia G* (2014).

Vamos então iniciar a nossa jornada com uma referência ao regime jurídico *sui generis* da zona económica exclusiva, como a primeiras das três questões de enquadramento que foram anteriormente anunciadas.

---

<sup>5</sup> Sobre a questão, ver Maria GAVOUNELI, “From uniformity to fragmentation? The ability of the UN Convention on the Law of the Sea to accommodate new uses and challenges”, in Anastasia STRATI, Maria GAVOUNELI e Nicos SKOURTOS (Eds.), *Unresolved Issues and New Challenges to the Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, pp. 205 a 233.

<sup>6</sup> Sobre a questão, ver Rüdiger WOLFRUM, “Freedom of navigation: new challenges”, in Myron H. NORDQUIST, Tommy T.B. KOH e John Norton MOORE (Eds.), *Freedom of Seas, Passage Rights and the 1982 Law of the Sea Convention*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 2009, pp. 79 a 94.

## 1. PONTO DE PARTIDA: TRÊS QUESTÕES DE ENQUADRAMENTO

### 1.1 O regime jurídico *sui generis* da zona económica exclusiva

A qualificação do regime jurídico da zona económica exclusiva como *sui generis* tem de ser entendida por referência à época do seu surgimento durante a década de setenta do século passado, em resultado da conjugação das reivindicações unilaterais paralelas dos Estados costeiros de uma nova área marítima com a extensão de 200 milhas marítimas e dos trabalhos de desenvolvimento do Direito Internacional do Mar que foram prosseguidos pela III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar entre 1973 e 1982.<sup>7</sup>

Tendo em consideração a contraposição entre mar territorial e alto mar, os poderes reconhecidos aos Estados costeiros eram *sui generis* na medida em que não podiam ser reconduzidos ao regime jurídico-internacional vigente em qualquer um desses espaços tradicionais.<sup>8</sup> Com efeito, ao reivindicarem zonas económicas exclusivas os Estados costeiros estavam primordialmente preocupados em conseguir o exclusivo da exploração dos recursos marinhos vivos existentes nesse espaço, que assim deixavam de poder ser livremente capturados ao abrigo da liberdade de pesca vigente no alto mar.<sup>9</sup> Daqui decorria, em conformidade, que o novo espaço marítimo não correspondia a um alargamento do mar territorial, nem os Estados costeiros gozavam nesse espaço marítimo dos poderes que lhes eram tradicionalmente atribuídos pelo Direito Internacional do Mar no mar territorial, sendo que o gozo de algumas das liberdades do alto mar, em particular a navegação, continuava a ser simultaneamente reconhecido aos terceiros Estados e aos navios com o seu pavilhão em termos equivalentes aos que tinham lugar no alto mar.

A menção a alguns dos artigos da Parte V da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 (CNUDM) pode ajudar a entender melhor a natureza específica da zona económica exclusiva.

---

<sup>7</sup> Sobre as particularidades do processo negocial da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, para mais desenvolvimentos, o nosso *A internacionalização dos recursos naturais marinhos*, Lisboa, 2005, pp. 194 a 204.

<sup>8</sup> Nesse sentido, Donald ROTHWELL e Tim STEPHENS, *International Law of the Sea*, Hart, 2010, p. 84, afirmam expressivamente que “[t]he EEZ combines characteristics of the territorial sea and the high seas, but cannot be assimilated to either. It is a *sui generis* zone with its own distinctive regime. Unlike the territorial sea it is not an area in which coastal states have a plenary and *ipso facto* entitlement to sovereignty, and in contrast to the high seas it is not a zone in which other states have unfettered freedoms. It is an amalgam, or ‘multifunctional’ zone, in which coastal states enjoy sovereign rights in relation to economic resources, and also jurisdiction not only in relation to these rights but also for certain other matters including environmental protection.”

<sup>9</sup> Sobre os antecedentes históricos do surgimento do conceito de zona económica exclusiva, para mais desenvolvimentos, o nosso *A internacionalização dos recursos...*, cit., pp. 309 a 312.

Assim, no artigo 55.º,<sup>10</sup> a abrir a Parte V da CNUDM, é expressivamente afirmado que se trata de uma zona marítima além do mar territorial *“sujeita ao regime jurídico específico estabelecido na presente parte, segundo a qual os direitos e a jurisdição do Estado costeiro e os direitos e liberdades dos demais Estados são regidos pelas disposições pertinentes da presente Convenção.”* Em termos consonantes, o n.º 2 do artigo 56.º, estabelece que *“o Estado costeiro terá em devida conta os direitos e deveres dos outros Estados e agirá de forma compatível com as disposições da presente Convenção.”* O artigo 58.º, por seu turno, é inteiramente dedicado aos *“[d]ireitos e deveres de outros Estados na zona económica exclusiva”*, em termos que claramente demonstram que a actuação na área marítima em questão implica um compromisso entre os poderes dos Estados costeiros e os poderes dos terceiros Estados. Assim se pode entender, em jeito de conclusão, que o artigo 59.º, com a epígrafe *“[b]ase para a solução de conflitos relativos à atribuição de direitos e jurisdição na ZEE”*, determine que *“o conflito deveria ser solucionado numa base de equidade e à luz de todas as circunstâncias pertinentes, tendo em conta a importância respectiva dos interesses em causa para as partes e para o conjunto da comunidade internacional.”*<sup>11-12</sup>

Daqui resulta, em síntese, que a zona económica exclusiva não é uma parte do mar territorial do Estado costeiro, nem mais uma parte do alto mar, mas antes um espaço marítimo no qual o Estado costeiro exerce poderes em conformidade com o Direito Internacional do Mar, em particular com o regime jurídico previsto nos artigos 55.º a 75.º da CNUDM.

É altura de passar à segunda questão de enquadramento: a importância da prática na densificação do conteúdo dos compromissos internacionais. A referência a esta matéria implica que faça uma incursão no Direito dos Tratados e na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969.

---

<sup>10</sup> Os artigos citados sem qualquer outra referência pertencem ao articulado da CNUDM.

<sup>11</sup> Sobre a questão, em termos gerais, ver Syméon KARAGIANNIS, “L’article 59 de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (ou les mystères de la nature juridique de la zone économique exclusive)”, *Revue Belge de Droit International*, 2004, n.º 2, pp. 325 a 418.

<sup>12</sup> Sobre a questão, defendendo uma abordagem “neutra” da matéria, Yoshifumi TANAKA, *The International Law of the Sea*, Cambridge University Press, 2012, p. 132, ao afirmar que *“[u]nder Article 59, there is no presumption in favour of either the coastal State or other States. It would seem to follow that the possible attribution of residual rights is to be decided on a case-by-case basis.”* Em sentido distinto, mais em consonância com a correlação de poderes entre os Estados costeiros e os terceiros Estados que estrutura o Direito Internacional do Mar, ROTHWELL e STEPHENS, *The International Law...*, cit., p. 87, sustentam que *“[t]he words of Article 59 suggest that in the case of unattributed rights neither coastal nor other other states are presumed to have priority. However given the nature of the EEZ as a coastal state economic zone, Article 59 could conceivably be interpreted so that unattributed economic rights would usually fall to coastal states, while unattributed rights of a non-economic nature will fall to other States.”*

### **1.1. A importância da prática na densificação dos textos dos compromissos internacionais**

Na actualidade, num movimento evolutivo que se foi acentuando com a independência dos territórios colonizados a partir da década de sessenta do século passado, os compromissos internacionais escritos são provavelmente a mais importante fonte de Direito Internacional. Estamos a pensar em vinculações internacionais escritas assumidas por sujeitos de Direito Internacional, como os Estados e as Organizações Internacionais, normalmente designadas por tratados, convenções ou acordos internacionais.

Um compromisso internacional, seja bilateral ou multilateral, qualquer que seja o número de partes envolvidas, é o resultado de uma negociação internacional e constitui a síntese do acordo que foi alcançado pelas partes intervenientes e a conjugação dos interesses conflitantes ou consonantes que estas defendiam. Tem expressão num texto escrito, com maior ou menor dimensão, que pode ser elaborado em uma ou várias línguas. Seja qual for a sua designação, ou os termos em que foi redigido, trata-se de um texto cujo sentido só poderá ser adequadamente alcançado através da sua aplicação.

Em termos muito distintos do que sucede nos direitos internos, nomeadamente ao nível da ordem jurídica dos Estados, a produção de efeitos dos compromissos internacionais implica uma incontornável ponderação dos interesses que estiveram envolvidos na sua negociação, dado que não existe uma separação de funções entre o criador do direito e o seu aplicador. Nestes termos, a produção de efeitos de um compromisso internacional é uma tarefa muito mais complexa do que pode surgir numa primeira aproximação, dado que a sua aplicação não tem lugar no âmbito de uma organização social hierarquizada, nem o seu desrespeito pode ser objecto de sancionamento através de tribunais com jurisdição obrigatória.

Além disso, qualquer que seja o texto em que as partes alcançaram no final de uma negociação, importa pôr em devido destaque que o sentido dos compromissos internacionais é dinâmico e está dependente da aplicação que é efectivamente levada a cabo pelas partes. Dito de outra forma, tendo por base a ideia de que os sujeitos intervenientes “são os donos dos tratados”, o sentido das disposições de um compromisso internacional pode ser modificado mesmo que a sua letra permaneça idêntica, caso seja essa a vontade demonstrada pelas partes no decurso da sua aplicação.

Os aspectos essenciais da elaboração, interpretação e produção de efeitos dos compromissos internacionais são regulados pela Convenção de Viena Sobre o Direito

dos Tratados<sup>13-14</sup>, de 1969 (que procedeu à codificação do direito costumeiro vigente neste domínio). A matéria da interpretação é regulada nos artigos 31.º a 33.º CVDT69, no âmbito da Secção III (Interpretação dos tratados) da Parte III (Observância, Aplicação e Interpretação dos Tratados). Em conformidade com o n.º 1 do artigo 31.º CVDT69, que expõe a denominada “regra geral de interpretação”,<sup>15</sup> “*um tratado deve ser interpretado de boa-fé, segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado no seu contexto e à luz dos respectivos objecto e fim.*”

Não obstante a interpretação dos compromissos internacionais ter na sua base um texto, a alínea b) do n.º 3 do artigo 31.º CVDT69, explicita que se deverá ter em consideração simultaneamente com o contexto “*toda a prática seguida ulteriormente na aplicação do tratado pela qual se estabeleça o acordo das partes em relação à interpretação do tratado.*”

Daqui resulta que a compreensão do conteúdo de um compromisso internacional deve partir do acordo inicial que foi alcançado no momento da assinatura mas implica simultaneamente que se tenha em consideração a prática seguida posteriormente pelas partes no decurso do seu cumprimento. Nestes termos, a prática seguida pelas partes pode representar uma modificação informal do compromisso internacional escrito inicial, o que representa uma manifestação do princípio geral anteriormente enunciado de os Estados serem “os donos dos tratados”.

A constatação deste tipo de modificações informais de um compromisso internacional pode ser feita pelas próprias partes ou no âmbito de um mecanismo de resolução de conflitos, em particular por um tribunal internacional, quando haja um litígio relativamente ao conteúdo de um regime jurídico-internacional ou de uma determinada disposição em concreto. Veremos que foi precisamente isso que sucedeu relativamente à zona económica exclusiva e ao regime previsto na CNUDM no que concerne aos poderes reconhecidos aos Estados costeiros nesse espaço marítimo através da jurisprudência do TIDM no *Caso Saiga II* (1999) e no *Caso Virgínia G* (2014).

---

<sup>13</sup> É utilizada a sigla CVDT69, tendo em consideração a existência de um outro tratado multilateral dedicado a esta matéria: a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais.

<sup>14</sup> Sobre a interpretação em Direito Internacional, na doutrina mais recente, ver o comentário à CVDT69, editado por Olivier CORTEN e Pierre KLEIN, *The Vienna Conventions on the Law of Treaties. A Commentary*, Oxford University Press, 2011; Alexander ORAKHELASHVILI, *The Interpretation of Acts and Rules in Public International Law*, Oxford University Press, 2008; e Mark E. VILLIGER, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden e Boston, 2009.

<sup>15</sup> Sobre a questão, ver Alexander ORAKHELASHVILI, “The recent practice on the principles of treaty interpretation”, in Alexander ORAKHELASHVILI e Sarah WILLIAMS (Eds.), *40 Years of the Vienna Convention on the Law of Treaties*, British Institute of International and Comparative Law, 2010, pp. 117 a 154; e Mark E. VILLIGER, “The rules on interpretation: misgivings, misunderstandings, miscarriage? The ‘crucible’ intended by the International Law Commission”, in Enzo CANNIZZARO (Ed), *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*, Oxford University Press, 2011, pp. 105 a 122.

É agora o momento concluir esta introdução com uma breve referência à posição do Tribunal Internacional do Direito do Mar no sistema de resolução de conflitos no espaço marítimo.

## **1.2. A posição do Tribunal Internacional do Direito do Mar no sistema de resolução de conflitos no espaço marítimo**

A ideia fundamental que tem de ser posta em destaque no domínio da resolução de conflitos no espaço marítimo é a negociação entre as partes envolvidas no litígio ser o modo normal de solucionar litígios internacionais. É uma manifestação do modelo de organização descentralizada que subsiste ao nível internacional, no âmbito do qual os sujeitos dotados de personalidade internacional estão colocados numa posição de relativa igualdade. Em conformidade com o princípio da igualdade soberana, os Estados só solicitam a intervenção de terceiros para os ajudarem a solucionar uma controvérsia quando entendem que isso é compatível com os seus interesses e normalmente só o fazem quando têm alguma expectativa de que as suas posições sejam adequadamente salvaguardadas.

Daqui resulta que a intervenção de mecanismos jurisdicionais, como o Tribunal Internacional de Justiça ou o Tribunal Internacional do Direito do Mar, seja muito pontual e só tenha lugar quando os Estados não conseguiram resolver os seus conflitos através de acordo ou da utilização de um qualquer outro meio a que tenham decidido recorrer.

A Parte XV da CNUDM, com cerca de duas dezenas de artigos, dedicada à “solução de controvérsias”, é um excelente exemplo do que se acaba de afirmar.<sup>16</sup> Por um lado, no artigo 279.º da CNUDM, sob a epígrafe “[o]brigaçãõ de solucionar controvérsias por meios pacíficos”, é expressamente estabelecido que “[o]s Estados Partes devem solucionar qualquer controvérsia entre eles relativa à interpretação ou aplicação da presente Convenção por meios pacíficos, de conformidade com o parágrafo 3 do artigo 2.º da Carta das Nações Unidas e, para tal fim, procurar uma solução pelos meios indicados no parágrafo 1 do artigo 33.º da Carta.” Por outro lado, na decorrência do artigo anterior, o artigo 280.º da CNUDM, com a epígrafe “[s]olução de controvérsias por quaisquer meios pacíficos” prevê que “[n]enhuma das disposições da presente Parte prejudica o direito dos Estados Partes de, em qualquer momento, acordarem na solução de uma controvérsia entre eles relativa à interpretação da presente Convenção por quaisquer meios pacíficos de sua própria escolha.”

Daqui decorre, importa salientá-lo, que a utilização do TIDM é apenas uma das opções disponibilizadas aos Estados para solucionarem pacificamente os seus

---

<sup>16</sup> Sobre o sistema de solução de controvérsias previsto na Parte XV da Convenção, para mais desenvolvimentos, o nosso *A internacionalização dos recursos...*, cit., pp. 209 a 225.

conflitos, tendo estes uma grande margem de liberdade para escolherem aquele que entendem ser o mais conveniente. Além disso, no sistema da Parte XV da CNUDM, em consonância com uma certa relutância que os Estados têm em recorrer a tribunais internacionais, a submissão de uma controvérsia ao TIDM pressupõe que as partes tenham chegado a um acordo com esse objectivo. Nesse sentido, o n.º 5 do artigo 287.º estabelece que “[s]e as partes numa controvérsia não tiverem aceito o mesmo procedimento para a solução de controvérsias, está só poderá ser submetida a arbitragem, de conformidade com o anexo VII, salvo acordo em contrário entre as partes.”

Tendo avançado com algumas ideias de enquadramento, é tempo de passar a uma referência aos poderes que os Estados, tanto os Estados costeiros como os terceiros Estados, podem exercer no âmbito no espaço marítimo designado como zona económica exclusiva.

## **2. O CONFRONTO ENTRE OS PODERES DOS ESTADOS COSTEIROS E O EXERCÍCIO DA LIBERDADE DOS MARES POR TERCEIROS ESTADOS NAS ZONAS ECONÓMICAS EXCLUSIVAS**

Como foi já avançado anteriormente, a zona económica exclusiva não pode ser jurídica-internacionalmente equiparada a território terrestre dos Estados costeiros, com isto se querendo significar que os seus poderes não são exclusivos, nem implicam a exclusão de actividades que possam ser potencialmente prosseguidas por terceiros Estados. Com efeito, o regime jurídico-internacional das zonas económicas exclusivas só pode ser adequadamente entendido se for explicitada a necessária conciliação entre os poderes dos Estado costeiros e as actividades que podem ser levadas a cabo por terceiros Estados nesse espaço, com destaque para a navegação.<sup>17</sup>

Nestes termos, de forma a proceder a um enquadramento geral das actividades que podem ser levadas a cabo na zona económica exclusiva, a Parte V da CNUDM não se limita a enunciar os poderes dos Estados costeiros, antes elencando identicamente quais são as liberdades do alto mar que continuam a poder ser exercidas pelos terceiros Estados nesse espaço.

---

<sup>17</sup> Sobre a questão, ver David ANDERSON, “The regulation of fishing and related activities in exclusive economic zones”, in Erik FRANCK e Philippe GAUTHIER, *La Zone Économique Exclusive et la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer, 1982-2000: un Premier Bilan de la Pratique des États – The Exclusive Economic Zone and the United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 -2000: a Preliminary Assessment of State Practice*, Bruylant, Bruxelas, 2003, pp. 31 a 49; “Freedoms of the high seas in the modern law of the sea”, in David FREESTONE, Richard BARNES e David M. ONG (Eds.), *The law of the sea: progress and prospects*, Oxford University Press, 2006, pp. 327 a 345; e “Coastal state jurisdiction and high seas freedoms in the EEZ in the light of the *Saiga* Case”, in Clive R. SYMMONS, *Selected Contemporary Issues in the Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – Boston, 2011, pp. 105 a 115.

Assim, por um lado, no que se refere aos poderes reconhecidos aos Estados costeiros, o artigo 56.º da CNUDM atribui-lhes: a) *“direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos e não vivos”* (na alínea a) do n.º 1); b) direitos de soberania relativamente a *“actividades com vista à exploração e aproveitamento da zona para fins económicos, como a produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos”* (na alínea a) do n.º 1); e c) jurisdição no que se refere à *“colocação e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas”, à “investigação científica marinha”, e à “protecção e preservação do meio marinho”* (na alínea b) do n.º 1).<sup>18</sup> Em contraponto, relativamente aos poderes atribuídos aos terceiros Estados, por outro lado, o artigo 58.º, com a epígrafe, *“direitos e deveres de outros Estados na zona económica exclusiva”*, expressamente estabelece que *“[n]a zona económica exclusiva, todos os Estados, quer costeiros, quer sem litoral, gozam, nos termos das disposições da presente Convenção, das liberdades de navegação e sobrevoo e de colocação de cabos e ductos submarinos (...), bem como de outros usos do mar internacionalmente lícitos, relacionados com as referidas liberdades, tais como os ligados à operação de navios, aeronaves, cabos e ductos submarinos e compatíveis com as demais disposições da presente Convenção.”*

O artigo 58.º da CNUDM reforça a necessidade de serem tidas em consideração as posições jurídicas dos terceiros Estados ao prever, no seu n.º 2, que os artigos 88.º a 115.º da CNUDM, relativos ao regime jurídico do alto mar, se aplicam à zona económica exclusiva na medida em que *“não sejam incompatíveis”* com o regime jurídico específico e *sui generis* previsto na Parte V. Além disso, porque o regime jurídico-internacional em questão procura conjugar actividades de um potencialmente elevado número de Estados e de navios com o seu pavilhão, o n.º 3 do artigo citado, estabelece ainda que *“os Estados terão em devida conta os direitos e deveres do Estado costeiro e cumprirão as leis e regulamentos por ele adoptados de conformidade com as disposições da presente Convenção e demais normas de direito internacional.”*

Nestes termos, como resulta claro das disposições anteriormente citadas, os Estados costeiros não exercem soberania sobre a zona económica exclusiva, em termos semelhantes à soberania territorial, antes gozando dos denominados *“poderes soberanos”* e de *“jurisdição”* relativamente a um conjunto circunscrito de actividades de natureza económica, com destaque para a pesca, que assim deixou de ser uma

---

<sup>18</sup> Sobre a questão, TANAKA, *The International Law...*, cit., p. 130, afirma que *“[i]t is clear from Article 56 (1) (b) (iii) that in the EEZ, the coastal State has legislative and enforcement jurisdiction with regard to the protection and preservation of the marine environment. Further to this, Articles 210 (1) and 215 (5) provide legislative jurisdiction of the coastal State concerning the regulation of dumping and vessel source pollution. Moreover, Articles 210 (2) and 220 contain enforcement jurisdiction of the coastal State with regard to the regulation of dumping and ship-borne pollution.”*

componente da liberdade do alto mar no espaço das 200 milhas náuticas dos Estados costeiros que tenham reivindicado uma zona económica exclusiva.<sup>19</sup>

A distribuição de poderes entre os Estados costeiros e os terceiros Estados pode ser em algumas circunstâncias menos evidente do que poderia parecer numa primeira aproximação à questão, o que ficou perfeitamente demonstrado pela jurisprudência do TIDM a que faremos referência na parte final desta intervenção.

Com efeito, se tivermos em consideração o texto da CNUDM, aos terceiros Estados são reconhecidos na zona económica exclusiva: a) liberdade de navegação (alínea a) do n.º 1 do artigo 87.º); b) liberdade de sobrevoo (alínea b) do n.º 1 do artigo 87.º); c) liberdade de colocação de cabos e ductos submarinos (alínea c) do n.º 1 do artigo 87.º); e, ainda, d) *“outros usos do mar internacionalmente lícitos, relacionados com as referidas liberdades, tais como os ligados à operação de navios, aeronaves, cabos e ductos submarinos e compatíveis com as demais disposições da presente Convenção”* (n.º 1 do artigo 58.º).

O conteúdo da formulação genérica *“outros usos do mar internacionalmente lícitos”* esteve na base de dois litígios que vieram a ser apreciados pelo TIDM, dado que era passível de discussão se o reabastecimento de navios nas zonas económicas exclusivas integrava os poderes dos Estados costeiros ou dos terceiros Estados. Vamos então concluir a presente intervenção com a forma como o Tribunal de Hamburgo lidou com a controvérsia.

### **3. A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL INTERNACIONAL DO DIREITO DO MAR SOBRE OS PODERES DO ESTADOS COSTEIROS NA ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA RELATIVAMENTE AO REABASTECIMENTO DE NAVIOS**

Quando a CNUDM foi negociada, durante o decurso da década de setenta e o início da década de oitenta do século passado, o abastecimento de navios no mar (*bunkering*),<sup>20</sup> com destaque para o reabastecimento de combustível, era uma actividade circunscrita a navios militares. Posteriormente, por razões de natureza económica, com o objectivo de reduzir custos operacionais ao evitar as deslocações aos portos, o *bunkering* passou a abranger navios comerciais, nomeadamente os

---

<sup>19</sup> Sobre a questão, para mais desenvolvimentos, ver TANAKA, *The International Law...*, cit., pp. 126 a 132; e Tullio TREVES, “Jurisdiction over vessels in the areas of pollution and fisheries: general report”, in Erick FRANCK e Philippe GAUTIER (Eds.), *The Exercise of Jurisdiction over Vessels: New Developments in the Fields of Pollution, Fisheries, Crimes at Sea and Trafficking of Weapons of Mass Destruction*, Bruylant, Bruxelas, 2010, pp. 1 a 28.

<sup>20</sup> Sobre a questão, ver Rainer LAGONI, “Offshore bunkering in the Exclusive Economic Zone”, in Tafsir Malick NDIAYE e Rüdiger WOLFRUM (Eds.), *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes. Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston, 2007, pp. 613-627.

navios pesqueiros que operam na zona económica exclusiva de terceiros Estados distintos daqueles de que arvoram o pavilhão.

Sendo uma actividade económica que se consolidou posteriormente à conclusão dos trabalhos da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, não era possível retirar dos seus trabalhos quaisquer elementos que ajudassem a apurar a posição dos Estados sobre a matéria. Com efeito, estando envolvidos apenas navios com o pavilhão de terceiros Estados seria sempre possível defender que não existia qualquer conexão relevante com o Estado costeiro e se tratava fundamentalmente de uma actividade enquadrada pela liberdade dos mares. Da mesma forma que, em contraponto, porque implica que os navios deixem de ir aos portos mais próximos para se reabastecer, também era possível de sustentar que o abastecimento teria consequências económicas lesivas para os Estados costeiros, dado que estes deixavam de cobrar impostos sobre os combustíveis potencialmente vendidos num espaço marítimo no âmbito do qual o Direito Internacional lhes reconhece poderes de actuação e de regulamentação. Além disso, numa perspectiva distinta, dado que os combustíveis são fornecidos no mar, não deveria ser descartada a possibilidade de os Estados costeiros regularem a actividade, de modo a prevenirem os acidentes de natureza ambiental que pudessem ocorrer.

O facto de, no espaço de cerca de década e meia, o TIDM ter sido solicitado a resolver dois litígios relativos ao apresamento de navios que tinham a problemática dos poderes do Estado costeiro para regular o *bunkering* como pano de fundo, é suficientemente demonstrativo da importância que a matéria passou a ter no exercício de poderes pelos Estados no âmbito das zonas económicas exclusivas. Antes de avançar, é muito interessante salientar que, tendo sido oferecidos pelos Estados envolvidos nas controvérsias em apreço diversos enquadramentos jurídicos possíveis para solucionar a questão, o Tribunal de Hamburgo acabou por clarificar os poderes dos Estados costeiros nas zonas económicas exclusivas em conformidade com uma perspectiva relativamente clássica do Direito Internacional do Mar.<sup>21</sup>

Em qualquer caso, o simples facto de os litígios terem sido objecto de apreciação no âmbito de um mecanismo jurisdicional de resolução de conflitos é representativo de a dúvida jurídica subjacente ser suficientemente relevante para justificar a intervenção

---

<sup>21</sup> A posição do Tribunal de Hamburgo pode ser qualificada como relativamente clássica tendo em consideração as posições que tinham sido assumidas em 1 de Fevereiro de 2011, no âmbito do Parecer sobre *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area*. Sobre a questão, ver o nosso “Some notes on the Advisory Opinion of 1 February 2011 of the Sea-Bed Disputes Chamber. Are we in the presence of a glimpse of the future evolution of the jurisprudence of the International Tribunal for the Law of the Sea”, in José Manuel SOBRINO HEREDIA (Ed), *La Contribution de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer a la Bonne Gouvernance des Mers et des Océans – La Contribución de la Convention de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar a la Buena Gobernanza de los Mares y Océanos – The Contribution of the United Nations Convention on the Law of the Sea to Good Governance of the Oceans and Seas*, Editoriale Scientifica, volume I, Napoli, 2014, pp. 345 a 362.

de terceiros e não se bastar com o acordo a que poderia conduzir a negociação entre as partes em litígio.

Numa primeira fase, no *Caso Saiga II* (1999),<sup>22</sup> num litígio entre São Vicente e Granadinas e a Guiné (Conacri) relativamente ao apresamento de um navio, o Tribunal de Hamburgo entendeu que não era necessário abordar a questão dos poderes relativamente ao reabastecimento para lhe fosse possível encontrar uma solução para o litígio em concreto. No entanto, tendo em consideração os contornos específicos da situação, a intervenção do TIDM ajudou a clarificar o regime jurídico-internacional da zona económica exclusiva ao afirmar, de uma forma concludente, que os Estados costeiros não podiam exercer poderes de natureza fiscal ou aduaneira no âmbito desse espaço marítimo.

Com efeito, em conformidade com o Tribunal de Hamburgo, “[i]n the exclusive economic zone, the coastal State has jurisdiction to apply customs laws and regulations in respect of artificial islands, installations and structures (article 60, paragraph 2). In the view of the Tribunal, the Convention does not empower a coastal State to apply its customs laws in respect of any other parts of the exclusive economic zone not mentioned above” (parágrafo 127).

Tendo a questão da distribuição dos poderes neste domínio ficado a pairar indefinida, com fortes reservas da doutrina relativamente à posição que tinha sido tomada pelo Tribunal de Hamburgo nessa ocasião,<sup>23</sup> é digno de nota que o problema tenha voltado a surgir num espaço de tempo relativamente curto e os Estados envolvidos estivessem dispostos a procurar uma solução através do recurso ao TIDM, sabendo que não existia uma posição definitiva sobre a matéria.

No *Caso Virgínia G* (2014), em termos distintos do que tinha sucedido no final da década de noventa do século passado, o Tribunal de Hamburgo entendeu que a questão era central para a apreciação do litígio em discussão. Nesse sentido, de modo a delimitar claramente a questão jurídica que enquadrava a disputa, foi expressivamente afirmado que “[t]hat its task in the present case is to deal with a dispute relating to bunkering activities in support of foreign vessels fishing in the exclusive economic zone of a coastal State” (parágrafo 207), e ainda que “[t]he question to be addressed by the Tribunal is whether Guinea-Bissau, in the exercise of its

---

<sup>22</sup> Sobre a questão, ver Francisco ORREGO VICUÑA, “L’Affaire Saiga et l’interprétation judiciaire des droits et devoirs des Etats dans la zone économique exclusive”, *Espaces et Ressources Maritimes*, 1999-2000, n.º 13, pp. 43 a 59.

<sup>23</sup> Nesse sentido, ROTHWELL e STEPHENS, *The International Law...*, cit., p. 301, defendiam de forma expressiva que “the Tribunal did not, however, venture a definitive view as to whether bunkering within the EEZ could be regulated by coastal states, holding that it was unnecessary to consider the issue because of the particular circumstances of the case. Nonetheless, despite this equivocal analysis, both state practice and a plain reading of the LOSC suggests coastal state powers of fisheries regulation do extend to include incidental matters such as bunkering or processing fish caught within the EEZ.”

*sovereign rights in respect of the exploration, exploitation, conservation and management of natural resources in its exclusive economic zone, has the competence to regulate bunkering of foreign vessels fishing in this zone” (parágrafo 208).*

Tendo em consideração a dinâmica na interpretação dos textos dos compromissos internacionais que foi anteriormente referenciada, a análise da questão foi feita através do levantamento da prática dos Estados neste domínio, tanto a convencional, como a resultante da emissão de legislação interna pelos Estados costeiros. No que especificamente concerne à segunda, foi afirmado que “[t]he Tribunal acknowledges that the national legislation of several States, not only in the West African region, but also in some other regions of the world, regulates bunkering of foreign vessels fishing in their exclusive economic zones in a way comparable to that of Guinea-Bissau. The Tribunal further notes that there is no manifest objection to such legislation and that it is, in general, complied with” (parágrafo 218).

Não obstante ter sido avançado pela Guiné-Bissau um enquadramento da matéria através de uma argumentação de natureza ambiental,<sup>24</sup> o Tribunal entendeu que esta não era passível de ser aceite, tendo em consideração o modo como a legislação interna tinha regulado a matéria. Nesse sentido, foi afirmado que “[a]s to the arguments of the Parties concerning the right of a coastal State to regulate bunkering of fishing vessels for the purpose of protecting the marine environment, the Tribunal considers it unnecessary to scrutinize the relevant arguments and facts presented by the Parties. In the view of the Tribunal, it suffices to point out that Guinea-Bissau incorporated its regulations on bunkering in its legislation on fishing rather than in legislation concerning the protection of the marine environment” (parágrafo 224).

Em conformidade, o Tribunal veio a decidir de acordo com uma abordagem mais clássica do Direito Internacional do Mar, o que se encontra perfeitamente sintetizado na afirmação de que “[t]he Tribunal is of the view that the regulation by a coastal State of bunkering of foreign vessels fishing in its exclusive economic zone is among those measures which the coastal State may take in its exclusive economic zone to conserve and manage its living resources under article 56.º of the Convention read together with article 62.º, paragraph 4, of the Convention. This view is also confirmed by State practice which has developed after the adoption of the Convention” (parágrafo 217).

---

<sup>24</sup> Uma apreciação da jurisprudência internacional com relevância ambiental pode ser encontrada em Tullio TREVES, “The role of dispute settlement mechanisms in the protection of the Marine Environment in cases concerning economic activities in the sea and seabed”, in The International Bureau of the Permanent Court of Arbitration (Eds.), *International Investments and Protection of the Environment*, Kluwer, 2001, pp. 97-121; Alan BOYLE, “The environmental jurisprudence of the International Tribunal for the Law of the Sea”, *International Journal of Marine and Coastal Law*, 2007, vol. 22, n.º 3, pp. 369 a 381; e Donald R. ROTHWHEEL, “The contribution of ITLOS to oceans governance through marine environmental dispute resolution”, in Tafsir Malick NDIAYE e Rüdiger WOLFRUM (Eds.), *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes. Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston, 2007, pp. 1007-1024.

Contudo, para alcançar o objectivo pretendido, de um modo em parte consonante com a interpretação evolutiva<sup>25</sup> proposta pela Guiné-Bissau, o TIDM teve de proceder a uma interpretação não literal das regras constantes da CNUDM, na medida em que entendeu que *“the use of the terms “conserving” and “managing” in article 56.º of the Convention indicates that the rights of coastal States go beyond conservation in its strict sense”* (parágrafo 212).

O enquadramento jurídico utilizado pelo Tribunal de Hamburgo e a opção por fundar a competência dos Estados costeiros nos poderes soberanos que lhes foram atribuídos relativamente à “conservação” e à “gestão” dos recursos marinhos vivos, conduziu a uma solução salomónica quanto à regulamentação do *bunkering*. Assim, por um lado, quando se trata do reabastecimento de navios envolvidos na actividade pesqueira são reconhecidos poderes de regulamentação aos Estados costeiros, enquanto que, por outro lado, isso já não terá lugar quando se esteja a lidar com navios de qualquer outro tipo. Nesse sentido, foi enfatizado pelo Tribunal Internacional do Direito do Mar que *“the bunkering of foreign vessels engaged in fishing in the exclusive economic zone is an activity which may be regulated by the coastal State concerned. The coastal State, however, does not have such competence with regard to other bunkering activities, unless otherwise determined in accordance with the Convention”* (parágrafo 223).

## CONCLUSÕES

Terminaremos esta intervenção com seis breves conclusões que sintetizam o percurso efectuado:

- i. a zona económica exclusiva não é equiparável ao mar territorial do Estado costeiro, nem constitui mais uma parte do alto mar, sendo antes um espaço marítimo no qual o Estado costeiro exerce poderes em conformidade com o Direito Internacional do Mar, em particular com o regime jurídico previsto nos artigos 55.º a 75.º da CNUDM, e os terceiros

---

<sup>25</sup> Sobre a interpretação evolutiva ver Malgosia FITZMAURICE, “Dynamic (evolutive) interpretation of treaties and the European Court of Human Rights”, in Alexander ORAKHELASHVILI e Sarah WILLIAMS (Eds.), *40 Years of the Vienna Convention on the Law of Treaties*, British Institute of International and Comparative Law, 2010, pp. 55 a 95; Pierre-Marie DUPUY, “Evolutionary interpretation of treaties: between memory and prophecy”, in Enzo CANNIZZARO (Ed), *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*, Oxford University Press, 2011, pp. 123 a 137; e Georg NOLTE, “Between contemporaneous and evolutive interpretation: the use of “subsequent practice” in the judgment of the international court of justice concerning the Case of Costa Rica v. Nicaragua”, Holger P. HESTERMEYER, Doris KÖNIG, Nele MATZ-LÜCK, Volker RÖBEN, Anja SEIBERT-FOHR, Peter-Tobias STOLL e Silja VÖNEKY (Eds.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity. Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, Volume I, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden e Boston, 2012, pp. 1675 a 1684.

Estados continuam a poder actuar em conformidade com algumas das liberdades do alto mar, com destaque para a liberdade de navegação;

- ii. a compreensão do conteúdo de um compromisso internacional deve partir do acordo inicial que foi alcançado no momento da assinatura, isto é, do seu texto, mas implica simultaneamente que se tenha em consideração a prática seguida posteriormente pelas partes no decurso do seu cumprimento, na medida em que esta pode representar uma modificação informal da vinculação internacional inicial, o que constitui uma manifestação do princípio geral de os Estados serem “os donos dos tratados”;
- iii. a utilização do Tribunal Internacional de Direito do Mar é apenas uma das opções disponibilizadas aos Estados para solucionarem pacificamente os seus conflitos no espaço marítimo, tendo estes uma grande margem de liberdade para escolherem o mecanismo que entendem ser o mais conveniente;
- iv. os Estados costeiros não exercem soberania sobre a zona económica exclusiva, em termos semelhantes à soberania territorial, antes gozando dos denominados “poderes soberanos” e de “jurisdição” relativamente a um conjunto circunscrito de actividades de natureza económica, com destaque para a pesca, que assim deixou de ser uma componente da liberdade do alto mar no espaço das 200 milhas náuticas dos Estados costeiros que tenham reivindicado uma zona económica exclusiva;
- v. o simples facto de, no espaço de cerca de década e meia, no *Caso Saiga II*, em 1999, e no *Caso Virgínia G*, em 2014, o Tribunal Internacional do Direito do Mar ter sido solicitado a resolver dois litígios relativos ao apresamento de navios que tinham a problemática dos poderes do Estado costeiro para regular o *bunkering* como pano de fundo, é suficientemente demonstrativo da importância que a matéria passou a ter no exercício de poderes pelos Estados no âmbito das zonas económicas exclusivas posteriormente à conclusão e entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar;
- vi. o enquadramento jurídico utilizado pelo Tribunal de Hamburgo e a opção por fundar a competência dos Estados costeiros nos poderes soberanos que lhes foram atribuídos relativamente à “conservação” e à “gestão” dos recursos marinhos vivos, conduziu a uma solução salomónica quanto à regulamentação do *bunkering*: por um lado, quando se trata do reabastecimento de navios envolvidos na actividade pesqueira são reconhecidos poderes de regulamentação aos Estados costeiros, sendo

que, por outro lado, em contraponto, o reabastecimento de navios de qualquer outro tipo continua a ser um uso do mar enquadrado pela liberdade do alto mar.



# ENTRE O APELO DOS RECURSOS MINERAIS E A PROTECÇÃO DOS ECOSSISTEMAS VULNERÁVEIS DO MAR PROFUNDO EM PORTUGAL.

## ENQUADRAMENTO LEGAL, SISTEMA DE COMPETÊNCIAS E ORDENAMENTO\*

Marta Chantal Ribeiro

### RESUMO:

No panorama da União Europeia, aparentemente, a região dos Açores é considerada como a única área oceânica – incluindo a plataforma continental além das 200 m.n. – com interesse para a mineração do mar profundo, devido, muito em particular, à existência de campos hidrotermais, aos quais estão associados os sulfuretos polimetálicos. No artigo abordam-se os desenvolvimentos recentes em matéria de protecção destes ecossistemas marinhos face aos impactos, reais ou potenciais, maxime da pesca e da mineração, atento o trajecto que está a ser iniciado pela prospecção de minerais sólidos. Após uma incursão pela fase da classificação de áreas marinhas protegidas e da adopção de amplas medidas de restrição da pesca para protecção de ecossistemas de profundidade, chegaremos à situação hoje vivida em Portugal com os pedidos da empresa canadiana *Nautilus Minerals Inc.* de atribuição de direitos de prospecção e pesquisa de depósitos minerais em vastas zonas do mar da região dos Açores. As áreas delimitadas pela *Nautilus Minerals Inc.* confinam com campos hidrotermais protegidos, bem como integram tantos outros não abrangidos por áreas marinhas protegidas. Atenta a dificuldade em travar a apetência pela mineração, pelos proveitos económicos que se esperam gerar para Portugal encorajados pelo discurso do ‘*crecimento azul*’, a ambição principal do artigo é avaliar até que ponto estão a nossa legislação (incluindo os novos diplomas sobre o ordenamento do espaço marítimo nacional) e as intenções políticas preparadas para realizar um justo equilíbrio entre os proventos da mineração e a exigência que hoje é feita a todos os Estados de protegerem os ecossistemas vulneráveis, raros e frágeis do oceano, para tanto se estabelecendo metas com as quais o Estado português se comprometeu. Com este propósito, o quadro legal português será analisado, bem como confrontado com os compromissos assumidos por Portugal no plano internacional e europeu. O intrincado sistema de repartição de competências, com particular foco na dinâmica *Estado v. regiões autónomas*, fará parte do percurso. Ao longo do artigo buscar-se-á inspiração em exemplos que nos chegam da Nova Zelândia, Austrália e Tonga. Do mesmo modo, as medidas tomadas no âmbito da restrição da actividade pesqueira darão motivos para reflexão.

**Palavras-chave:** Áreas Marinhas Protegidas; Campos hidrotermais; Compromissos internacionais; Ordenamento do Espaço Marítimo; Prospecção e aproveitamento de minerais sólidos marinhos; Sistema de competências.

## ABSTRACT:

In the European Union, the maritime zone around Azores – including the continental shelf beyond 200 n.m. – is considered the most suitable area for deep-sea mining, in particular due to the occurrence of hydrothermal vent fields and related polymetallic sulfides. This article focuses on recent developments regarding the protection of these marine ecosystems from the impacts, actual or potential, caused by fisheries and mining. In fact, the first steps for the exploration of solid marine minerals have already been taken. The article addresses, first, the phase of designation of marine protected areas and the adoption of wide measures restricting fishing in order to protect the deep-sea ecosystems. Second, the current request of Nautilus Minerals Inc., a Canadian company, for prospecting for mineral deposits in several areas of the Mid-Atlantic Ridge under Portuguese jurisdiction, i. e. Azores, are described. These areas include a number of hydrothermal vent fields and are in near proximity to marine protected areas aiming to preserve important fields of those ecosystems. Third, the author analyses the Portuguese legislation, including recent developments on maritime spatial planning, in order to assess whether the legal solutions establish a fair balance between the duty to protect the vulnerable marine ecosystems and the demand of rare minerals encouraged by the ‘blue growth’ economy. To this end, the Portuguese legal framework will be discussed, as well as compared with the international and legal instruments that are binding for Portugal. The complex system of division of competences, with a special insight on the dynamic *State v. autonomous regions* will be an important part of the analysis. Throughout the article the author looks to examples from New Zealand, Australia and Tonga in this context. The restrictive measures adopted in the context of fishing, as well, will give ground for reflection. The main question is: in large areas where destructive fishing gear of the seabed are banned should we not also ban the exploitation of solid minerals, when there is no doubt that this exploitation is aggressive?

**Keywords:** Exploration and exploitation of solid marine minerals; Hydrothermal vent fields; International commitments; Marine Protected Areas; Maritime Spatial Planning; System of competences.

## INTRODUÇÃO

Sim, infelizmente temos receio que os ecossistemas marinhos do mar profundo<sup>1</sup> e toda a vida e equilíbrio que deles dependem tenham fundados motivos para

---

\* Esta publicação integra-se nas actividades da MARSAFENET (COST Action IS1105) e do projecto de investigação *La reforma de la gobernanza pesquera internacional y europea. Retos para el sector pesquero español* (DER2013-45923-R), financiado pelo Ministerio de Economía y Competitividad, Espanha.

<sup>1</sup> Convencionou-se que é mar profundo, para efeitos de mineração, o que se situa a mais de 500 metros. Tomámos a referência no documento *Study to investigate the state of knowledge of deep-sea mining*, Final Report under FWC MARE/2012/06 - SC E1/2013/04, elaborado pela ECORYS para a Comissão Europeia, Direcção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas, 28 de Agosto de 2014, pp. 21 e 22. Noutros contextos ou estudos, convencionou-se

preocupação. Diríamos que esta afirmação transparece o cansaço que encontramos replicado em dezenas de documentos de comprovada credibilidade, citando, como exemplo mais recente, o relatório do *World Wide Fund for Nature* intitulado *Living Planet Report 2014*.<sup>2</sup> Com o devido reconhecimento do intenso labor legislativo desenvolvido pelo Governo português em sede do mar, não obstante, o quadro legal nacional que, no presente, regula a exploração (no sentido de revelação, incluindo prospecção e pesquisa) e o aproveitamento (no sentido de extracção, exploração *stricto sensu*)<sup>3</sup> de recursos minerais marinhos manifesta-se insatisfatório para o cumprimento das metas de protecção dos ecossistemas marinhos do mar profundo fixadas nos mais importantes fóruns e instrumentos internacionais. As lacunas no sistema legal são óbvias, em parte explicadas pela antiguidade dos diplomas (aguarda-se pela apreciação da proposta de lei relativa aos recursos geológicos aprovada pelo Conselho de Ministros em 5 de Março de 2015<sup>4</sup>), em outra parte por negligenciaram o mar profundo, em outra parte, ainda, pelo intrincado e muitas vezes opaco sistema de repartição de competências. Todavia, nem tudo é negativo na análise se fizermos o cotejo com os instrumentos de protecção dos ecossistemas marinhos aos quais Portugal está vinculado e o respectivo reflexo em medidas adoptadas entre nós. Portugal é um dos países na linha da frente da protecção da biodiversidade do mar profundo, tanto pela óptica da criação de áreas protegidas como pelas medidas directas que tem vindo a tomar no domínio da pesca. Este trajectória, associada a exemplos além-fronteiras pioneiros da protecção de zonas vulneráveis, de biodiversidade relevante, em relação aos impactos da mineração, desperta em nós a esperança necessária para motivar a estruturação deste texto. Porque, pelo que nos toca, só a esperança é criativa.

---

a quota dos 200 metros como limite de transição para o mar profundo. Assim acontece no estudo realizado para o Parlamento Europeu intitulado *Deep-seabed exploitation: Tackling economic, environmental and societal challenges*, European Parliament Research Service, Authors: Koen Rademakers, Oscar Widerberg, Katarina Svatikova, Roel van der Veen, Triple E Consulting, Eleonora Panella, Milieu Ltd, 15 March 2015, p. 5 e p. 12.

<sup>2</sup> Disponível na seguinte página (accedida em 31 de Março de 2015):

[http://wwf.panda.org/about\\_our\\_earth/all\\_publications/living\\_planet\\_report/](http://wwf.panda.org/about_our_earth/all_publications/living_planet_report/).

<sup>3</sup> Seguimos aqui a distinção entre exploração e aproveitamento que resulta da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), de 10 de Dezembro de 1982. Nos regimes legais aplicáveis à mineração, os termos podem ter significados mais específicos ou diferentes. Na língua inglesa, por exemplo, distingue-se prospecção, exploração e extracção. A legislação portuguesa opta por distinguir entre prospecção e pesquisa (contidos na 'revelação'), por um lado, e exploração (no sentido de 'aproveitamento'), por outro lado. Veja-se, designadamente, o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 90/90, de 16 de Março, entretanto revogado pela Lei n.º 54/2015, de 22 de Junho, DR I, n.º 119, p. 4296, que estabelece as Bases do regime jurídico da revelação e do aproveitamento dos recursos geológicos existentes no território nacional, incluindo os localizados no espaço marítimo nacional (*vide* os artigos 12.º e 13.º).

<sup>4</sup> Já em sede de revisão de provas da presente publicação foi publicada a Lei n.º 54/2015, de 22 de Junho, citada na nota anterior.

## 1. OS ECOSISTEMAS DO MAR PROFUNDO EM PORTUGAL: A FASE DA CLASSIFICAÇÃO DE ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS. APRECIACÃO DO REGIME DE ORDENAMENTO E DE GESTÃO DO ESPAÇO MARÍTIMO NACIONAL

### 1.1. Aspectos gerais: desde a classificação do campo hidrotermal *Rainbow* até ao Decreto Legislativo Regional n.º 28/2011/A

No ano 2007 Portugal deu um exemplo sem precedentes e de grande impacto internacional ao ver aprovada a sua proposta de integração do campo hidrotermal *Rainbow*, situado numa zona da plataforma continental além das 200 milhas náuticas (doravante, 200 m.n.), na Rede de Áreas Marinhas Protegidas da Convenção OSPAR (doravante, Rede OSPAR de AMPs).<sup>5-6</sup> No mesmo dia, mereceram a mesma classificação os campos hidrotermais *Menez Gwen* e *Lucky Strike*, estes localizados em plena zona económica exclusiva portuguesa<sup>7</sup> (ver a Figura 1).

Portugal demonstrava, assim, compreender a prioridade que hoje deve ser dada à protecção do oceano, insistentemente reiterada nos mais importantes fóruns, documentos e instrumentos internacionais. Seguiu-se, pois, com legitimidade, um período de entusiasmo reflectido na protecção de outros ecossistemas oceânicos, destacando-se os montes submarinos e os corais de água fria.<sup>8</sup>

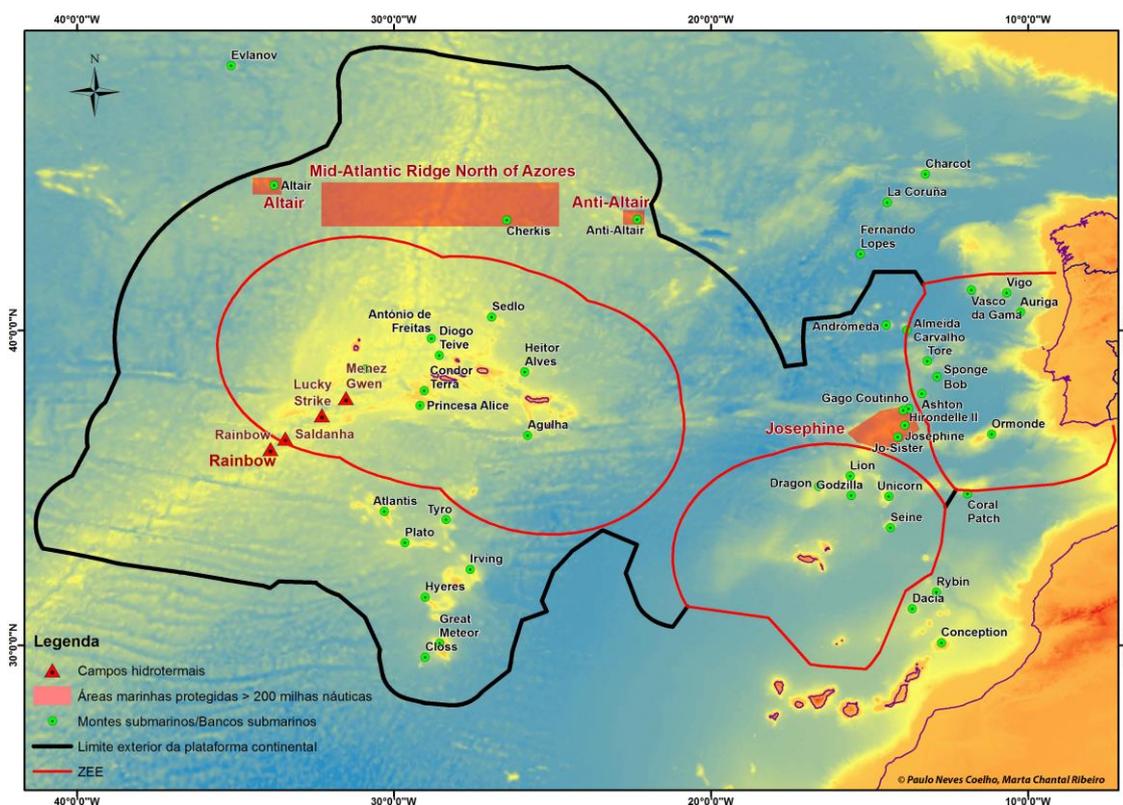
---

<sup>5</sup> *Convenção para a Protecção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste* (Convenção OSPAR). Esta convenção foi assinada em Paris a 22 de Setembro de 1992 e entrou em vigor a 25 de Março de 1998. Na mesma data entrou, também, em vigor para Portugal. O nosso país depositou o instrumento de ratificação em 23 de Fevereiro de 1998. Ver o Decreto n.º 59/97, de 31 de Outubro, DR I-A, n.º 253, p. 5957; e o Aviso n.º 122/98, DR I-A, n.º 148, de 30 de Junho, p. 2929. No que tange a criação de áreas marinhas protegidas (AMPs) os instrumentos mais relevantes do sistema OSPAR são o Anexo V da Convenção OSPAR, *relativo à Protecção e Conservação dos Ecossistemas e da Diversidade Biológica das Zonas Marítimas*, de 23 de Julho de 1998, e a Recomendação 2003/3, *relativa a uma Rede de Áreas Marinhas Protegidas*. O Anexo V entrou em vigor em 30 de Agosto de 2000. Quanto a Portugal, o Anexo V entrou em vigor a 25 de Março de 2006. Ver o Decreto n.º 7/2006, de 9 de Janeiro, DR I-A, n.º 6, p. 163, e o Aviso n.º 578/2006, DR I-A, n.º 87, de 5 de Maio, p. 3249. No que toca a Recomendação 2003/3, esta foi adoptada na Reunião da Comissão OSPAR, Bremen, 23-27 de Junho de 2003, Réf.: § A-4.44a), OSPAR 03/17/1-E, Anexo 9. O texto da Recomendação 2003/3 foi revisto na Reunião Ministerial de Bergen, 20-24 de Setembro de 2010 (*Recommendation 2010/2 on amending Recommendation 2003/3 on a network of Marine Protected Areas*, OSPAR 10/23/1, Annex 7).

<sup>6</sup> No âmbito da Convenção OSPAR, a iniciativa de protecção dos campos hidrotermais tinha sido precedida pela integração, em 2005, na Rede OSPAR de Áreas Marinhas Protegidas dos ilhéus *Formigas/Recife Dollabarat* localizados em oceano aberto.

<sup>7</sup> Ver a seguinte publicação: *2006 Report on the Status of the OSPAR Network of Marine Protected Areas*, Comissão OSPAR, 2007.

<sup>8</sup> Ver os nossos estudos: “*Rainbow*, um exemplo mundial: a primeira área marinha protegida nacional em perspectiva sob águas do alto mar. À descoberta do tesouro do *arco-íris*”, *Revista do CEDOUA*, vol. 20, n.º 2, 2007, pp. 47-86; “The ‘*Rainbow*’: The First National Marine Protected Area Proposed Under the High Seas”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 25, n.º 2, 2010, pp. 183-207; “A criação de AMPs nas zonas da plataforma continental situadas além das 200 mn: Direito do Mar, CPLP e experiência portuguesa pós- ‘*Rainbow*’”, *Revista do CEDOUA*, vol. 25, n.º 1, 2010, pp. 23-39; em co-autoria com Ricardo Serrão SANTOS, “Ecosistemas de profundidade, AMPs oceânicas, plataforma continental além das 200mn e pioneirismo português”, *Dossier, Revista do CEDOUA*, vol. 25, n.º 1, 2010, pp. 117-130, e “*Marine Protected Areas: the case of the extended continental*



**Figura 1:** Na figura estão apenas sinalizadas (em tom laranja escuro) as áreas marinhas protegidas relativas à plataforma continental situada além das 200 m.n. O Rainbow, pela sua diminuta área, está representado pela própria designação em laranja escuro.

Todos estes ecossistemas – campos hidrotermais, montes submarinos e corais de água fria – são considerados vulneráveis e, como tal, de protecção prioritária. Isto resulta, em especial, da *Lista OSPAR de espécies e habitats ameaçados e/ou em declínio*,<sup>9</sup> mas, também, de sucessivas resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas, designadamente, as dedicadas aos “Oceanos e o Direito do Mar”,<sup>10</sup> e do guia da Comissão Europeia intitulado *Orientações para a criação da Rede Natura 2000 no domínio marinho*, de 2007, com os respectivos desenvolvimentos.<sup>11</sup>

shelf”, in Marta Chantal Ribeiro (Ed.), *30 years after the signature of the United Nations Convention on the Law of the Sea: the protection of the environment and the future of the Law of the Sea*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 179-207.

<sup>9</sup> *OSPAR List of Threatened and/or Declining Species and Habitats (Reference Number: 2008-6)*. Ver também *Descriptions of habitats on the OSPAR list of threatened and/or declining species and habitats (Reference Number: 2008-07)*, Comissão OSPAR.

<sup>10</sup> Ver a Resolução n.º 61/105, de 8 de Dezembro de 2006, da Assembleia Geral das Nações Unidas, parágrafos 80 e 83, alínea c) (A/RES/61/105, publicada em 6 de Março de 2007), sobre pesca sustentável, e as resoluções enumeradas na nossa publicação *A protecção da biodiversidade marinha através de áreas protegidas nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição do Estado: discussões e soluções jurídicas contemporâneas. O caso português*, Dissertação de doutoramento, Coimbra, Coimbra Editora, 2013, pp. 535-539.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 587 e sgs. Ver *infra* o ponto 2.3.1.

A integração dos ditos ecossistemas na Rede OSPAR de AMPs esteve na origem de novas classificações dos mesmos ecossistemas como áreas marinhas protegidas (doravante, AMPs), ao abrigo da legislação europeia e nacional, e da progressiva adopção de medidas de gestão. Antes de prosseguirmos, dissolvam-se eventuais dúvidas quanto ao seguinte:

- A actuação nos fora internacionais e regionais (v.g., Convenção OSPAR ou União Europeia), designadamente para a classificação de AMPs no âmbito dos seus regimes próprios (v.g., Rede OSPAR de AMPs; Rede Natura 2000), bem como para a aprovação de medidas protectoras que o Estado sozinho não tem competência para adoptar, é necessariamente competência do Estado português, sem prejuízo da iniciativa interna e da cooperação e participação, no plano externo, das regiões autónomas.
- Questão diferente é a classificação interna de AMPs e a aprovação de medidas de gestão ao alcance do poder estadual. Neste caso, prevalece o regime interno de repartição de competências entre o Estado e as regiões autónomas e a aplicação que dele tem sido feito. Consequentemente, possuindo a Região Autónoma dos Açores competência legislativa ambiental própria, estendendo-se esta às zonas da plataforma continental além das 200 m.n., como desenvolveremos no ponto 1.2., sugerimos que, havendo oportunidade, se melhore a redacção do n.º 3 do artigo 21.º do Decreto Legislativo Regional n.º 28/2011/A, de 11 de Novembro, porque nos parece padecer de um vício de compreensão, primeiro, do alcance dos poderes soberanos do Estado português sobre a plataforma continental além das 200 m.n. (veja-se o que a seguir se diz sobre os artigos 23.º a 25.º do mesmo diploma), segundo, do alcance exacto da competência regional.

**Cronologia da integração de ecossistemas oceânicos localizados em áreas sob jurisdição portuguesa em redes de AMPs, mediante proposta ou decisão do Estado ou da Região Autónoma dos Açores**

Designação	Localização	REDE OSPAR	REDE NATURA 2000	REDES NACIONAIS
Ilhéus <i>Formigas/Recife Dollabarat</i>	Açores (mar territorial)	2005	Sítio de Importância Comunitária, 2002  Zona Especial de Conservação, 2009	Reserva natural marinha; Parque Natural da Ilha de Santa Maria, 2008 (a AMP remonta a 1988)

<i>Banco D. João de Castro</i>	Açores (ZEE)	2007	Sítio de Importância Comunitária, 2002 Zona Especial de Conservação, 2009	Reserva natural marinha e Área marinha protegida para gestão de recursos; Parque Marinho dos Açores, 2011
Campo hidrotermal <i>Lucky Strike</i>	Açores (ZEE)	2007	Sítio de Importância Comunitária, 2009	Reserva natural marinha; Parque Marinho dos Açores, 2011
Campo hidrotermal <i>Menez Gwen</i>	Açores (ZEE)	2007	Sítio de Importância Comunitária, 2009	Reserva natural marinha; Parque Marinho dos Açores, 2011
Campo hidrotermal <i>Rainbow</i>	Açores (pc além das 200 m.n.)	2007	Lista Nacional de Sítios, 2010	Reserva natural marinha; Parque Marinho dos Açores, 2011
Monte submarino <i>Sedlo</i>	Açores (ZEE)	2008	–	Reserva natural marinha; Parque Marinho dos Açores, 2011
Monte submarino <i>Altair</i>	Açores (pc além das 200 m.n.)	2010	–	Área marinha protegida para a gestão de habitats ou espécies; Parque Marinho dos Açores, 2011
Monte submarino <i>Antialtair</i>	Açores (pc além das 200 m.n.)	2010	–	Área marinha protegida para a gestão de habitats ou espécies; Parque Marinho dos Açores, 2011

Monte submarino <i>Mid-Atlantic Ridge North of the Azores (MARNA)</i>	Açores (pc além das 200 m.n.)	2010	–	Área marinha protegida para a gestão de habitats ou espécies; Parque Marinho dos Açores, 2011
Monte submarino <i>Josephine</i>	Entre o continente e a Madeira (pc além das 200 m.n.)	2010	–	–
Banco Gorringe	ZEE do continente (a sudoeste do Cabo de São Vicente)	–	Lista Nacional de Sítios, 2015 <sup>12</sup>	–
Madeira-Tore (em estudo)	ZEE do continente, pc além das 200 m.n. (integrando a área do monte Josephine), ZEE da Madeira	–	–	–
Great Meteor (em estudo)	Açores (ZEE e pc além das 200 m.n.)	–	–	–

O tempo que se seguiu à classificação formal de AMPs oceânicas em Portugal obrigou, no entanto, a colocar os pés no chão, **seja pelo carácter sumário ou insuficiente das medidas de gestão, seja pela falta de rigor dos dispositivos.**

Quanto ao primeiro aspecto, em geral, o único diploma que se refere de modo compreensivo a **medidas de gestão** é o Decreto Legislativo Regional n.º 28/2011/A, de

<sup>12</sup> Já em sede de revisão de provas da presente publicação, o Banco Gorringe foi integrado na Lista Nacional de Sítios conforme aprovado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2015, de 31 de Julho, DR I, n.º 148, p. 5181.

11 de Novembro, que estrutura o Parque Marinho dos Açores.<sup>13</sup>

Muito provavelmente por causa da complexidade do regime aplicável às AMPs situadas na plataforma continental além das 200 m.n., o diploma é nesta parte muito sucinto, não refere (o que seria esclarecedor!<sup>14</sup>) o quadro das importantes medidas restritivas da pesca aprovadas, mediante solicitação portuguesa, pela União Europeia<sup>15</sup> e pela NEAFC<sup>16</sup> e, naturalmente, só respeita à área marítima da Região Autónoma dos Açores. Depois, no caso do monte submarino *Josephine*, situado entre a Região Autónoma da Madeira e Portugal continental, numa área da plataforma continental além das 200 m.n., e classificado como AMP-OSPAR em 2010, não há sequer um plano de gestão. Só muito recentemente foram aprovadas condições para o exercício da pesca de contacto com o fundo que abrangem o dito ecossistema, mas as medidas são de exclusiva aplicação a embarcações com pavilhão português. Falamos da Portaria n.º 114/2014, de 28 de Maio.<sup>17</sup> É um começo, mas, se queremos uma protecção efectiva do monte *Josephine*, temos, para um resultado mais garantido, de nos aventurar por outras instâncias (União Europeia e NEAFC) de modo a banir a pesca destrutiva dos fundos marinhos que navios de pesca estrangeiros praticam naquelas paragens.<sup>18</sup> Ao que tudo indica, cremos ser esta a intenção de Portugal. Com efeito, neste momento está em estudo a criação de uma AMP extensa (*Madeira-Tore*) que absorverá o monte submarino *Josephine* e ditará medidas de gestão mais completas.

Sublinhe-se que, a propósito da pesca ilícita de espécies sedentárias da plataforma continental além das 200 m.n., independentemente de quem a pratica, subscrevemos o entendimento de Daniel Owen quando advoga ser legítima a actuação unilateral do Estado costeiro. Neste caso, os Estados costeiros podem fazer valer diretamente os seus direitos de soberania sobre aquelas espécies sedentárias, o que poderá culminar

---

<sup>13</sup> DR I, n.º 217, p. 4834.

<sup>14</sup> Não me parece bastante a remissão efectuada pelo artigo 29.º do diploma: “O Parque Marinho dos Açores rege-se pelo presente diploma, pelo que venha a ser estabelecido no Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo dos Açores (POEMA) e pelas demais normas nacionais, comunitárias e de direito internacional que lhe sejam aplicáveis.”

<sup>15</sup> Ver o Regulamento (CE) n.º 1568/2005 do Conselho, de 20 de Setembro, JOUE n.º L 252, de 28 de Setembro, p. 2. Inclui a área onde se situam os campos hidrotermais sob jurisdição portuguesa.

<sup>16</sup> North East Atlantic Fisheries Commission (Comissão das Pescas do Atlântico Nordeste). Ver a seguinte página, onde estão identificadas as áreas de encerramento à pesca (2009-2017) nas AMPs dos montes submarinos *Altair*, *Antialtair* e *Mid-Atlantic Ridge North of the Azores*, situados na plataforma continental portuguesa além das 200 m.n. a norte dos Açores: <[http://www.neafc.org/managing\\_fisheries/vmec](http://www.neafc.org/managing_fisheries/vmec)> (acedida em 31 de Março de 2015).

<sup>17</sup> DR I, n.º 102, p. 2977. Segundo se lê no preâmbulo, a portaria cria as condições necessárias para a protecção dos fundos marinhos dos impactos adversos da actividade da pesca, nomeadamente, através da interdição da utilização e a manutenção a bordo de artes de pesca susceptíveis de causar impactos negativos nos ecossistemas de profundidade, e cria a obrigação de registo e comunicação sobre esponjas e corais capturados.

<sup>18</sup> Ver a seguinte página, onde consta a área do *Josephine*: <<http://www.neafc.org/page/4009>> (acedida em 31 de Março de 2015). Ver, também, para inspiração, o Regulamento (CE) n.º 734/2008 do Conselho, de 15 de Julho de 2008, JOUE n.º L 201, de 30 de Julho, p. 8. relativo à protecção dos ecossistemas marinhos vulneráveis do alto mar contra os efeitos adversos das artes de pesca de fundo.

em visita, inspecção e apresamento de um barco de pesca no alto mar (aplicação por analogia do artigo 73.º da CNUDM).<sup>19</sup> No nosso entender este raciocínio é aplicável, *mutatis mutandis*, no caso de a pesca ilícita, quando dirigida a outro tipo de espécies, destruir a vida sedentária e o equilíbrio ecológico da plataforma continental além das 200 m.n. Note-se, de resto, que nem sempre será fácil a distinção entre espécies sedentárias e as outras espécies. À luz daquilo que os Estados acordaram aquando da celebração da CNUDM, não pertencem à categoria de espécies sedentárias certos crustáceos e os polvos, por exemplo. Mas como estes têm um contacto permanente com o solo marinho, em tese, como distinguir até onde vai a liberdade de pesca? Uma coisa é certa, na nossa compreensão do regime previsto na CNUDM (*v.g.*, artigos 77.º, 57.º, n.º 3, e 73.º, os dois últimos por analogia), os Estados terceiros não podem, no exercício da liberdade de pesca, nem dirigir o seu esforço a espécies sedentárias, nem na pesca que praticam destruir este tipo de espécies ou os ecossistemas próprios do solo e subsolo marinhos. No âmbito da União Europeia, todo este raciocínio fortalecedor dos poderes do Estado costeiro tem de ser escrutinado à luz do Regulamento (UE) n.º 1380/2013, de 11 de Dezembro de 2013, relativo à Política Comum de Pescas (em especial, artigos 11.º-13.º e 19.º-20.º).<sup>20</sup>

Apreciando, agora, a questão da **falta de rigor dos dispositivos** voltamos ao mesmo Decreto Legislativo Regional n.º 28/2011/A onde se confunde os poderes e deveres de Portugal com os poderes e deveres das Partes Contratantes representadas na Comissão OSPAR. Muito brevemente, no dia em que foram integrados na Rede OSPAR de AMPs, os montes submarinos *Altair*, *Antialtair* e MARNA foram objecto de duas classificações sobrepostas. Mediante proposta de Portugal o solo e subsolo, correspondentes a áreas da plataforma continental portuguesa além das 200 m.n., foram classificados como AMPs-OSPAR sob jurisdição nacional. A coluna de água sobrejacente aos montes, por ter estatuto de alto mar, foi classificada, por proposta da Comissão OSPAR, como AMP-OSPAR de alto mar, quer dizer, fora da jurisdição nacional.<sup>21</sup> Este grupo de AMPs-OSPAR de alto mar deu origem a um conjunto de

---

<sup>19</sup> Daniel OWEN, *The powers of the OSPAR Commission and coastal State parties to the OSPAR Convention to manage marine protected areas on the seabed beyond 200 nm from the baseline*, Frankfurt am Main, WWF Germany, 2006, p. 40.

<sup>20</sup> Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, JOUE n.º L 354, de 28 de Dezembro de 2013, p. 22.

<sup>21</sup> Neste ponto, urge que Portugal envie para a Comissão OSPAR a documentação técnica em falta relativa à nomeação, em 2010, para a Rede OSPAR de AMPs das áreas protegidas sob jurisdição nacional relativas ao solo e subsolo dos montes submarinos *Altair*, *Antialtair*, MARNA e *Josephine*. De facto, o *2012 Status Report on the OSPAR Network of Marine Protected Areas* (OSPAR Commission, 2013) continua a omitir aquelas AMPs portuguesas (ver, em particular, a p. 11, nota 10). O documento nem sequer refere a proposta que foi apresentada por Portugal para integração na Rede OSPAR de AMPs daquelas áreas protegidas, mesmo tendo sido a proposta aprovada pelas Partes Contratantes na reunião ministerial da Comissão OSPAR havida em Bergen nos dias 23-24 de Setembro de 2010. Veja-se o parágrafo 28.º da Declaração de Bergen (*Bergen Statement*), que coroo a referida reunião ministerial: "(...) *We also adopt measures to establish and manage as OSPAR MPA in areas beyond national jurisdiction the high seas superjacent to the seabed of the Altair, of the Antialtair and of the Josephine Seamounts,*

decisões (pelas quais se fez a classificação) e recomendações (pelas quais se dão orientações sobre as medidas de gestão).<sup>22</sup>

Ora, o Decreto Legislativo Regional n.º 28/2011/A, nos artigos 23.º a 25.º,<sup>23</sup> recorre, indevidamente, ao conjunto das decisões e recomendações, que respeitam às AMPs do alto mar (coluna de água), para fundamentar a classificação e as medidas de gestão aplicáveis às AMPs nacionais (plataforma continental estendida) que foram integradas na Rede OSPAR por proposta portuguesa em 2010. Mais do que incorrecta, a redacção dos artigos é manifestamente perigosa para a afirmação da soberania nacional. Em vernáculo, literalmente ‘dá-se um tiro no pé’. Nada que não se possa corrigir, porém, numa futura revisão do diploma, seguindo-se, pelo menos, a redacção do n.º 1 do artigo 22.º, relativo ao campo hidrotermal *Rainbow*.

Mas só o n.º 1 do artigo 22.º, porque, havendo oportunidade, entendemos que deva ainda ser corrigido o n.º 2 deste artigo, atendendo a que também aqui a redacção é atentatória da soberania que Portugal exerce no campo hidrotermal *Rainbow*: “Os limites territoriais da Reserva Natural Marinha do Campo Hidrotermal *Rainbow* são os fixados pelos competentes órgãos da Convenção OSPAR no documento OSPAR 07/6/6-E e estão representados no anexo II pela sigla PMA04.” Quer dizer, se a AMP integrada na Rede OSPAR tem os limites territoriais que tem, isso deve-se à proposta portuguesa e não a uma qualquer decisão superior das Partes Contratantes reunidas na Comissão OSPAR. Confuso, mas menos mal, é o n.º 2 do artigo 21.º.

---

*as well as of an area of the Mid-Atlantic Ridge North of the Azores. Since the seabed of these areas is subject to a submission by Portugal to the Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS), these measures complement the management measures for MPAs reported by Portugal to the OSPAR Commission as components of the OSPAR network of MPAs.*” Sublinhado nosso. Está em elaboração o Relatório de 2014, a publicar em 2015, mas ainda não foi possível ter acesso ao conteúdo. Todavia, há notícias informais de que a questão está a ser tratada e resolvida.

<sup>22</sup> OSPAR Decision 2010/6 *on the Establishment of the MAR North of the Azores High Seas Marine Protected Area*, OSPAR 10/23/1-E, Annex 44; OSPAR Recommendation 2010/17 *on the Management of the Mid-Atlantic Ridge North of the Azores High Seas Marine Protected Area*, OSPAR 10/23/1-E, Annex 45; OSPAR Decision 2010/4 *on the Establishment of the Antialtair Seamount High Seas Marine Protected Area*, OSPAR 10/23/1-E, Annex 40; OSPAR Recommendation 2010/15 *on the Management of the Antialtair Seamount High Seas Marine Protected Area*, OSPAR 10/23/1-E, Annex 41; OSPAR Decision 2010/3 *on the Establishment of the Altair Seamount High Seas Marine Protected Area*, OSPAR 10/23/1-E, Annex 38; OSPAR Recommendation 2010/14 *on the Management of the Altair Seamount High Seas Marine Protected Area*, OSPAR 10/23/1-E, Annex 39.

<sup>23</sup> Por exemplo, veja-se a redacção do artigo 23.º:

“1 — A Área Marinha Protegida do Monte Submarino Altair, referida na alínea b) do n.º 1 do artigo 21.º, foi classificada com os fundamentos específicos constantes da Decisão OSPAR 2010/3, sobre o estabelecimento da Área Marinha Protegida Oceânica do Monte Submarino Altair (OSPAR 10/23/1-E, anexo n.º 38), e a sua gestão visa dar cumprimento à Recomendação OSPAR 2010/14, sobre a gestão da Área Marinha Protegida Oceânica do Monte Submarino Altair (OSPAR 10/23/1-E, anexo n.º 39), adoptadas pelas Partes da Convenção OSPAR reunidas em Bergen em Setembro de 2010.

2 — Os limites territoriais da Área Marinha Protegida do Monte Submarino Altair, conforme fixados pela Decisão OSPAR 2010/3, sobre o estabelecimento da Área Marinha Protegida Oceânica do Monte Submarino Altair (OSPAR 10/23/1-E, anexo n.º 38), estão representados no anexo II pela sigla PMA08.”

**Dito tudo isto, não podemos de modo nenhum desmerecer o esforço da Região Autónoma dos Açores e do Governo da República. Pelo contrário.** Sendo certo que ainda muito há a melhorar, tanto ao nível das medidas de protecção, como da compreensão do nosso papel e poderes enquanto Estado costeiro, como, também, ao nível das garantias de cumprimento,<sup>24</sup> **é realmente notável o esforço que tem sido feito em Portugal para traçar caminho numa matéria tão pioneira, onde os exemplos rareiam, e de grande complexidade científica, jurídica e política.**

Devemos, igualmente, sublinhar que a clarificação do Decreto Legislativo Regional n.º 28/2011/A que se sugere não prejudica que Portugal tenha assumido compromissos de protecção efectiva dos ecossistemas marinhos que não podem ser negligenciados. Neste considerando, tanto no que toca a protecção dos ecossistemas marinhos localizados na zona dos Açores como no que tange os localizados noutras zonas sob jurisdição portuguesa (v.g., monte submarino *Josephine*) Portugal deve, proactivamente, tomar todas as medidas necessárias, se preciso for solicitando a cooperação de instituições europeias (v.g., Comissão Europeia) ou organismos internacionais (v.g., NEAFC, Comissão OSPAR, WWF), ou com eles colaborando, de modo a obter um plano de gestão completo, efectivo e, desejavelmente, eficaz. O desígnio da cobertura de '10%', pelo menos, do espaço marinho, em especial as zonas de particular importância para a biodiversidade e os serviços dos ecossistemas, por redes de AMPs ou outras medidas de conservação equivalentes<sup>25</sup> não pode ser um mero objectivo alcançado no papel; tem de constituir uma realidade de facto baseada num trabalho sério e continuado, sob pena de nos andarmos a enganar. O nosso aplauso, portanto, para o Ministro do Ambiente australiano, Greg Hunt, pela coragem de em 2013 suspender, para revisão, os planos de gestão do sistema de áreas marinhas protegidas oceânicas – o mais vasto sistema nacional, ao nível mundial, de AMPs localizado na zona económica exclusiva – alegadamente por terem sido impostos, em 2012, sem consulta justa ou adequada. Em concreto, criticava-se o facto

---

<sup>24</sup> A este respeito, pelo que nos é dado a saber, é preocupante a fragilidade do nosso sistema de fiscalização. Ver, a este respeito, os indícios colhidos no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, relativo a responsabilidade do Estado pela omissão de deveres de fiscalização da zona económica exclusiva dos Açores e danos ambientais atribuídos a essa omissão por diminuição da quantidade de peixe susceptível de ser pescado pelos pescadores açorianos, Processo 978/13, Acórdão de 20 de Fevereiro de 2014. Recentemente foi publicada uma anotação ao acórdão da autoria de Fernando Loureiro BASTOS e Carla Amado GOMES, "Zona Económica Exclusiva: de quem e para quê?", *Revista do Ministério Público*, n.º 138, 2014, pp. 257-273.

<sup>25</sup> Ver as seguintes decisões da Conferência das Partes da Convenção sobre a Diversidade Biológica: Decisão VII/30, Anexo II, Target 1.1, COP 7-2004; Decisão X/2, Anexo, IV, 13, Target 11, COP 10-2010. A meta '10%' foi reiterada na Decisão XI/3, COP 11-2012. Para mais detalhes, consulte-se a seguinte página <<http://www.cbd.int/cop/>> (accedida em 31 de Março de 2015).

de a configuração final do sistema de AMPs oceânicas ter procurado evitar, em várias zonas, conflitos com a indústria pesqueira e do petróleo e gás.<sup>26</sup>

Entre nós, o trabalho que está a ser desenvolvido pelas autoridades portuguesas dá sinais positivos, mas só o futuro o confirmará. Atentas as competências próprias, no plano interno, das regiões autónomas em matéria de pescas e ambiente,<sup>27</sup> é obviamente fundamental uma concertação prévia entre o poder central e os poderes regionais na representação externa e negociação internacional levadas a cabo pelo Estado português. Assim resulta, nomeadamente, do artigo 227.º, n.º 1, alíneas t), u), v) e x), da Constituição da República Portuguesa<sup>28</sup> (doravante, Constituição), que atribui às regiões autónomas poderes de participação e cooperação no domínio da actuação externa do Estado português, acrescentando-se poderes de pronúncia e participação (*maxime*, representação) no âmbito do processo de construção Europeia.<sup>29</sup>

A propósito das competências das regiões autónomas, no plano interno, o Decreto Legislativo Regional n.º 28/2011/A merece-nos uma reflexão mais detida, justificando um ponto próprio. Na actualidade, o alcance das competências regionais nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional é objecto de interpretações distintas e gerador de controvérsia,<sup>30</sup> muito em particular pelas dúvidas que levanta o n.º 3 do artigo 8.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, introduzido na revisão de 2009, em vigor, e pelas discussões provocadas pelos diplomas relativos ao ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional (leia-se, pelo maior rigor, *dos espaços sob soberania ou jurisdição nacional*): Lei n.º 17/2014 e Decreto-Lei n.º 38/2015. É neste contexto que entendemos ser pertinente a análise do diploma que subjaz ao Parque Marinho dos Açores.

---

<sup>26</sup> Apud Charles EHLER, *A Guide to Evaluating Marine Spatial Plans*, IOC Manuals and Guides, n.º 70, ICAM Dossier n.º 8, 2014, p. 43.

<sup>27</sup> Vide o artigo 2.º, n.º 2, o artigo 3.º, alínea m), e os artigos 7.º, 8.º, 37.º, 38.º, 53.º e 57.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, de 1980 (a última alteração foi realizada pela Lei n.º 2/2009, de 12 de Janeiro), bem como o artigo 3.º, n.º 2, e o artigo 40.º, alíneas jj), oo), pp) do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, de 1991 (a última alteração foi realizada pela Lei n.º 12/2000, de 21 de Junho).

<sup>28</sup> Sétima revisão constitucional. Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto, DR I-A, n.º 155, p. 4642.

<sup>29</sup> Ver, também, os artigos 2.º e 11.º do Decreto-Lei n.º 121/2011, de 29 de Dezembro, DR I, p. 5466, que aprova a Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Ver, ainda, o artigo 7.º, n.º 1, alíneas h), i) e j), e n.º 2, o artigo 35.º, o artigo 88.º, e os artigos 121.º a 124.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, bem como o artigo 36.º, o artigo 69.º e os artigos 94.º a 96.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira.

<sup>30</sup> Veja-se, por exemplo, o Relatório da Sessão de Debate '*O Mar Português- Contributo para o Ordenamento Espacial*', que se realizou no dia 16 de Janeiro de 2015 na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, disponível em [http://www.fcsh.unl.pt/e-geo/sites/default/files/dl/site2014/Relatorio\\_Debate\\_Mar\\_Portugues.pdf](http://www.fcsh.unl.pt/e-geo/sites/default/files/dl/site2014/Relatorio_Debate_Mar_Portugues.pdf) (página acedida em 31 de Março de 2015). M.A. FERREIRA; H. CALADO e C. Pereira da SILVA, *Relatório final do Debate MAR Português: Contributo para o Ordenamento Espacial*, CICS.NOVA/FCSH-UNL e CIBIO/UAç. FCSH-UNL, Lisboa, Janeiro de 2015.

## 1.2. Enquadramento constitucional e legal do Decreto Legislativo Regional n.º 28/2011/A, que Estrutura o Parque Marinho dos Açores

O Decreto Legislativo Regional n.º 28/2011/A foi aprovado na sequência do Decreto Legislativo Regional n.º 15/2007/A, de 25 de Junho,<sup>31</sup> que desenvolveu para a Região Autónoma dos Açores os princípios constantes da anterior Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril<sup>32</sup>). A possibilidade de desenvolvimento autónomo da matéria ambiental decorre do artigo 227.º, n.º 1, alínea c), da Constituição<sup>33</sup> e, à época (2007), do artigo 31.º, n.º 1, alínea e), do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.<sup>34</sup> Na versão de 1998, resultava deste Estatuto que a Região Autónoma dos Açores abrangia “o mar circundante e seus fundos, definidos como águas territoriais e zona económica exclusiva” (artigo 1.º, n.º 2) e que eram do interesse específico regional as matérias da “defesa do ambiente e equilíbrio ecológico”, bem como da “protecção da natureza e dos recursos naturais” (artigo 8.º, alíneas c) e d)). A limitação, em 1998, à zona económica exclusiva retratava a legislação sobre delimitação das zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional em vigor na época (Lei n.º 33/77, de 28 de Maio). Nesta matéria, os Decretos Legislativos Regionais n.º 15/2007/A e n.º 28/2011/A foram concebidos num enquadramento legislativo diferente – a Lei n.º 34/2006, de 28 de Julho.<sup>35</sup> Os artigos 3.º, 9.º e 13.º, alínea a), desta lei dão expressão, entre outros, aos artigos 76.º e 77.º da CNUDM,<sup>36</sup> pelo que os referidos diplomas regionais estendem o âmbito da sua aplicação às zonas da plataforma continental situadas além das 200 m.n.. E na nossa compreensão com toda a legitimidade, desde logo, por razões de continuidade e coerência ecológica em relação à protecção realizada dentro dos limites da zona económica exclusiva, mas, também, por motivos de complementaridade e execução, no plano interno, da afirmação da soberania nacional sobre a plataforma continental além das 200 m.n.

---

<sup>31</sup> DR I, n.º 120, p. 4034. Ver *infra* nota 72.

<sup>32</sup> Vide *infra* nota 38 e a questão da revogação da Lei n.º 11/87.

<sup>33</sup> Ver, em geral, José Joaquim Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, pp. 667-669 e p. 687; Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 363.

<sup>34</sup> Segunda alteração ao Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores de 1980 (ERAA), Lei n.º 61/98, de 27 de Agosto, DR I-A, n.º 197, p. 4423. Por altura da quarta revisão constitucional, de 1997, remetia-se para a alínea g) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição (*protecção da natureza, do equilíbrio ecológico*). A terceira alteração, em vigor, ao ERAA data de 2009.

<sup>35</sup> Determina a extensão das zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e os poderes que o Estado Português nelas exerce, bem como os poderes exercidos no alto mar; DR I, n.º 145, p. 5374. Recorde-se que é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre a “definição dos limites das águas territoriais, da zona económica exclusiva e dos direitos de Portugal aos fundos marinhos contíguos” (artigo 164, alínea g), da Constituição).

<sup>36</sup> Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), de 10 de Dezembro de 1982. Sobre a questão, vide a nossa publicação *A protecção da biodiversidade marinha através de áreas protegidas...*, cit., 2013, pp. 344-348.

expressa na integração de diversos ecossistemas marinhos de profundidade na Rede OSPAR de AMPs (ver *supra* o quadro *Cronologia...*). De resto, a extensão do território regional à plataforma continental além das 200 m.n. viria a ser implicitamente confirmada pelo artigo 2.º, n.º 2 (*plataforma continental contígua ao arquipélago*), do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores após a sua terceira revisão, em 2009.

O Decreto Legislativo Regional n.º 15/2007/A foi revogado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 15/2012/A, de 2 de Abril,<sup>37</sup> que estabelece o actual regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade para a região dos Açores, no mesmo processo de desenvolvimento da Lei n.º 11/87, em especial, dos seus artigos 15.º, 16.º, 29.º e 50.º. Entretanto, a Lei n.º 11/87 foi revogada pela Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril (nova Lei de Bases do Ambiente).<sup>38</sup> Todavia, os artigos 15.º, 16.º, 29.º e 50.º encontram correspondência *grosso modo* nos artigos 10.º e 12.º da nova lei de bases do ambiente. Sublinhe-se que o articulado desta lei, embora bastante mais sumário, retoma as “*opções políticas fundamentais*”<sup>39</sup> anteriores, em especial naquilo que nos preocupa. Neste sentido, a revogação da Lei n.º 11/87 não afecta a manutenção em vigor dos Decretos Legislativos Regionais n.º 15/2012/A e n.º 28/2011/A,<sup>40</sup> cuja base legal transita, como veremos de seguida, do Decreto Legislativo Regional n.º 15/2007/A para o congénere n.º 15/2012/A.

O Decreto Legislativo Regional n.º 15/2012/A, com efeito, retoma na prática as anteriores soluções, designadamente no que se refere ao Parque Marinho dos Açores (em especial, os artigos 28.º a 32.º), havendo a preocupação, no n.º 4 do artigo 168.º, de deixar claro que a revogação do Decreto Legislativo Regional n.º 15/2007/A não prejudica a manutenção em vigor dos “*parques naturais*” criados ao seu abrigo, considerando-se todas as remissões legais e regulamentares para as disposições dele constantes como feitas para as correspondentes disposições do Decreto Legislativo Regional n.º 15/2012/A. Ainda que se nos afigure mal expressa, tendo em mente a *ratio* deste diploma parece-nos óbvia a intenção do legislador de incluir o Parque Marinho dos Açores nos “*parques naturais*”. Toda a prática posterior assim o indica<sup>41</sup> e, de resto, o mesmo se deduz do próprio n.º 1 do artigo 168.º, que não inclui o Decreto Legislativo Regional n.º 28/2011/A na lista dos diplomas revogados.

---

<sup>37</sup> DR I, n.º 66, p. 1625.

<sup>38</sup> DR I, n.º 73, p. 2400.

<sup>39</sup> Vide Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, cit., Tomo III, 2007, p. 368, bem como a doutrina aí citada.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Consulte-se, por exemplo, o portal oficial do Governo Regional dos Açores: <http://www.azores.gov.pt/Gra/SRMCT-MAR/menus/secundario/%C3%81reas+Marinhas+Protegidas/> (página acedida em 31 de Março de 2015).

Em suma, pelo que foi analisado até ao momento, o Decreto Legislativo Regional n.º 28/2011/A mantém-se plenamente em vigor. Mas haverá, ainda assim, motivos de preocupação, atentas as modificações operadas pela terceira alteração do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, em 2009? Cremos convictamente que não, antes pelo contrário.

O Decreto Legislativo Regional n.º 28/2011/A foi, realmente, aprovado num quadro normativo diverso do Decreto Legislativo Regional n.º 15/2007/A que lhe deu suporte. Com a Lei n.º 2/2009, de 12 de Janeiro, procedeu-se à terceira alteração do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores<sup>42</sup> (doravante, ERAA), passando a prever-se entre as competências legislativas próprias da região a matéria “*ambiente e ordenamento do território*” (artigos 3.º, alínea m), 37.º, 38.º e 57.º). Esta matéria integra, assinaladamente, nos termos do ERAA:

- A protecção do ambiente, promoção do equilíbrio ecológico e defesa da natureza e dos recursos naturais, incluindo a fiscalização e monitorização dos recursos naturais;
- As áreas protegidas e classificadas e as zonas de conservação e de protecção, terrestres e marinhas;
- Os recursos naturais, incluindo *habitats*, biodiversidade, fauna e flora, recursos geotérmicos, florestais e geológicos;
- O planeamento do território e instrumentos de gestão territorial.

Sublinhe-se que, de acordo com o artigo 227.º, n.º 1, alínea a), da Constituição e do artigo 37.º do ERAA, a região pode legislar para o “*território regional*” nas matérias da competência legislativa própria e que não estejam constitucionalmente reservadas aos órgãos de soberania. No que nos interessa, decorre do artigo 165.º, n.º 1, alíneas g) e z), da Constituição que o domínio de reserva relativa da competência legislativa da Assembleia da República só abrange as “*bases*” do sistema de protecção da natureza e do equilíbrio ecológico, bem como as “*bases*” do ordenamento do território.<sup>43</sup> Neste aspecto, é significativa a competência legislativa complementar prevista no artigo 227.º, n.º 1, alínea c), da Constituição e no artigo 38.º, n.º 1, do ERAA, os quais conferem à Assembleia Legislativa da região o poder de “*desenvolver, para o território regional, os princípios ou as bases gerais dos regimes jurídicos contidos em lei ou decreto-lei que a eles se circunscrevam, salvo quando estejam em causa matérias cujo regime seja integralmente reservado aos órgãos de soberania.*” Os Decretos Legislativos Regionais n.º 15/2007/A e 15/2012/A são um exemplo do exercício deste poder pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores e, sobre isto, são

---

<sup>42</sup> DR I, n.º 7, p. 172.

<sup>43</sup> Vide a doutrina citada na nota 33.

oportunas três considerações:

- Primeira, o Decreto Legislativo Regional n.º 15/2012/A é um diploma de desenvolvimento da lei de bases e opera, também, a transposição de duas directivas no domínio da conservação da biodiversidade, vulgo, a Directiva *Aves* e a Directiva *Habitats*, que estruturam a Rede Natura 2000.<sup>44</sup> Virtualmente esta rede abrange todos os espaços marítimos sob soberania ou jurisdição dos Estados-membros, como veremos no ponto 2.3.1.
- Segunda, a reserva de matérias a que se alude na parte final do n.º 1 do artigo 38.º do ERAA (“*salvo quando estejam em causa matérias cujo regime seja integralmente reservado aos órgãos de soberania*”) tem de estar prevista na Constituição portuguesa, não podendo resultar discricionariamente da própria lei de bases que o seu desenvolvimento fica reservado ao governo da República. Esta é para nós a interpretação mais razoável do enunciado normativo e que melhor realiza o sentido da autonomia regional após a sexta revisão constitucional havida em 2004.<sup>45</sup>
- Terceira, em abstracto, mediante autorização da Assembleia da República, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores pode inclusivamente aprovar, para o âmbito regional, decretos legislativos regionais contendo as *bases* do sistema de protecção da natureza e do equilíbrio ecológico, bem como as *bases* do ordenamento do território, abrindo-se uma “*via para diferenciação*” de soluções legais adoptadas pela Assembleia da República (artigo 227.º, n.º 1, alínea b), da Constituição e artigo 39.º, n.º 1, do ERAA).<sup>46</sup>

A competência legislativa das regiões autónomas está, naturalmente, condicionada por um requisito essencial: o *âmbito regional*. Evidencie-se que a doutrina<sup>47</sup> converge em considerá-lo um requisito diferente do anterior ‘*interesse específico regional*’ e, sem dúvida, mais favorável à autonomia regional na medida em que remete para a “*ideia de competência em função do território*”.<sup>48</sup> De acordo com o n.º 2 do artigo 2.º do ERAA, o território da Região Autónoma dos Açores abrange “*as águas interiores, o*

<sup>44</sup> Vide o artigo 112.º, n.º 4 e 8, da Constituição e o artigo 40.º do ERAA.

<sup>45</sup> Sobre a questão, vide José Joaquim Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, cit., 2010, pp. 668-669.

<sup>46</sup> Vide José Joaquim Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, cit., 2010, p. 666, que acentuam, também, a “*igualdade constitucional na titularidade do poder legislativo*”, havendo uma “*tendencial afirmação do princípio da competência em matéria legislativa com a consequente relativização do tradicional princípio da hierarquia das fontes de direito*” (pp. 685-686). Ver, igualmente, Jorge Miranda e Rui Medeiros, cit., Tomo III, 2007, pp. 360-361.

<sup>47</sup> Vide José Joaquim Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, cit., 2010, p. 663 e p. 686, bem como Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, cit., Tomo III, 2007, pp. 351-355, com importante análise crítica da jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre a matéria.

<sup>48</sup> Maria Benedita Urbano, *apud* Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, cit., Tomo III, 2007, p. 354.

*mar territorial e a plataforma continental contíguos ao arquipélago”.* **Conclui-se, assim, que a Região Autónoma dos Açores tem competência ambiental própria, assinaladamente o poder de criar AMPs, e que a dita competência se estende à zona económica exclusiva e à plataforma continental, incluindo as zonas situadas além das 200 m.n..** O Decreto Legislativo Regional n.º 15/2012/A e o Decreto Legislativo Regional n.º 28/2011/A, que estrutura o Parque Marinho dos Açores, exprimem, por conseguinte, um exercício regular das competências constitucional e estatutariamente previstas.<sup>49</sup> Dito isto, não podemos escamotear uma questão que, mais cedo ou mais tarde, poderá ser levantada: quais são os limites regionais da plataforma continental além das 200 m.n., atenta a continuidade espacial desta zona marítima (ver a Figura 1)?

A resposta a esta questão é difícil mas importante, a fim de se evitarem conflitos espaciais de aplicação da legislação nacional e regional. A este respeito, o nosso entendimento é o seguinte:

- Primeiro, são elevadas as expectativas de que os limites exteriores da plataforma continental apresentados à Comissão de Limites da Plataforma Continental venham a ser confirmados. Contudo, há que aguardar pela confirmação definitiva, a qual depende de uma apreciação cujo início se aguarda a todo o tempo.
- Segundo, é notório que os limites exteriores generosos da plataforma continental se explicam, esmagadoramente, pelo arquipélago dos Açores.
- Terceiro, e mais importante, a área da plataforma continental envolvente do arquipélago dos Açores está em larga medida assente ou influenciada pela crista médio-atlântica, que origina, *grosso modo*, uma identidade ecológica da região. A título de exemplo, há uma óbvia afinidade dos ecossistemas a sudoeste (campos hidrotermais) e a noroeste (montes submarinos) justificando-se plenamente que o Parque Marinho dos Açores não quebre a linha de continuidade natural existente entre as zonas da plataforma continental dentro do limite das 200 m.n. e além dele, nele integrando AMPs situadas fora dos limites da zona económica exclusiva. Preocupa-nos, por isso, o artigo 8.º da Lei n.º 17/2014, de 10 de Abril,<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Parece-nos aqui oportuno citar, uma vez mais, José Joaquim Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, cit., 2010, pp. 669-670 (ponto XVI). Os Autores, ao reflectirem sobre uma eventual reserva de competência legislativa regional, afirmam de modo clarividente: “*O que as leis da República não podem fazer - com a excepção abaixo assinalada quanto aos decretos legislativos regionais autorizados - é substituir-se às regiões na emissão de normas específicas para as regiões lá onde elas gozam de competência legislativa ou revogar directamente a legislação específica regional, porque isso iria afectar essencialmente a autonomia regional.*” Ver, também, Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, cit., Tomo III, 2007, pp. 370-371.

<sup>50</sup> DR I, n.º 71, p. 2358. Estabelece as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo

pelos efeitos negativos (*fragilização, desmembramento*) directos ou indirectos que poderá produzir no Parque Marinho dos Açores, uma vez que, para o efeito da elaboração e aprovação dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional, o artigo efectua um corte entre as zonas marítimas (incluindo a plataforma continental) até às 200 m.n. e a plataforma continental além deste limite. Efeitos que, a ocorrerem, muito provavelmente entrarão no domínio da ilegalidade ou mesmo da inconstitucionalidade. O Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de Março,<sup>51</sup> no desenvolvimento da Lei n.º 17/2014 acentua, ao invés de atenuar, o campo para alegação de ilegalidades e inconstitucionalidades.<sup>52</sup> Vejam-se os seus artigos 12.º, 38.º, n.º 4, e 104.º, n.º 2, 3 e 4, por exemplo, a que voltaremos.

- Quarto, tal como o artigo 11.º da Lei n.º 34/2006, supracitada, determina para a zona económica exclusiva, terá o legislador da República de concretizar as subáreas da plataforma continental além das 200 m.n. correspondentes ao continente e a cada uma das regiões autónomas (ver, também, os artigos 12.º e 22.º da Lei n.º 34/2006).

Exposta a nossa interpretação, há que apreciar de seguida o regime do ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional, pela primeira vez definido em Portugal na Lei n.º 17/2014, tal como desenvolvida no Decreto-Lei n.º 38/2015.

### **1.3. Apreciação do regime de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional: a questão da competência ambiental**

A interacção entre a competência ambiental da Região Autónoma dos Açores e as soluções contidas no Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de Março, necessita, irremediavelmente, de alguns esclarecimentos em grande medida provocados pelo arazoado do artigo 8.º do ERAA, respeitante aos *“Direitos da Região sobre as zonas marítimas portuguesas”*:

*“1 — A Região tem o direito de exercer conjuntamente com o Estado poderes de gestão sobre as águas interiores e o mar territorial que pertençam ao território regional e que sejam compatíveis com a integração dos bens em causa no domínio público marítimo do Estado.*

*2 — A Região é a entidade competente para o licenciamento, no âmbito da utilização privativa de bens do domínio público marítimo do Estado, das*

---

Nacional.

<sup>51</sup> DR I, n.º 50, p. 1523. Alterado pelo Decreto-Lei n.º 139/2015, de 30 de Julho.

<sup>52</sup> Ver o Relatório citado na nota 30.

*actividades de extracção de inertes, da pesca e de produção de energias renováveis.*

*3 — Os demais poderes reconhecidos ao Estado Português sobre as zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional adjacentes ao arquipélago dos Açores, nos termos da lei e do direito internacional, são exercidos no quadro de uma gestão partilhada com a Região, salvo quando esteja em causa a integridade e soberania do Estado.*

*4 — (...)”*

Para a interpretação deste regime, em muito boa hora beneficiámos da pronúncia do Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 315/2014, de 1 de Abril,<sup>53</sup> de acordo com qual o artigo 8.º do ERAA se refere à administração do domínio público marítimo estadual (pontos 6., 7.1. e 7.6.), esclarecendo-se que, sendo o Estado o titular exclusivo (poder “*primário*”) do domínio público marítimo, nesta matéria só podem ser reconhecidos à Região Autónoma dos Açores poderes “*secundários*”<sup>54</sup> de carácter administrativo (ponto 7.5.). É exactamente isto que o artigo 8.º do ERAA reconhece, atribuindo à Região ‘poderes de gestão conjunta’ (n.º 1) e de ‘gestão partilhada’ (n.º 3). Assim, podemos desde já concluir que **o imperativo da gestão conjunta ou partilhada parece estar confinado à administração do domínio público marítimo estadual**. Chegados aqui, há que tentar, pelo menos, clarificar dois aspectos: qual é o âmbito do domínio público marítimo, por um lado, e qual é o âmbito dos ‘direitos’ dominiais que o Estado pode exercer sobre os ‘bens’ dominiais, por outro lado.

**Quanto ao âmbito do domínio público marítimo**, esclarece-nos o artigo 3.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro,<sup>55</sup> que aquele integra os seguintes bens naturais:

- as margens das águas interiores (marinhas ou sujeitas à influência das marés) (alínea e);
- as águas e o leito (compreendendo o subsolo) das águas interiores (marinhas ou sujeitas à influência das marés) bem como do mar territorial (alíneas a), b) e c));
- o leito e o subsolo da plataforma continental (alínea d), medindo-se este espaço a partir das 12 m.n., contadas a partir das linhas de base, até ao limite exterior que está em processo de fixação definitiva (artigo 76.º da

---

<sup>53</sup> DR I, n.º 93, de 15 de Maio de 2014, p. 2841.

<sup>54</sup> Vide Ana Raquel MONIZ, “Direito do Domínio Público”, in Paulo OTERO e Pedro GONÇALVES, *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. V, Coimbra, Almedina 2011, pp. 11-212, em especial p. 112; da mesma Autora, ver o estudo integrado nesta publicação; e Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 315/2014, cit., p. 2854.

<sup>55</sup> Estabelece a titularidade dos recursos hídricos; DR I-A, n.º 219, p. 6520; por duas vezes alterada: Lei n.º 78/2013, de 21 de Novembro, e Lei n.º 34/2014, de 19 de Junho.

CNUDM). Retomamos aqui uma interpretação prévia da alínea d) – *“fundos marinhos contíguos da plataforma continental, abrangendo toda a zona económica exclusiva”* –, segundo a qual excluímos a hipótese de, com a redacção *“abrangendo toda a zona económica exclusiva”*, pretender o legislador incluir as águas da ZEE no domínio público marítimo, atenta a singularidade do seu regime. O efeito útil da referência à ZEE é o de definir o limite espacial (200 m.n.) até ao qual se estenderia o domínio público sobre o leito e subsolo correspondentes à plataforma continental. Este limite deve ser hoje interpretado como limite espacial ‘mínimo’, por coerência com os artigos 3.º e 9.º da Lei n.º 34/2006 e, em geral, com a actuação de Portugal no sentido de tirar partido de todas as potencialidades oferecidas pelo artigo 76.º da CNUDM.<sup>56</sup>

De resto, a exclusão da ZEE do domínio público marítimo foi expressamente confirmada pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 315/2014 (ponto 7.6.). Identicamente, a recente Lei n.º 54/2015, de 22 de Junho,<sup>57</sup> publicada numa altura em que procedíamos já a revisão de provas, no seu artigo 5.º, n.º 2, integra no domínio público geológico tão-somente *“os recursos geológicos que se encontram no leito e no subsolo do espaço marítimo nacional”*, assim se excluindo a coluna de água correspondente à ZEE. Ficará por identificar a natureza dos poderes exercidos pelo Estado neste específico espaço para o efeito de tirar partido dos recursos naturais sobre os quais exerce poderes soberanos ao abrigo do artigo 56.º da CNUDM.

Posto isto, cumpre agora procurar definir **o âmbito dos ‘direitos’ dominiais que o Estado pode exercer sobre os ‘bens’ dominiais** que acabámos de identificar. Por escapar ao nosso objecto, não curaremos de aprofundar a tipologia de *“frutos”* ou *“produtos”*<sup>58</sup> (v.g., recursos naturais) que resultam da administração do domínio público marítimo. O que se nos afigura por certo é o seguinte:

- Primeiro, os poderes respeitantes à *“soberania e integridade do Estado”* ou de *“manutenção, delimitação e defesa”* dos bens dominiais (poderes intransferíveis aparentemente para as regiões autónomas), bem como os poderes de *“aproveitamento ou utilização”* dos ditos bens (poderes

---

<sup>56</sup> Para mais desenvolvimentos, ver a nossa publicação *A protecção da biodiversidade marinha através de áreas protegidas ...*, citada na nota 10, pp. 346-347. Ver, também, a seguinte hiperligação: < <http://www.emepc.pt/pt/>> (página acedida em 31 de Março de 2015).

<sup>57</sup> Estabelece as bases do regime jurídico da revelação e do aproveitamento dos recursos geológicos existentes no território nacional, incluindo os localizados no espaço marítimo nacional. Supracitada, nota 3.

<sup>58</sup> Vide o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 315/2014, parágrafo 7.4., supracitado. Ver *infra* a nota 60.

transferíveis para as regiões autónomas)<sup>59</sup> pertencem necessariamente ao universo dos direitos dominiais, de modo a garantir que os bens se mantêm aptos a satisfazer os fins de utilidade pública que justificaram a sua afectação, por exemplo, salvaguarda da integridade territorial e da soberania do Estado ou rentabilização e aproveitamento económico.

- Segundo, o poder de protecção ambiental *per se* exclui-se da esfera dos direitos dominiais. Isto, mesmo que o exercício do primeiro se possa muitas vezes intersectar com o exercício dos segundos, obrigando a uma articulação eventualmente complexa. Realmente, o poder de protecção ambiental exerce-se, *grosso modo*, sobre uma categoria de ‘bens’ (v.g., ecossistemas e espécies, meio abiótico, paisagens, etc.) que não integram a esfera dos bens dominiais ou dos seus “frutos” ou “produtos”.<sup>60</sup> Em consequência, os fins e instrumentos que subjazem ao exercício de competências ambientais, tanto de natureza legislativa como administrativa, são materialmente distintos dos que consubstanciam os direitos dominiais, conclusão que o legislador em diversos momentos confirma.<sup>61</sup>
- Terceiro, a protecção ambiental da zona económica exclusiva está dissociada de quaisquer considerações que se façam sobre o domínio público estadual. Por tudo o que dissemos antes, não vemos, porém, razão para aprofundar este raciocínio no que toca aos seus efeitos nas competências próprias das regiões autónomas.

Neste momento, estamos em condições de afirmar que, na nossa interpretação, **o imperativo da gestão conjunta ou partilhada, estando confinado à administração do domínio público marítimo estadual, em nada afecta a competência legislativa ambiental própria da Região Autónoma do Açores. Esta competência estende-se à zona económica exclusiva e à plataforma continental, incluindo as zonas situadas além das 200 m.n..**

Não se fique, todavia, por aqui. Façamos um segundo exercício. Admitamos que o artigo 8.º do ERAA tem um âmbito de aplicação mais amplo do que o mero domínio

---

<sup>59</sup> Vide o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 315/2014, parágrafo 7.5., supracitado.

<sup>60</sup> Tomando por base o conceito amplo de ambiente retido no artigo 66.º da Constituição, este deve ser entendido, desde logo, como o “conjunto de sistemas ecológicos, físicos, químicos e biológicos”, a que acrescem “factores económicos, sociais e culturais” (tocantes, por exemplo, à protecção de paisagens e formações naturais, por razões estéticas ou culturais). Vide Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 844-845.

<sup>61</sup> A título meramente exemplificativo, ver o artigo 10.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho, e o artigo 1.º, n.º 3 e 7, da Lei n.º 54/2015, de 22 de Junho, supracitada. O artigo 10.º, n.º 3, referido, oferece mais um argumento para a exclusão da ZEE do domínio público estadual.

público marítimo, absorvendo na esfera da gestão conjunta ou da gestão partilhada o exercício de outros tipos de poderes no mar. Ainda assim, continuaremos sempre a manter a nossa interpretação de que a Região Autónoma do Açores detém uma competência legislativa ambiental própria, isto é, nem conjunta nem partilhada. **Defendemos, com efeito, que o artigo 8.º não pode ser interpretado isoladamente, antes o seu alcance tem de ser definido – e, por conseguinte, restringido – dentro do sistema que resulta do texto da Constituição e do ERAA.** Sob pena de esvaziamento do sentido de vários dispositivos do ERAA (por exemplo, os artigos 2.º, n.º 2, 38.º e 57.º, anteriormente analisados), sob pena, ainda, de se abrir uma ‘caixa de pandora’ de inconstitucionalidades e ilegalidades de diplomas nacionais e regionais aplicáveis em matéria de ambiente marinho (v.g., relativos a áreas protegidas, a avaliação de impacte ambiental, ao bom estado ambiental do meio marinho, etc.), pelo facto de uns e outros não concretizarem o princípio da gestão conjunta ou da gestão partilhada, há obrigatoriamente que fazer uma interpretação sistemática e que confira sentido útil ao todo normativo, da qual resulte o reconhecimento da transferência para a Região Autónoma dos Açores de uma competência legislativa ambiental própria; e não conjunta ou partilhada como à primeira vista se julgaria a serem válidas as premissas de que partimos neste segundo exercício.

**Em suma, por umas razões ou por outras, o artigo 8.º do ERAA não se aplica em matéria ambiental. A eventualidade de inércia da Região Autónoma dos Açores nesta sede estará, sublinhe-se, sempre acautelada pela aplicação do artigo 228.º, n.º 2, da Constituição** (“Na falta de legislação regional própria sobre matéria não reservada à competência dos órgãos de soberania, aplicam-se nas regiões autónomas as normas legais em vigor”). Neste sentido, entendemos estarem feridos de ilegalidade, por violação, *maxime* do ERAA, tanto o n.º 4 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de Março, como os números 3 e 4 do artigo 104.º deste diploma.

Quanto ao n.º 4 do artigo 38.º (*Alteração do plano de situação*):

*“Os instrumentos relativos à proteção e preservação do ambiente marinho, com incidência nas zonas marítimas adjacentes aos arquipélagos, entre as linhas de base e o limite exterior do mar territorial, a zona económica exclusiva e a plataforma continental até às 200 milhas marítimas, aprovados, nos termos legalmente previstos, pelos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, que tenham sido objeto de consulta prévia e vinculativa do Governo nacional, alteram, por adaptação, o plano situação, nos termos do número anterior.”*

Entendemos que esta disposição viola a competência ambiental própria da Região Autónoma dos Açores – competência que inclui designadamente a classificação e gestão de AMPs – ao sujeitar a aprovação dos instrumentos relativos à protecção e preservação do ambiente marinho a consulta prévia vinculativa do Governo da

República. A competência ambiental é, repita-se novamente, uma competência própria da Região. Não é uma competência partilhada. Esclareça-se que a sujeição a consulta prévia vale somente para futuro, conforme se conclui do propósito do artigo 38.º, reforçado pelo disposto no n.º 3 do artigo 104.º. Mas isso não diminui a importância da nossa apreciação.

Além disso, no n.º 4 do artigo 38.º, ignora-se por completo a classificação de AMPs situadas na plataforma continental além das 200 m.n., invadindo-se, pela omissão deliberada, a esfera de competência exercida pela Região Autónoma dos Açores, através dos Decretos Legislativos Regionais n.º 15/2012/A e n.º 28/2011/A, nestes segmentos da plataforma continental. Quanto a nós, no Decreto-Lei n.º 38/2015 confunde-se o poder de classificar e aprovar os planos de gestão das AMPs com o poder de ordenar o espaço marítimo nacional, que é uma coisa diferente. Ainda que não se decida pela ilegalidade da divisão realizada pelo artigo 8.º da Lei n.º 17/2014, que se reflecte no Decreto-Lei n.º 38/2015, entre as zonas marítimas (incluindo a plataforma continental) até às 200 m.n. e a plataforma continental além deste limite, o poder das regiões autónomas só ficará limitado em matéria de ordenamento, não em matéria de protecção ambiental. E mesmo cingindo-nos ao ordenamento merecer-nos-ia sempre preocupação a *'subordinação'*<sup>62</sup> das regiões autónomas ao Governo da República que resulta da leitura do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 38/2015, em violação clara da competência própria da Região Autónoma dos Açores, no mínimo da competência partilhada se se concluir (temos dúvidas!) que o ordenamento do espaço marítimo envolve *'intrinsecamente'* questões do domínio público marítimo. Aspectos, por conseguinte, de elevada complexidade e que precisam muito de ser aclarados, aplicando-se aqui, *mutatis mutandis*, o raciocínio atrás desenvolvido (*segundo exercício*) sobre o âmbito de aplicação do artigo 8.º, n.º 3, do ERAA.

Por último, não deixa de nos causar estranheza que o artigo 38.º, na única passagem em que mais claramente identificamos a inclusão de AMPs (exceptuando o número 4, as AMPs parecem ausentes da preocupação do artigo), a elas se refira de modo quase *'displicente'*, pelo entrave, intuímos ser esta a razão, que podem constituir aos propósitos economicistas<sup>63</sup> e utilitaristas do diploma, ao invés de dar centralidade a este instrumento no processo de ordenamento, na medida em que é comprovadamente fundamental para a preservação da biodiversidade e o equilíbrio dos oceanos. Uma conclusão que é, infelizmente, reforçada pelo artigo 104.º, que analisaremos de seguida.

---

<sup>62</sup> Adaptação da expressão usada por Carlos Pinto Lopes *"gestão subordinada"*, in M.A. FERREIRA et al., *Relatório final do Debate MAR Português*, cit., 2015, p. 9.

<sup>63</sup> Neste sentido ver, também, por exemplo, Francisco NORONHA, "O que há de novo no Mar? Primeiro comentário à Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional", *Revista do CEDOUA*, vol. 21, n.º 2, 2014, pp. 23-44, em especial p. 43.

Quanto aos n.º 3 e 4 do artigo 104.º (*Situação de referência*):

*“3 — Os instrumentos relativos à proteção e preservação do ambiente marinho, com incidência nas zonas marítimas adjacentes aos respetivos arquipélagos, entre as linhas de base e o limite exterior do mar territorial, a zona económica exclusiva e a plataforma continental até às 200 milhas marítimas, que tenham sido aprovados pelos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas antes da entrada em vigor do presente decreto-lei, são tidos em consideração no plano de situação, sem prejuízo do disposto no número seguinte.*

*4 — Em caso de necessidade, atual ou futura, devidamente fundamentada de salvaguarda do interesse nacional, o Governo pode, na resolução do Conselho de Ministros que aprova ou revê o plano de situação ou que aprova plano de afetação, determinar a não integração, total ou parcial, ou a exclusão dos instrumentos referidos no número anterior e no n.º 4 do artigo 38.º.”*

Novamente, também aqui nos parece estar o diploma ferido de flagrante ilegalidade, por violação do ERAA quanto à competência ambiental própria da Região Autónoma dos Açores. Além de, no número 3, se repetir a omissão intencional dos instrumentos de protecção e preservação (*maxime* classificação de AMPs) relativos às zonas da plataforma continental além das 200 m.n., o número 4 merece-nos o total repúdio, primeiro, pelo menosprezo da divisão de competências entre o Estado e as regiões autónomas e, segundo, pela desconsideração do tratamento constitucional da matéria ‘ambiente’, de que decorre um igual estatuto, fazendo uso da terminologia do número 4, de ‘interesse nacional’.

Este segundo problema – prevalência do interesse nacional –, suscita-nos as seguintes observações:

- Primeira, perguntamo-nos onde foi o legislador buscar o argumento do ‘interesse nacional’? Se a inspiração foi o artigo 14.º do ERAA, segundo o qual, no número 2, “a eventual suspensão, redução ou supressão, por parte dos órgãos de soberania, dos direitos, atribuições e competências da Região, resultantes da transferência operada pela legislação da República ou fundadas em legislação regional, deve ser devidamente fundamentada em razões ponderosas de interesse público<sup>64</sup> e precedida de audição qualificada da Região”, preocupa-nos a leitura errada das potencialidades desta disposição com a aplicação inquinada subsequente. Com efeito, do que aqui se trata é de suspender, reduzir ou suprimir os direitos,

---

<sup>64</sup> Sublinhado e inciso nossos. Sobre a labilidade do conceito ‘interesse nacional’ e do maior apuro e adequação do conceito ‘interesse público’, veja-se Francisco NORONHA, *O Ordenamento do Espaço Marítimo. Para o corte com uma visão terrestre centrada do ordenamento do território*, Coimbra, Almedina, 2014, p. 151; *idem*, artigo supracitado na nota anterior, p. 35 (nota 87).

atribuições ou competências em si da Região Autónoma dos Açores e só após a sua audição qualificada, e não avulsamente os actos ou efeitos que resultam do seu exercício regular. Ademais, tal suspensão, redução ou supressão dos direitos, atribuições ou competências da Região nunca poderia ser operada pelo Decreto-Lei n.º 38/2015, exigindo, naquela que nos parece ser a interpretação mais razoável do preceito, alteração do ERAA ou a intervenção do legislador constituinte.

Ou resultará o argumento do ‘interesse nacional’ da aplicação enviesada do conceito de ‘interesse público’ que o Decreto-Lei n.º 108/2010, de 13 de Outubro,<sup>65</sup> acolhe, identicamente, num artigo 14.º? Atenta a redacção do n.º 4 do artigo 104.º do Decreto-Lei n.º 38/2015 não cremos ter estado na mente do legislador uma articulação entre os dois normativos, sendo o dito número 4 um produto próprio e autónomo do regime do ordenamento do espaço marítimo nacional. Para que melhor se perceba, o Decreto-Lei n.º 108/2010 transpõe para o Direito interno a Directiva n.º 2008/56/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Junho, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política para o meio marinho, com vista a garantir, até 2020, o “*Bom Estado Ambiental*” deste meio (Directiva-Quadro «Estratégia Marinha»)<sup>66</sup> No seu artigo 14.º o Decreto-Lei prevê, no seguimento do artigo homólogo da Directiva, que as autoridades nacionais podem identificar situações em que as metas ambientais ou o bom estado ambiental não podem ser alcançados, em todos os seus aspectos, nas águas marinhas nacionais, dentro do calendário previsto, quando haja uma modificação ou alteração das características físicas das águas marinhas resultante de “*acções realizadas por razões imperiosas de interesse público*” que prevaleçam sobre o impacto negativo no ambiente, incluindo qualquer impacto transfronteiriço. Entre várias obrigações, as autoridades nacionais devem identificar de forma clara no programa de medidas esta derrogação, devem assegurar que as modificações ou as alterações verificadas não impedem nem comprometem “*definitivamente*” a prossecução do bom estado ambiental ao nível das sub-regiões marinhas em causa ou nas águas marinhas dos outros Estados-membros e deve ainda o Estado, nos termos do artigo 14.º da Directiva n.º 2008/56/CE, apresentar à Comissão Europeia a fundamentação para a sua actuação. Esta questão merecia mais desenvolvimentos sobre o processo em curso

---

<sup>65</sup> DR I, n.º 199, p. 4462. O diploma já foi três vezes alterado – Decreto-Lei n.º 201/2012, de 27 de Agosto, Decreto-Lei n.º 136/2013, de 7 de Outubro, e Decreto-Lei n.º 143/2015, de 31 de Julho – mas no que nos interessa (o artigo 14.º) a redacção mantém-se igual.

<sup>66</sup> JOUE n.º L 164, p. 19, de 25 de Junho de 2008.

para a prossecução do bom estado ambiental (voltamos ao assunto, em parte, no ponto 2.3.), mas, no que nos ocupa no momento, termine-se apenas dizendo que, seja como for, a aplicação do procedimento previsto no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 108/2010 não se pode realizar ignorando os Estatutos das regiões autónomas e o sistema de competências existente.

- Segunda, é censurável a predisposição do legislador para retroceder nos objectivos de conservação alcançados em nome do que só pode ser a potenciação do aproveitamento económico do mar, uma vez que questões de segurança ou defesa da integridade e soberania do Estado não terão qualquer sentido no contexto. Ademais, causa perplexidade que não só não se esclareça minimamente que ‘interesse nacional’ se tem em vista – o nosso palpite aponta para proventos económicos que se esperam da mineração –, como também não se definam requisitos e um procedimento. A possível alegação de que a salvaguarda do ‘interesse nacional’ pressupõe sempre o cumprimento dos requisitos ambientais exigidos a uma determinada actividade não esmorece a nossa crítica ao número 4. É muito diferente o resultado da actuação do Estado/Região em sede de protecção da biodiversidade marinha *per se*, assinaladamente por meio de AMPs, do resultado alcançado pela mitigação dos impactos negativos de uma actividade no meio marinho. De qualquer modo, estamos perante uma abordagem que contraria o sentido dos compromissos internacionais assumidos por Portugal em matéria de designação de AMPs e que nos tem notabilizado na Europa e no mundo. Em concreto, prevemos o risco de incumprimento de convenções internacionais e de directivas europeias, a par do desrespeito do artigo 8.º, n.º 2 e n.º 4, da Constituição e o regime de hierarquia dele decorrente. Mais claramente, a prevalência do direito convencional (*v.g.*, Convenção OSPAR e Anexo V) sobre a legislação ordinária, bem como, e com efeitos constringentes mais óbvios, do direito derivado da União Europeia (*v.g.*, Directiva Habitats e Directiva n.º 2008/56/CE) sobre a legislação ordinária. Disto falaremos no ponto 2.3.
- Terceira, se é válido o recurso ao conceito de ‘interesse nacional’, então teríamos de colocar em pé de igualdade os dois interesses, pela dignidade constitucional equivalente: a protecção do ambiente (artigo 66.º da Constituição) e – cremos ser esse o motivo – o desenvolvimento económico (artigo 80.º e sgs. da Constituição). A subordinação (“*não integração, total*”; “*exclusão*”) do primeiro interesse ao segundo não nos parece, de todo, colher fundamento constitucional. Invocamos, nesta parte, o “*princípio da concordância prática ou da harmonização*”, tal como

descrito pelo eminente constitucionalista português, Joaquim José Gomes Canotilho: “*Subjacente a este princípio está a ideia do igual valor dos bens constitucionais (e não uma diferença de hierarquia) que impede, como solução, o sacrifício de uns em relação aos outros, e impõe o estabelecimento de limites e condicionamentos recíprocos de forma a conseguir uma harmonização ou concordância prática entre estes bens*”.<sup>67</sup> Para este balanceamento, reiteramos, não é suficiente alegar que ao desenvolvimento de uma actividade económica se exigirá, obrigatoriamente, o escrupuloso respeito dos requisitos ambientais estabelecidos pela legislação aplicável. Na verdade, esta garantia pode não ser bastante para evitar a destruição de ecossistemas completos e assegurar medidas de compensação suficientes e eficazes, acrescentando que os ecossistemas únicos ou espécies endémicas são por sua própria natureza insubstituíveis.

Em suma, sem prejuízo de virtudes que não foram por nós elencadas, no que nos preocupa o Decreto-Lei n.º 38/2015 padece de várias ilegalidades, por violação do ERAA, eventualmente de inconstitucionalidades também, culminando numa contradição entre os princípios que diz promover – com destaque para a abordagem ecossistémica e o bom estado ambiental – e a predisposição em destruir, em nome de um interesse nacional não explicado, a base fundamental da protecção dos oceanos: as áreas marinhas protegidas, naquilo que pode vir a ser uma inversão de marcha atentatória do desafio ‘10%’ de protecção efectiva e representativa dos diferentes ecossistemas lançado pelas Partes Contratantes da Convenção sobre a Diversidade Biológica.<sup>68</sup> E ainda que, no geral, esta percentagem fique de qualquer modo assegurada em Portugal, **é fundamental perceber que o importante não é só a extensão de mar que se protege mas também, principalmente, a importância e a qualidade daquilo que se protege.**

Terminamos este ponto com um argumento que pode ser chamado à colação: o de que pode ocorrer uma intersecção entre as medidas de gestão das AMPs (proibições e condicionamentos de actividades) e o domínio público marítimo, pelo que é

---

<sup>67</sup> José Joaquim Gomes CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Coimbra, Almedina, 2003, p. 1225. Manifestamos o nosso público agradecimento à Doutora Ana Raquel MONIZ, pela frutífera troca de ideias sobre esta questão. O texto apresentado e respectivo enquadramento são, todavia, da total responsabilidade da sua Autora.

<sup>68</sup> Ver *supra* nota 25 e *infra* nota 69. Ver, ainda, o documento *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the progress in establishing marine protected areas (as required by Article 21 of the Marine Strategy Framework Directive 2008/56/EC)*, de 1 de Outubro de 2015. Disponível em <[http://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/pdf/marine\\_protected\\_areas.pdf](http://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/pdf/marine_protected_areas.pdf)>.

determinante clarificar o seguinte:

- Primeiro, as medidas de gestão das AMPs, porque exprimem primariamente o exercício de uma competência ambiental, excluem-se do domínio da gestão partilhada, mantendo-se na competência própria da Região Autónoma dos Açores. A restrição de utilizações ou condicionamento de actividades terá, cremos, na medida do adequado, de se conciliar com o enquadramento estabelecido pela legislação incidente sobre o domínio público marítimo, como será o caso do corrente regime do ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional (v.g., regras aplicáveis às autorizações, ao licenciamento, etc.), mas as duas esferas de competência não se confundem nem conflituam.
- Segundo, um dos dilemas de base do Decreto-Lei n.º 38/2015 parece ser o de confundir o acto de ‘ordenar’ com o acto de ‘autorizar’, ‘licenciar’ ou ‘concessionar’ e disto decorre um compulsão do diploma para a potenciação do uso do espaço marítimo nacional e o controlo das zonas onde esse uso poderá ser maximizado. Só assim se compreende que uma das principais ‘preocupações’ do diploma seja a de submeter a palavra final do Governo da República as decisões em matéria de protecção e preservação do meio marinho que possam ser tomadas pelas Regiões Autónomas. Por conseguinte, apesar de uma leitura transversal do Decreto-Lei nos transmitir a vontade do Governo da República de respeitar e integrar todos os princípios e instrumentos que constituem o ‘*common core*’ actual da protecção do ambiente marinho, a verdade é que depreende-se dos artigos 12.º, 38.º e 104.º a ambição do Governo de controlar as zonas que são principalmente afectas àquele fim – em especial as AMPs – não pelo fim em si, mas pela geometria dos interesses de utilização do espaço marítimo que num dado momento deseje ser estabelecida. Diríamos, assim, que não é a competência ambiental das regiões autónomas que está a invadir a competência do Estado em matéria de domínio público marítimo e de ordenamento. Antes é o Estado que não convive bem com a competência própria das regiões pela impossibilidade de gerir – autorizando, licenciando, concessionando – a exploração e o aproveitamento do domínio público marítimo como lhe aprouver. Concluindo neste aspecto, o domínio mais severo da restrição de utilizações do domínio público marítimo corresponderá esmagadoramente às AMPs, pelo que, na nossa compreensão, é um contra-senso subordinar a gestão das AMPs a eventuais interesses gerais de exploração e aproveitamento. O ‘*leitmotiv*’ é ou deveria ser precisamente o oposto, devido ao facto de as AMPs serem um instrumento nuclear de realização

da abordagem ecossistémica, a qual supostamente se pretende concretizar através do ordenamento do espaço marítimo e que condiciona todo o ‘crescimento azul’ (*blue growth* ou *blue economy*).<sup>69</sup> Em síntese, ao invés de fragilizar, o Decreto-Lei n.º 38/2015 deveria, sim, fortalecer o Parque Marinho dos Açores.

No Decreto-Lei n.º 38/2015 confundem-se infelizmente demasiadas coisas: conceitos, competências, prioridades, opções estratégicas. Ter-se-ia evitado este resultado e a contestação legítima das regiões autónomas se, após o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 315/2014, se tivesse começado tão-somente pela definição do âmbito da gestão partilhada e do respectivo ‘*modus faciendi*’, mediante um efectivo exercício do princípio da cooperação contemplado no artigo 229.º da Constituição. Este teria sido o melhor caminho para uma actuação coordenada, cooperante e eficaz entre o Estado e as regiões, apta a realizar os amplos desígnios da protecção e da exploração e aproveitamento sustentáveis do espaço marítimo nacional.

A não ser assim, proporciona-se espaço para conflitualidade, com a agravante de que, valendo a ‘gestão partilhada’ para ambos os níveis, nacional e regional, não deveremos andar longe da verdade se afirmarmos que existem diplomas da República em vigor feridos de ilegalidade, parcial pelo menos, por violação do n.º 3 do artigo 8.º do ERAA. Era o caso óbvio do Decreto-Lei n.º 90/90, de 16 de Março, havendo que apreciar agora o diploma que o revogou – Lei (de Bases) n.º 54/2015 – publicado após a conclusão deste nosso estudo. Parecem concorrer naquele sentido as declarações de voto dos juízes Pedro Machete e Maria Lúcia Amaral no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 315/2014, com os quais concordamos.

Voltaremos a este assunto e ao propósito do Decreto-Lei n.º 38/2015 na parte final do ponto 2.2.

---

<sup>69</sup> Transcreva-se, pela lucidez, duas passagens do *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the progress in establishing marine protected areas (as required by Article 21 of the Marine Strategy Framework Directive 2008/56/EC)*, citado na nota anterior:

“The role of marine protected areas therefore goes beyond nature conservation, as they create economic benefits to society – they are the green foundations on which the blue economy is built. For example, the overall benefits generated by the marine Natura 2000 network were estimated to reach approximately 1.5 billion EUR per year in 2011. These benefits could increase to 3.2 billion EUR if the marine Natura 2000 coverage doubled” (p. 2); e

“Marine protected areas constitute essential spatial management tools for nature conservation. They can function as sanctuaries for the threatened biodiversity of our seas and oceans. By supporting the resilience of ecosystems, effective networks of MPAs create valuable benefits to society. These socioeconomic benefits include job creation, food provision, or climate regulation. MPAs are therefore a strong illustration of the convergence between the blue and green economy” (p. 6).

#### 1.4. A proibição de mineração nos campos hidrotermais protegidos

Concentre-se, agora, a atenção nos ecossistemas que, no momento em Portugal, estão mais expostos aos interesses da mineração: os campos hidrotermais sitos na Região Autónoma dos Açores. No panorama da União Europeia, aparentemente, esta Região é considerada como a única área de zona económica exclusiva com interesse para a mineração do mar profundo.<sup>70</sup>

Como vimos no quadro *Cronologia*, após serem integrados na Rede OSPAR de AMPs em 2007, os campos hidrotermais *Menez Gwen* e *Lucky Strike* foram classificados como ‘sítios de importância comunitária’ em 2009, no âmbito da Directiva *Habitats*,<sup>71</sup> aguardando-se a sua classificação como ‘zonas especiais de conservação’. O campo hidrotermal *Rainbow* foi incluído, em 2010, na Lista Nacional de Sítios, mas ainda não conheceu, que saibamos, outros desenvolvimentos no âmbito da União Europeia.

No âmbito nacional, tendo por base, na altura, o Decreto Legislativo Regional n.º 15/2007/A, de 25 de Junho,<sup>72</sup> os três campos hidrotermais (*Menez Gwen*, *Lucky Strike* e *Rainbow*) foram classificados como ‘reservas naturais marinhas’ em 2011. Esta classificação foi realizada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 28/2011/A, de 11 de Novembro, que, como referimos, Estrutura o Parque Marinho dos Açores.<sup>73</sup> Este diploma é nuclear para apurarmos quais são as medidas de gestão que concretizam a protecção dos ecossistemas, assim se cumprindo ao mesmo tempo, em maior ou menor extensão, com as obrigações decorrentes da Convenção OSPAR e da Directiva *Habitats*.<sup>74</sup>

A primeira medida de protecção tomada abrangendo a área dos três campos hidrotermais foi o Regulamento (CE) n.º 1568/2005, de 20 de Setembro,<sup>75</sup> respeitante à protecção dos recifes de coral de profundidade (e, na verdade, de outros ecossistemas vulneráveis) dos efeitos da pesca em determinadas zonas do oceano Atlântico. Por força deste regulamento, numa vasta área marinha dos Açores, da Madeira e das Canárias está proibido o uso de diversas artes de pesca susceptíveis de

<sup>70</sup> Ver o documento *Study to investigate the state of knowledge of deep-sea mining*, cit., 2014, pp. 26, 53 e 166.

<sup>71</sup> De 21 de Maio de 1992, Directiva 92/43/CEE, do Conselho, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, JOCE n.º L 206, de 22 de Julho, p. 7, por diversas vezes alterada. Ver a Decisão da Comissão 2009/1001/UE, de 22 de Dezembro de 2009, JOUE n.º L 344, de 23 de Dezembro de 2009, p. 46 (segunda lista actualizada dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica macaronésica).

<sup>72</sup> Estabelecia a Rede Regional de Áreas Protegidas dos Açores, cit.. O diploma foi, entretanto, revogado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 15/2012/A, de 2 de Abril, cit., que estabelece o regime jurídico da conservação da natureza e da protecção da biodiversidade na região dos Açores.

<sup>73</sup> Cit.

<sup>74</sup> Para mais desenvolvimentos ver o nosso livro, supracitado, nota 10, p. 561 e sgs. e p. 605 e sgs. Ver, também, o nosso estudo “Marine Protected Areas: the case of the extended continental shelf”, 2014, supracitado, nota 8, p. 199 e sgs.

<sup>75</sup> Cit.

produzir impactos negativos no fundo, assim se protegendo tanto ecossistemas incluídos em AMPs como não. O regulamento foi completado pela Portaria n.º 114/2014, de 28 de Maio, que estendeu a *ratio* do regulamento a uma área marinha mais vasta, ainda que com efeitos limitados às embarcações nacionais de pesca.

Alguns anos volvidos, ao abrigo dos artigos 13.º e 14.º do Decreto Legislativo Regional n.º 28/2011/A, nas reservas naturais dos campos hidrotermais *Menez Gwen* e *Lucky Strike* passaram a estar interditos vários actos e actividades, a saber:

- a) Todas as actividades de pesca, com excepção da pesca dirigida a espécies epipelágicas migratórias;
- b) A exploração de recursos que envolva técnicas invasivas do fundo marinho e dos ecossistemas associados, incluindo a exploração mineral, de hidratos e de outros compostos ricos em energia, energia geotérmica e actividades com fins biotecnológicos;
- c) A instalação de estruturas para a produção de energia;
- d) A deposição de quaisquer materiais com impacte na paisagem submarina e no funcionamento dos ecossistemas bentónicos;
- e) A utilização de quaisquer armas, substâncias tóxicas ou poluentes, ou de explosivos que possam causar dano ou perturbação das espécies em presença;
- f) A introdução de ruído no meio aéreo ou subaquático que possa causar perturbação nas populações de aves marinhas ou cetáceos;
- g) A realização de quaisquer actividades que perturbem o equilíbrio natural.

Além disso, com relação aos mesmos campos hidrotermais, estão, ainda, condicionados e sujeitos a parecer prévio vinculativo do director do Parque Marinho dos Açores os seguintes actos e actividades:

- a) A investigação científica e monitorização ambiental, incluindo a captura de espécimes;
- b) A recolha de amostras biológicas e geológicas;
- c) A visitação e as actividades de turismo de natureza;
- d) Filmagens para fins comerciais ou publicitários;
- e) A instalação de cabos submarinos de comunicações e de transmissão de energia, condutas de gás, hidrocarbonetos ou outros;
- f) A prospecção de recursos minerais, biológicos ou energéticos que envolvam técnicas invasivas que possam colocar em risco os fundos marinhos e ecossistemas associados;

## g) Lançar âncoras.

Bem mais contido é o regime aplicável na reserva natural do campo hidrotermal *Rainbow*, bastando-se o n.º 4 do artigo 21.º em dizer que “*não podem ser autorizadas, financiadas ou de alguma forma apoiadas por entidades com sede na Região Autónoma dos Açores quaisquer actividades de natureza extractiva ou que resultem na perturbação dos ecossistemas bentónicos e das espécies bentónicas ali existentes.*”

O que podemos concluir, então, da análise do Decreto Legislativo Regional n.º 28/2011/A é que nos três campos hidrotermais está interdita qualquer actividade de aproveitamento dos recursos minerais, no dizer do diploma “*exploração mineral*” e “*actividades de natureza extractiva*”.<sup>76</sup> De forma mais evasiva, estão, igualmente, interditas todas as actividades que “*resultem na perturbação*” do equilíbrio natural e das espécies e ecossistemas bentónicos ali existentes, o que absorve algumas concretizações específicas feitas no artigo 13.º, n.º 3, e no artigo 14.º, n.º 3. Todavia, algumas destas actividades com potencial ‘perturbador’ podem vir a ser autorizadas, mediante parecer prévio vinculativo do director do Parque Marinho dos Açores, como é o caso da prospecção de recursos minerais que envolvam técnicas invasivas que possam colocar em risco os fundos marinhos e ecossistemas associados.

A cautela do diploma com a mineração tem razões bem identificadas, desde logo, o valor anunciado dos sulfuretos polimetálicos que resultam da actividade hidrotermal, concorrendo com a riqueza genética e os valores ecológico e científico dos campos. O interesse comercial das áreas profundas onde há fontes hidrotermais é confirmado pelos pedidos de atribuição de direitos de prospecção e pesquisa de depósitos minerais em vastas zonas do mar da região dos Açores, apresentados ao Estado português em 2012, e reiterados em 2014, pela empresa canadiana *Nautilus Minerals Inc.*, líder mundial nesta área. Os pedidos respeitam escrupulosamente a delimitação das reservas naturais dos campos *Menez Gwen*, *Lucky Strike* e *Rainbow*, mas provocam o primeiro sinal de alerta, pelo facto de cobrirem uma área onde existem outros campos de fontes hidrotermais e porque confinam perigosamente com os campos *Lucky Strike* e *Rainbow* (ver a Figura 2).

Sem que se pretenda inventar um problema ou suscitar uma controvérsia despropositada, até porque o que temos por ora são meros pedidos para prospecção e pesquisa e não é conhecida a predisposição do Estado português ou que condições eventualmente determinará, vale a pena, por precaução, analisarmos com cuidado o quadro normativo aplicável à mineração do mar profundo, em especial porque a

---

<sup>76</sup> Ver *supra* nota 3.

extracção de minerais é considerada a actividade humana de maior impacto negativo nos campos hidrotermais.<sup>77</sup>

Os ecossistemas de profundidade em Portugal, após uma fase de corrida pela sua protecção, conhecem agora uma nova etapa, mais sombria, que poderá culminar na corrida pela sua mineração. Neste cenário, pergunta-se o que poderá o Direito fazer para garantir um justo equilíbrio entre os interesses antagónicos em presença?

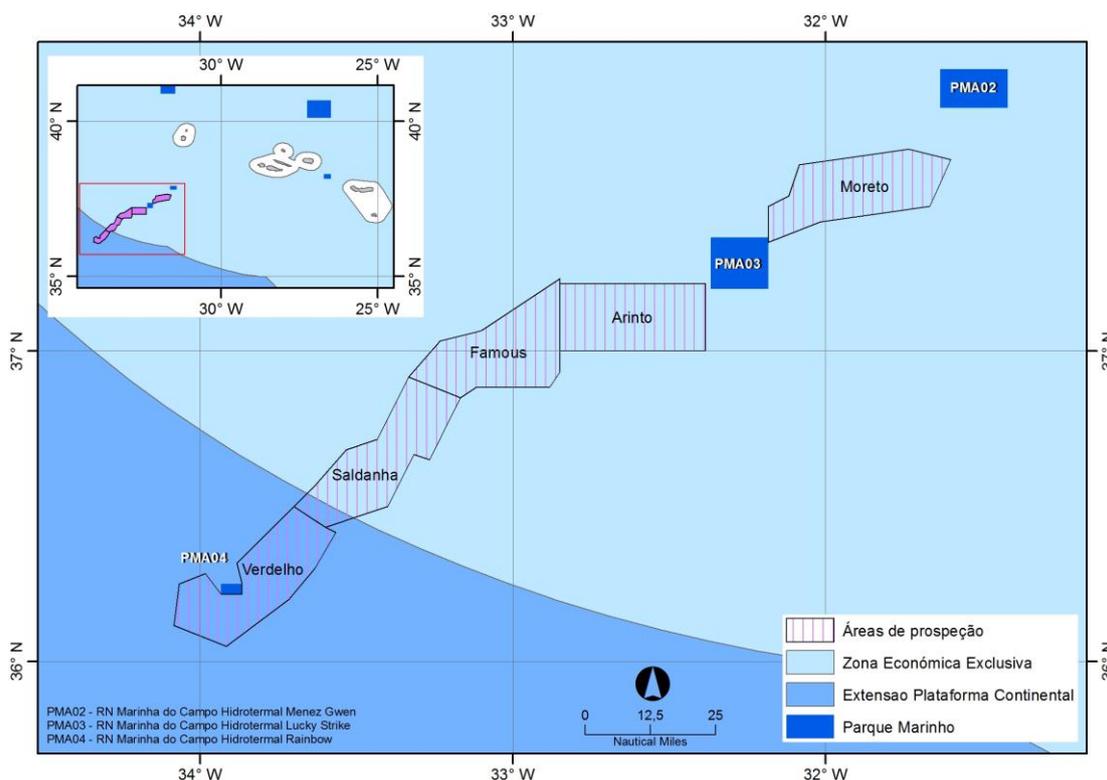


Figura 2: Figura elaborada e gentilmente disponibilizada por Helena Calado e António Medeiros

## 2. OS ECOSISTEMAS DO MAR PROFUNDO EM PORTUGAL: O DESPERTAR PARA A MINERAÇÃO

### 2.1. Os pedidos da *Nautilus Minerals Inc.* num contexto de dúvidas e incertezas

Sem prejuízo das medidas tomadas para controlar a investigação científica e outras actividades de impacto aparentemente mais modesto nos ecossistemas, cremos não estar enganados se dissermos que, até hoje, em Portugal, a actividade humana que

<sup>77</sup> Ver o esclarecedor artigo, sintetizando vários contributos científicos, de Cindy Lee Van DOVER, "Impacts of anthropogenic disturbances at deep-sea hydrothermal vent ecosystems: A review", *Marine Environmental Research* (2014), disponível na seguinte página <<http://dx.doi.org/10.1016/j.marenvres.2014.03.008>> (accedida em 31 de Março de 2015).

mereceu mais medidas restritivas (condicionamentos e proibições) pela destruição que provoca no fundo marinho é a pesca. Seria fastidioso enunciar com pormenor todas as medidas, nem é esse o propósito deste estudo. Devemos sublinhar, porém, no seguimento do que já foi atrás descrito, que as medidas têm sido aprovadas tanto por Portugal, como pela União Europeia e pela NEAFC, e que elas não se confinam necessariamente a AMPs. Antes pelo contrário, as medidas abrangem vastas áreas onde ocorrem ou podem ocorrer corais de água fria, montes submarinos e campos hidrotermais. Com a já citada Portaria n.º 114/2014, de 28 de Maio, na continuidade do Regulamento (CE) n.º 1568/2005, propende-se mesmo a criar um verdadeiro ‘mapa verde’ da pesca pela proibição de artes que contactam com o fundo.

Realce-se que, nalguns casos, a restrição da actividade pesqueira inclui zonas de campos hidrotermais por um mero princípio de precaução, visto que as redes não atingem as profundidades a que alguns deles se situam.<sup>78</sup> Um exemplo é o campo *Rainbow* que se localiza a mais de 2.000 metros, limite que orienta, designadamente, o Conselho Internacional para a Exploração do Mar (ICES<sup>79</sup>).<sup>80</sup> É de realçar, também, que o quadro normativo em que se desenvolve a actividade pesqueira na actualidade é manifestamente sensível às exigências de protecção dos ecossistemas de profundidade. A abordagem ecossistémica, o princípio da precaução e a avaliação de impacte ambiental são, nesta sede, princípios reguladores fundamentais.<sup>81</sup>

**O ano 2012 veio-nos acordar para a perspectiva, agora, da mineração do mar profundo e, conseqüentemente, para o risco de irmos a comprometer uma protecção dos fundos marinhos conseguida assinaladamente, pelo menos no texto da lei, à custa de medidas apertadas aplicadas às pescarias.** A hipótese saltou das discussões e dos documentos para a vida real quando a empresa *Nautilus Minerals Inc.* (doravante, *Nautilus*) submeteu pedidos ao Estado português de atribuição de direitos de prospecção e pesquisa de depósitos minerais nas seguintes áreas da região dos Açores: Saldanha, Arinto, Moreto, Famous e Verdelho<sup>82</sup> (ver a Figura 2). Os pedidos respeitam escrupulosamente a delimitação das AMPs dos campos hidrotermais *Menez Gwen*, *Lucky Strike* e *Rainbow*, mas suscitam as seguintes reflexões:

- As áreas incluem vários campos hidrotermais até agora não classificados como AMPs.

---

<sup>78</sup> Ver o Regulamento (CE) n.º 1568/2005, cit., bem como a Portaria n.º 114/2014, cit.

<sup>79</sup> The International Council for the Exploration of the Sea.

<sup>80</sup> Ver o documento ICES Advice 2013, Book 1, ponto 1.5.5.3, ver *infra* nota 88.

<sup>81</sup> Ver, por exemplo, a Resolução n.º 61/105, de 8 de Dezembro de 2006, da Assembleia Geral das Nações Unidas, parágrafos 5, 70, 80 e 83, cit.; e os artigos 2.º e 3.º do Regulamento (UE) n.º 1380/2013, cit.

<sup>82</sup> Aviso n.º 13357/2012 a Aviso n.º 13360/2012, DR II, n.º 195, de 9 de Outubro, p. 33672, e Aviso n.º 13446/2012, DR II, n.º 196, de 10 de Outubro, p. 33818.

- As áreas confinam com AMPs do Parque Marinho dos Açores, em especial com a reserva natural do *Lucky Strike*, e praticamente circundam a pequena reserva natural do *Rainbow*.
- As áreas solicitadas são claramente muito mais amplas do que as áreas das AMPs. O campo *Menez Gwen* localiza-se a cerca de 850 metros de profundidade e a AMP ocupa uma área de 95,2 Km<sup>2</sup>. O campo *Lucky Strike* localiza-se a cerca de 1700 metros de profundidade e a AMP ocupa uma área de 192 Km<sup>2</sup>. O campo *Rainbow* localiza-se entre os 2270-2320 metros de profundidade e a AMP ocupa uma área de 250 X 60m (1,5Km<sup>2</sup>).<sup>83</sup>
- Com a perspectiva do desenvolvimento de actividades relacionadas com a mineração, é prioritário averiguar, no plano científico, se as AMPs existentes cobrem um número e extensão de espécies e *habitats* significativos pela sua singularidade e/ou suficientemente representativos e, na medida em que tal seja cientificamente relevante, se configuram o conceito de rede e que condições devem ser asseguradas para garantir a conectividade entre eles. Este estudo é importante para avaliar em que medida podem ou não ser comprometidas decisões futuras de alargamento do número ou extensão das AMPs para cumprimento das obrigações assumidas no âmbito da Convenção OSPAR ou que resultam do direito da União Europeia (Rede Natura 2000 e ‘Bom Estado Ambiental’).
- A existência de estudos científicos fidedignos é fundamental para avaliar os impactos negativos que a prospecção e pesquisa de recursos minerais podem causar nos campos hidrotermais, tanto dentro como fora das AMPs, sendo pacífico que a extracção desses recursos é considerada a actividade potencialmente mais destrutiva dos ditos ecossistemas. Neste caso, outro tipo de estudos é preciso com vista a mitigar os efeitos da mineração sobre os ecossistemas. Acresce todo um tipo de impactos que podem comprometer os objectivos de ‘Bom Estado Ambiental’ das águas marinhas, que necessitam igualmente de ser avaliados.
- Neste quadro, no nosso entender, parece-nos avisado que nem a prospecção e pesquisa e muito menos a extracção mineral devem ser autorizadas se os dados científicos forem inconclusivos e não for garantido, naquilo que está ao alcance do homem, que os ecossistemas protegidos ou

---

<sup>83</sup> Quanto às profundidades, não há desfasamento com o que é referido no documento ICES Advice 2013, Book 1, ponto 1.5.5.3, ver *infra* nota 88. Com efeito, o ponto 1.5.5.3 refere-se à área de jurisdição da NEAFC. Esta organização regional só regula a pesca praticada no Atlântico Nordeste além da jurisdição nacional, pelo que se compreende que no documento se refira que só um campo hidrotermal, na *Reykjanes Ridge*, a sul da Islândia, está ao alcance das redes de pesca.

merecedores de protecção estão a salvo do risco de deterioração ou destruição por acção antropogénica. Por razões semelhantes, a Nova Zelândia recusou um projecto da *Trans-Tasman Resources* em Junho de 2014,<sup>84</sup> alegando, designadamente, “*incertezas acerca do alcance e significado dos potenciais efeitos ambientais adversos*” do projecto de mineração. Em idêntica linha, este mesmo país em Fevereiro de 2015, com base no *Exclusive Economic Zone and Continental Shelf (Environmental Effects) Act 2012*, recusou o pedido da *Chatham Rock Phosphate Ltd.*, por considerar que o projecto de mineração causaria efeitos adversos significativos e permanentes no ambiente bentónico da *Chatham Rise*, incluindo comunidades dominadas por corais duros protegidos, os quais são potencialmente endémicos e, de todo o modo, constituem ecossistemas raros e vulneráveis.<sup>85</sup> Apesar dos estudos e plano de mitigação dos impactos negativos apresentados pela empresa, a *Environmental Protection Authority* entendeu dever prevalecer a precaução devido à incerteza da magnitude dos efeitos adversos. Também com base no princípio da precaução, a Austrália, em 2012, aprovou uma moratória para a zona marinha envolvente de *Groote Eylandt*, uma ilha do *Northern Territory*, banindo totalmente a mineração até haver um conhecimento mais profundo e dados mais evidentes acerca dos impactos actuais e potenciais da mineração (no caso em zonas pouco profundas) no ambiente marinho.<sup>86</sup> A moratória termina, supostamente, em 2015.

- Na continuidade destes exemplos, aflora-se-nos ao espírito uma pergunta: nas amplas zonas onde foram banidas as artes de pesca destrutivas dos fundos marinhos não será óbvia a impossibilidade de extracção de minerais sólidos, desde logo, pelo seu potencial destrutivo acrescido? As razões que justificam a proibição da pesca não são comuns, por maioria de razão, à extracção mineral?

---

<sup>84</sup> *The New York Times*, 18 de Junho de 2014:

<<http://www.nytimes.com/2014/06/19/business/international/new-zealand-rejects-mining-project-on-pacific-seafloor.html>> (página acedida em 31 de Março de 2015).

<sup>85</sup> Ver a seguinte página:

<[http://www.epa.govt.nz/EEZ/chatham\\_rock\\_phosphate/Pages/default.aspx](http://www.epa.govt.nz/EEZ/chatham_rock_phosphate/Pages/default.aspx)> (acedida em 31 de Março de 2015).

<sup>86</sup> Ver a seguinte página:

<<http://www.abc.net.au/news/2013-06-12/groote-eylandt-seabed-mining-total-ban-nt-govt/4749576>> (acedida em 31 de Março de 2015).

Também a Namíbia aprovou uma moratória em 2013, por um período de 18 meses, <<http://www.deepseaminingoutofourdepth.org/victory-namibian-governments-moratorium-on-seabed-mining-sets-international-standard/>> (acedida em 31 de Março de 2015).

Face ao exposto, o objectivo seguinte do nosso estudo é desenvolver estas reflexões dentro do quadro legal hoje existente, começando pelos regimes nacionais e evoluindo depois para os instrumentos europeus e internacionais mais relevantes. No percurso, teremos sempre em mente duas perspectivas no princípio antagónicas, mas que procuraremos conciliar.

Primeira, com a Resolução n.º 61/105, de 8 de Dezembro de 2006, sobre pesca sustentável, da Assembleia Geral das Nações Unidas, os campos hidrotermais são expressamente qualificados, a par dos corais de água fria e dos montes submarinos, como ecossistemas marinhos vulneráveis (VME: *vulnerable marine ecosystems*).<sup>87</sup> Não surpreende, por isso, que tanto nos pareceres científicos do Conselho Internacional para a Exploração do Mar<sup>88</sup> como no âmbito da Convenção OSPAR os campos hidrotermais sejam considerados de protecção prioritária, estando mais recentemente, também, a União Europeia a ‘despertar’ para a questão. Do mesmo modo, a ocorrência de campos hidrotermais facilmente justificará a designação de “*Areas of Particular Environmental Interest*” (APEI) pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (doravante, AIFM). É certo que a AIFM só gere os recursos minerais da Área, um espaço além da jurisdição nacional, todavia, atendendo à experiência já reunida, do acervo da AIFM poderemos extrair exemplos que inspirem soluções adequadas à realidade portuguesa. Designadamente, pese embora a diferença de escala, na *Clarion-Clipperton Zone* (com cerca de 9 milhões de Km<sup>2</sup>, equivalente aproximadamente à Europa) foram designadas APEI onde estão proibidas tanto actividades de prospecção e pesquisa como de aproveitamento.<sup>89</sup> Resulta das orientações da *Legal and Technical Commission* da AIFM que as áreas devem ser representativas dos vários habitats, biodiversidade e estrutura dos ecossistemas, bem como suficientemente grandes para garantir a sustentabilidade das comunidades.<sup>90</sup> Acresce que as áreas protegidas não podem ser afectadas nem directamente por actividades de mineração nem indirectamente pelo seu impacto, como é o caso das nuvens de sedimentos. Com este fim, recomenda-se que, além de zonas nucleares, sejam determinadas zonas tampão.

Segunda, abstraindo comparações com outras actividades (*v.g.*, pesca), que nem tudo pode ser protegido e que o futuro provavelmente exigirá a procura de um

---

<sup>87</sup> Cit., ver parágrafos 80 e 83, alínea c).

<sup>88</sup> Ver, por exemplo, o parecer de Junho de 2013 relativo à área de jurisdição da NEAFC (*Assessment of the list of VME indicator species and elements*, ICES Advice 2013, Book 1, ponto 1.5.5.3), disponível na seguinte página: <[http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2013/Special%20requests/NEAFC\\_VME\\_%20indicator\\_%20species\\_%20and\\_elements.pdf](http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2013/Special%20requests/NEAFC_VME_%20indicator_%20species_%20and_elements.pdf)> (acedida em 31 de Março de 2015).

<sup>89</sup> Ver o documento *Decision of the Council relating to an environmental management plan for the Clarion-Clipperton Zone*, ISBA/18/C/22, de 26 de Julho de 2012.

<sup>90</sup> Ver o documento da *Legal and Technical Commission*, *Environmental Management Plan for the Clarion-Clipperton Zone*, ISBA/17/LTC/7, de 13 de Julho de 2011.

equilíbrio entre a protecção e a mineração.

Cindy Lee Van Dover, por exemplo, considera que a exploração (*'exploration'*) de minerais, dependendo das técnicas utilizadas, até pode ser benéfica pelo maior conhecimento que trará dos ecossistemas.<sup>91</sup> No documento elaborado para a Comissão Europeia, intitulado *Study to investigate the state of knowledge of deep-sea mining*, de 28 de Agosto de 2014, clarifica-se esta ideia ao fazer-se uma distinção entre a prospecção, que se aceita poder potenciar o conhecimento do oceano, e a exploração (*'exploration'*),<sup>92</sup> a qual se entende poder causar impactos negativos idênticos aos da extracção (quer dizer, aproveitamento ou *'exploitation'*), embora em muito menor escala, sublinhando-se, no entanto, o ruído acústico extra provocado pelos estudos sísmicos para avaliação de recursos minerais.<sup>93</sup> Neste alinhamento, no quadro 2 da Directiva-Quadro «Estratégia Marinha» (Directiva n.º 2008/56/CE), anteriormente referida, é considerado pressão e impacto o dano físico provocado tanto pela prospecção como pelo aproveitamento de recursos minerais no solo e subsolo marinhos.

As conclusões são convergentes no caso da extracção mineral, essa, sim, reconhecidamente causadora de diversos impactos ambientais negativos.

Tratando-se de extracção mineral, Cindy Lee Van Dover aponta soluções de compromisso, defendendo a seguinte ideia: *“what the conservation community and the scientific community would like to do is have policies in place before the exploitation takes place. I mean, that’s kind of a novel idea, right? Unlike in fisheries, where we’re trying to catch up with all the damage we’ve done.”*<sup>94</sup> Pelos estudos e testes já realizados, diga-se que, no cenário da busca de minerais do mar profundo (sulfuretos polimetálicos, nódulos polimetálicos e crostas de cobalto), os campos hidrotermais activos parecem constituir os ecossistemas mais resilientes e com capacidade de mais rápida renovação após escavação e remoção. Em diferentes momentos concluímos, não obstante, que quer Cindy Lee Van Dover<sup>95</sup> quer o

---

<sup>91</sup> Ver o artigo do Autora, supracitado: “Impacts of anthropogenic disturbances at deep-sea hydrothermal vent ecosystems...”, 2014, p. 5.

<sup>92</sup> No estudo do Parlamento Europeu, publicado em Março de 2015, distinguem-se dois estádios na fase da *'exploration'*. A primeira fase de exploração propriamente dita, que inclui localização de recursos, amostragem e perfuração utilizando tecnologias como eco-sondas, sonares, câmaras, amostras, etc. Uma segunda fase relativa à avaliação dos recursos minerais e planeamento, incluindo a análise de dados com vista a determinar a viabilidade de um eventual projecto de mineração. Ver *supra* nota 1, *Deep-seabed exploitation: Tackling economic, environmental and societal challenges*, 2015. O estudo oferece quadros das tecnologias associadas à fase da *'exploration'* e à fase da *'exploitation'*. Ver, por exemplo, p. 12, pp. 26-27, pp. 44-46 e p. 65.

<sup>93</sup> Cit., *supra* nota 1, p. 102.

<sup>94</sup> Em entrevista publicada em [http://e360.yale.edu/feature/deep-sea\\_mining\\_is\\_coming\\_assessing\\_the\\_potential\\_impacts/2375/](http://e360.yale.edu/feature/deep-sea_mining_is_coming_assessing_the_potential_impacts/2375/) (página acedida em 31 de Março de 2015). Sublinhado nosso.

<sup>95</sup> Ver a nota anterior e o artigo do Autora, supracitado: “Impacts of anthropogenic disturbances at deep-sea

documento *Study to investigate the state of knowledge of deep-sea mining* acabam por admitir que o conhecimento hoje existente sobre o funcionamento dos campos hidrotermais e os impactos da exploração (*exploration*) e da extracção é ainda incipiente para se tirarem conclusões seguras. Ademais, há todo um conjunto de impactos negativos causados, assinaladamente, pelas nuvens de sedimentos e partículas e pelo ruído resultantes da extracção e das operações na coluna de água e superfície que não podem jamais ser negligenciados, pelas múltiplas alterações que podem provocar na re-sedimentação do leito e na penetração solar, densidade, turbidez, toxicidade, pH e temperatura da água, com efeitos desconhecidos nos microrganismos, nas espécies e no clima.<sup>96</sup> Também no estudo do Parlamento Europeu, publicado em Março de 2015, se alerta para a grande incerteza acerca da extensão dos impactos ambientais nos ecossistemas marinhos resultantes da mineração. Uma alusão expressa é feita aos campos hidrotermais, por serem particularmente vulneráveis, podendo as suas espécies, muitas vezes endémicas de um campo, ser afectadas inclusive por uma mineração em pequena escala.<sup>97</sup>

Independentemente do que se conclua, no caso das áreas da plataforma continental situadas além das 200 m.n., retomamos a nossa posição expressa em estudos anteriores,<sup>98</sup> de acordo com a qual, até os limites exteriores serem estabelecidos de forma definitiva e obrigatória pelo Estado português na sequência de recomendações favoráveis da Comissão de Limites da Plataforma Continental ou, pelo menos, até à aprovação destas recomendações, seria aconselhável uma atitude de prudência e contenção por parte do Estado, abstendo-se de desenvolver um qualquer tipo de actividade económica com efeitos sobre os recursos do solo e subsolo marinhos. Muito especialmente, a extracção mineral mas, também, a própria exploração (*'exploration'*), no caso de impactos negativos. Temos, portanto, um entendimento menos afoito do que aquele que tem sido veiculado pela AIFM, a qual, com os olhos postos no artigo 82.º da CNUDM, retira todas as consequências do disposto no artigo 77.º, n.º 3, da CNUDM.<sup>99</sup> Conferindo a mais ampla interpretação ao artigo 77.º da CNUDM, em termos idênticos ao nosso entendimento fixado em 2007 e 2010, mas sem entrar na análise específica da oportunidade do exercício de poderes pelo Estado costeiro, é imperdível a decisão do Tribunal Internacional do Direito do

---

hydrothermal vent ecosystems...”, 2014.

<sup>96</sup> Ver o documento *Study to investigate the state of knowledge of deep-sea mining* cit., supra nota 1, por exemplo p. 89 e sgs., em especial as pp. 92-95.

<sup>97</sup> Ver supra nota 1, *Deep-seabed exploitation: Tackling economic, environmental and societal challenges*, 2015.

<sup>98</sup> Ver os nossos estudos citados na nota 8: “The ‘Rainbow’: The First National Marine Protected Area Proposed Under the High Seas”, 2010, p. 194; “A criação de AMPs nas zonas da plataforma continental situadas além das 200 mn: Direito do Mar, CPLP e experiência portuguesa pós- ‘Rainbow’”, 2010, p. 37; e “Marine Protected Areas: the case of the extended continental shelf”, 2014, p. 198.

<sup>99</sup> *Ibidem*.

Mar, no caso n.º 16 (*Bangladesh/Myanmar*), de 14 de Março de 2012.<sup>100</sup>

Não obstante o tempo que terá de decorrer até que a viabilidade, rentabilidade e oportunidade de mineração sejam um facto, recorde-se, por fim, aqui todas as dúvidas suscitadas pela aplicação do artigo 82.º da CNUDM (*Pagamentos e contribuições relativos ao aproveitamento da plataforma continental além de 200 m.n.*) que têm de ser aclaradas, sendo o artigo 82.º objecto de estudo autónomo nesta publicação.

## **2.2. O quadro jurídico interno da protecção ambiental no contexto da revelação (prospecção e pesquisa) e aproveitamento de recursos minerais**

A mineração do mar profundo é uma actividade que, na actualidade, só encontra expressão nos estudos técnicos, nos projectos de investigação ou nos discursos e estratégias políticas. A probabilidade mais avançada de mineração do mar profundo com carácter comercial está a ser protagonizada pela empresa *Nautilus* numa zona da Papua Nova Guiné: o projecto *Solwara 1*.<sup>101</sup> O projecto tem conhecido muitos contratemplos, entre eles a falta de legislação interna que garanta a devida protecção ambiental e os direitos dos povos locais, mas está previsto que o aproveitamento comercial se inicie em 2017, fruto do contrato celebrado com o governo da Papua em 2014. Em contrapartida, a exploração (*'exploration'*; no âmbito da AIFM distingue-se de *'prospecting'*) está a ser desenvolvida há já algum tempo, tanto na Área<sup>102</sup> como em espaços sob jurisdição nacional. Embora esta exploração decorra em zonas limitadas e reservadas, os seus impactos ambientais não devem ser negligenciados ou descurados na legislação aplicável.

Naturalmente que, sendo a mineração uma actividade emergente tratando-se do mar profundo, a legislação portuguesa estava visivelmente impreparada para dar resposta aos pedidos da empresa *Nautilus*. De 2012 até ao presente o panorama legislativo nacional conheceu nesta sede uma evolução meritória, mas que nos continua a suscitar inúmeras preocupações.

Com excepção dos hidrocarbonetos, que têm um regime próprio, no exacto momento em que desenvolvemos este estudo o quadro legal aplicável à mineração constava do Decreto-Lei n.º 90/90, de 16 de Março.<sup>103</sup> Este diploma estabelecia o

---

<sup>100</sup> Em especial os parágrafos 361, 362, 408-410. Ver os nossos estudos citados na nota 8: *"Rainbow, um exemplo mundial..."*, 2007, pp. 58-59; *"The 'Rainbow': The First National Marine Protected Area Proposed Under the High Seas"*, 2010, pp. 190-191.

<sup>101</sup> Ver *supra* nota 1, *Deep-seabed exploitation: Tackling economic, environmental and societal challenges*, 2015, p. 34. Ver também <<http://www.nautilusminerals.com/irm/content/png.aspx?RID=258>> (página acedida em 31 de Março de 2015).

<sup>102</sup> Ver a seguinte página: <<http://www.isa.org/im/deep-seabed-minerals-contractors>> (página acedida em 31 de Março de 2015).

<sup>103</sup> DR I, n.º 63, p. 1296.

quadro jurídico da revelação (prospecção e pesquisa; *'exploration'*) e aproveitamento (extracção; *'exploitation'*) dos recursos geológicos mas, atendendo à época, apresentava-se vago e insuficiente. As preocupações ambientais, por exemplo, figuravam muito timidamente sob a forma de protecção do interesse *"manutenção da estabilidade ecológica"* ou de respeito das normas de *"protecção ambiental"* (artigo 12.º, n.º 2, alínea e), e artigo 24.º, n.º 1, alínea d)). De realçar o propósito de criação de *"zonas de defesa"* em áreas ou locais classificados de interesse científico ou paisagístico (artigo 38, n.º 1). Além disto, nada mais. É certo que o diploma se declarava aplicável ao mar profundo, mas parece ter confiado os desenvolvimentos a legislação especial que nunca chegou a ser adoptada (artigo 2.º, n.º 2). E nem o Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de Outubro,<sup>104</sup> que estabelece o regime da avaliação de impacte ambiental (AIA), transpondo a Directiva n.º 2011/92/UE, supria, sequer nesta matéria, as omissões do Decreto-Lei n.º 90/90. Com efeito, analisado o Decreto-Lei n.º 151-B/2013 verificamos que, apesar de todas as suas virtudes (v.g., participação pública; medidas de compensação; compensação do dano ambiental), os seus anexos não incluem a mineração do mar profundo, deixando a sujeição a avaliação de impacte ambiental para uma decisão avulsa conjunta *"do membro do Governo competente na área do projeto em razão da matéria e do membro do Governo responsável pela área do ambiente"* (artigo 1.º, n.º 3, alínea c). Já tínhamos concluído este trabalho quando foi publicado, a 27 de Agosto, o Decreto-Lei n.º 179/2015 que altera, pela segunda vez, o Decreto-Lei n.º 151-B/2013, designadamente para, de forma expressa, sujeitar a AIA as sondagens de pesquisa e a extracção de hidrocarbonetos não convencionais. A revelação e extracção mineral do leito e subsolo marinhos continuam, portanto, aparentemente ausentes das preocupações do legislador nacional.

O primeiro passo para alteração do panorama legislativo deveu-se à Região Autónoma dos Açores. Logo em 2010, a Região teve a sensibilidade para integrar expressamente a *extracção* de minerais dos fundos marinhos, qualquer que seja o método ou tecnologia, no conjunto de actividades sujeitas a avaliação de impacte ambiental. Assim resulta do Anexo II, 6, c), do Decreto Legislativo Regional n.º 30/2010/A, de 15 de Novembro.<sup>105</sup> Este diploma desenvolve a anterior lei de bases do ambiente (Lei n.º 11/87) e transpõe, no plano regional, várias directivas europeias, nomeadamente, relativas à avaliação de impacte ambiental. Falta reflectir, quanto a

<sup>104</sup> DR I, n.º 211, p. 6328-(6). Alterado pelo Decreto-Lei n.º 47/2014, de 24 de Março, DR I, n.º 58, p. 2161, e o Decreto-Lei n.º 179/2015, de 27 de Agosto, DR I, n.º 167, p. 6429.

<sup>105</sup> DR I, n.º 221, p. 5118. Reproduzimos aqui a passagem: *"Extracção de minerais e rochas, incluindo areias e lodos e hidratos de metano, dos fundos marinhos, qualquer que seja o método ou tecnologia, com excepção das dragagens para extracção de inertes para construção ou aterro até 3 milhas náuticas da costa"* (sublinhados nossos).

nós, sobre a extensão da medida à fase prévia da ‘revelação’ (prospecção e pesquisa), pelos impactos negativos que eventualmente poderá produzir.

Seguiu-se a adopção do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2012/A, de 9 de Maio,<sup>106</sup> estabelecendo o regime jurídico de revelação e aproveitamento de recursos geológicos relativos ao território terrestre e marinho da Região Autónoma dos Açores. Este diploma define um regime mais conforme às exigências ambientais do presente, prevendo a aplicação expressa do regime de avaliação de impacte ambiental, obrigando a que as propostas relativas a prospecção e pesquisa (revelação) e a aproveitamento de recursos geológicos apresentem planos específicos contendo as medidas de protecção ambiental e de recuperação paisagística a executar durante e após os trabalhos propostos, exigindo ainda, mesmo na fase de prospecção e pesquisa, um plano de prevenção da poluição marinha e o respeito das normas e recomendações adoptadas no âmbito da AIFM e do Anexo V da Convenção OSPAR (artigo 17.º).

No seu Acórdão n.º 315/2014, por diversas vezes citado, o Tribunal Constitucional pronunciou-se, todavia, pela ilegalidade parcial das normas do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2012/A, isto é, na parte aplicável aos recursos minerais marinhos relacionada com o n.º 3 do artigo 8.º do ERAA. Os fundamentos avançados no Acórdão estruturam-se principalmente em torno dos conceitos de ‘domínio público marítimo’ e de ‘gestão partilhada’, tendo por resultado final, na nossa interpretação, o de provocar um vazio legislativo em sede de revelação e aproveitamento de recursos geológicos marinhos na Região Autónoma dos Açores. Porquê? Porque se o Decreto Legislativo Regional n.º 21/2012/A não satisfaz (na verdade nem o tenta!) os critérios da ‘gestão partilhada’, do mesmo problema passou a padecer, supervenientemente, o Decreto-Lei n.º 90/90. Com isto ganharam os campos hidrotermais e o ambiente marinho, pela paz que lhes foi concedida com a suspensão da apreciação dos pedidos da empresa *Nautilus*. Apesar de esta empresa ter reiterado os pedidos em 2014, a resposta foi adiada aguardando-se, pelo que nos foi dado a perceber, pela clarificação e actualização do quadro legal.

Esta lição parece ter sido compreendida pelo Governo da República que se apressou a fazer a tentativa de concretização de um modelo de ‘gestão partilhada’ na Lei n.º 17/2014 e no Decreto-Lei n.º 38/2015, relativos ao ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional. A questão está, agora, em apreciar se o modelo escolhido é o de uma ‘gestão partilhada’ ou se o de uma ‘gestão subordinada’, com atropelo das competências da Região Autónoma dos Açores. Uma matéria de que nos ocupámos longamente no ponto 1.3. deste estudo.

---

<sup>106</sup> DR I, n.º 90, p. 2444.

Entretanto, tomámos conhecimento da proposta de Lei do Governo da República, aprovada em Conselho de Ministros em 5 de Março de 2015, pela qual se estabelecem as *bases do regime jurídico da revelação e do aproveitamento dos recursos geológicos existentes no território nacional*, incluindo os localizados no espaço marítimo nacional, a qual esteve na origem da Lei n.º 54/2015, de 22 de Junho. Interpretada em conjunto com o Decreto-Lei n.º 38/2015, com esta Lei de bases caminha-se para obviar o vazio decorrente, implicitamente, do Acórdão n.º 315/2014 no que concerne a Região Autónoma dos Açores. Não nos foi permitido fazer uma análise aprofundada da Lei n.º 54/2015, um vez que foi publicada numa fase de revisão de provas da presente publicação. Limitamo-nos, por conseguinte, a tecer as seguintes observações genéricas:

- Primeira, vinte e cinco anos volvidos, o texto da Lei n.º 54/2015 não é significativamente melhor do que o do Decreto-Lei n.º 90/90 no que tange a protecção dos ecossistemas e do ambiente marinho. Aliás, a Lei limita-se a retomar, por vezes, o arrazoado deste diploma, designadamente no que toca as zonas de defesa (artigo 45.º), e mantém o mesmo perfil vago e genérico quanto às preocupações de ordem ambiental, ficando muito aquém do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2012/A. Mais concretamente, retiramos da Lei o princípio da preservação do ambiente (artigo 4.º, n.º 2, alínea e)), o princípio da salvaguarda, a título preventivo, sempre que possível, do ambiente e da manutenção da dinâmica ecológica (artigo 4.º, n.º 3, alínea c)), o dever de executar medidas de protecção e de recuperação ambiental (artigos 21.º e 29.º) e, por fim, a sujeição da atribuição de direitos de exploração – e só neste caso – ao cumprimento do requisito da avaliação de impacte ambiental, quando aplicável (artigo 27.º, n.º 2). E praticamente nada mais. Ficamos, por isso, na dúvida acerca das intenções subjacentes à nova Lei de bases. Se é de facto agilizar o acesso aos recursos geológicos ou se é suposto compreender a Lei dentro do sistema normativo global que lhe é afim, por muito complexo que isso seja e sem que, ainda assim, se evite a sobrevivência de lacunas. A pensar no espaço marítimo nacional haverá, então, que considerar, pelo menos, o Decreto-Lei n.º 38/2015 (a ele se referem os artigos 37.º, n.º 5, e 41.º, n.º 4), o Decreto-Lei n.º 151-B/2013 (AIA), o Decreto Legislativo Regional n.º 30/2010/A (AIA), o Decreto-Lei n.º 108/2010 (‘Bom Estado Ambiental’) e, enfim, a Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 19/2014), na qual se resume todo o ‘*common core*’ actual em matéria de protecção do ambiente, bem como todos os instrumentos legais aplicáveis em matéria de áreas classificadas para conservação da biodiversidade marinha, pela sua relação imediata com as “*zonas de defesa*”. Neste aspecto, é de facto positivo que

no artigo 45.º da Lei n.º 54/2015, apesar do arrazoado não muito feliz, os “*locais classificados de interesse científico ou paisagístico*” fiquem incondicionalmente a salvo da extracção mineral, não se percebendo muito bem se gozam desta protecção absoluta as áreas circundantes.

Lida a nova Lei de bases, ocorre-nos que falta, talvez, ao nosso legislador olhar além-fronteiras e estudar o direito comparado, principalmente os exemplos que nos chegam do Pacífico, remoto na geografia mas tão próximo no que tange os desafios colocados pela mineração do mar profundo num ambiente vulnerável. O exemplo mais elaborado até agora é o *Seabed Minerals Act 2014* adoptado por Tonga<sup>107</sup> na linha, segundo chegou ao nosso conhecimento, da proposta que está ainda em apreciação nas ilhas Cook. O *Seabed Minerals Act 2014* é um verdadeiro modelo de integração dos princípios e instrumentos fundamentais dirigidos à protecção do ambiente marinho (v.g., princípio da precaução, AIA), com as particularidades de respeito absoluto pelas áreas marinhas protegidas, inclusive na fase de prospecção, e de incorporar uma dimensão internacional ao introduzir toda uma Parte 7 relativa ao “*sponsorship*” de actividades de prospecção ou mineração na ‘Área’ sob gestão da AIFM.<sup>108</sup> Algo que fora tentado no malogrado Decreto Legislativo Regional n.º 21/2012/A. O diploma tonganês tem, ainda, uma Parte 9 dedicada ao desenvolvimento de investigação científica marinha na plataforma continental demonstrando, tanto aqui como noutros dispositivos, uma perfeita compreensão dos compromissos que resultam do Direito do Mar.

- Segunda, levanta-nos algumas dificuldades o artigo 65.º da Lei n.º 54/2015 no que concerne a aplicação às regiões autónomas,<sup>109</sup> não sendo óbvia a concretização do conceito de ‘gestão partilhada’ no domínio marinho. Compreendemos que não é fácil uma redacção que atenda à filigrana dos

---

<sup>107</sup> Act 10 of 2014, *An Act to provide for the management of the Kingdom's seabed minerals, and the regulation of exploration and mining activities within the Kingdom's jurisdiction or under the Kingdom's control outside of national jurisdiction, in line with the Kingdom's responsibilities under international law.*

<sup>108</sup> Ver, em particular, as Regulations 2, 32, 38, 39, 42, 44, 47, 51, 71, 73 e 77.

<sup>109</sup> Reproduzimos o artigo na totalidade:

“ 1 - O disposto na presente lei é aplicável às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, com as devidas adaptações, nos termos da respetiva autonomia político-administrativa, cabendo a sua execução aos órgãos competentes das respetivas regiões autónomas, tendo em conta o disposto no número seguinte.

2 - Compete às regiões autónomas dos Açores e da Madeira, através dos respetivos serviços e órgãos competentes, a atribuição de direitos sobre os recursos geológicos no respetivo território.

3 - Os contratos para a atribuição de direitos de avaliação prévia, prospecção e pesquisa, exploração experimental e exploração de recursos geológicos localizados nas zonas marítimas adjacentes até às 200 milhas marítimas são celebrados entre a administração central, a respetiva região autónoma e a entidade titular dos direitos.”

poderes do Estado e das regiões tanto no espaço terrestre como no marinho e, portanto, o que nos parece é que a questão é resolvida pela aplicação dos números 2 e 3 do artigo 65.º juntamente com a remissão para o Decreto-Lei n.º 38/2015 (relembrem-se os artigos 37.º, n.º 5, e 41.º, n.º 4, da Lei), fazendo-se deste diploma legal o regime matriz que desenvolve o dito conceito e define o modelo aplicável no espaço marítimo nacional. A ser esta a solução, será ela bastante para a aplicação pacífica do novo regime dos recursos geológicos? Ou será que a Lei n.º 54/2015 padece do mesmo vício que o Decreto Legislativo Regional n.º 21/2012/A – ilegalidade parcial – por violação do n.º 3 do artigo 8.º do ERAA? Deixamos aqui as questões para meditação.

### **2.3. Os compromissos assumidos ao nível regional: Rede Natura 2000, Directiva-Quadro Estratégia Marinha e Anexo V da Convenção OSPAR**

Os recursos minerais sólidos do mar profundo só muito recentemente (2014-2015) colheram, como tivemos ocasião de apreciar, a atenção das instituições europeias.<sup>110</sup> É prematuro, por isso, antecipar cenários sobre a possível actuação futura da União Europeia neste domínio, fazendo uso das competências que o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) lhe confere no domínio do mercado interno (*v.g.*, mercado das matérias primas), do ambiente e do desenvolvimento científico e tecnológico (artigo 4.º – competências partilhadas<sup>111</sup>).<sup>112</sup> Do ponto de vista da protecção ambiental, encontrámos, todavia, um enquadramento cujos contornos são delineados em seguida.

#### **2.3.1. O regime aplicável à Rede Natura 2000**

A aplicação ao meio marinho das Directivas Aves (Directiva 2009/147/CE, de 30 de Novembro) e *Habitats* (Directiva 92/43/CEE, de 21 de Maio),<sup>113</sup> que enformam a Rede

---

<sup>110</sup> Ver *supra* nota 1.

<sup>111</sup> Não é óbvio o alcance das competências partilhadas da União Europeia enumeradas no artigo 4.º do TFUE, obrigando a uma interpretação sistemática que inclui o artigo 5.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia (a aplicar em primeiro lugar), o artigo 2.º, n.º 2, e o artigo 3.º, n.º 2, última parte, do TFUE.

<sup>112</sup> Sobre o mercado dos minerais sólidos, merece-nos preocupação o documento elaborado por um subgrupo do *Raw Materials Supply Group*, intitulado *Recommendations on the framework conditions for the extraction of non-energy raw materials in the European Union*, Report of the Ad Hoc Working Group on Exchange of best practices on minerals policy and legal framework, information framework, land-use planning and permitting (AHWG), versão de Outubro de 2014. Sobre a política e estratégia europeia para o mercado de matérias primas, ver a seguinte página:

<[http://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/policy-strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/policy-strategy/index_en.htm)> (acedida em 31 de Março de 2015).

<sup>113</sup> Quanto ao Direito português de transposição, ver o Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril (DR I-A, n.º 96, p. 2183), alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro (DR I-A, n.º 39, p. 1670), bem como o Decreto Legislativo Regional n.º 15/2012/A, supracitado, e o Decreto Legislativo Regional n.º 5/2006/M, de 2 de Março (DR

Natura 2000, foi já objecto de estudos nossos muito aprofundados,<sup>114</sup> pelo que nos limitaremos a fazer algumas considerações em torno dos efeitos do regime da Rede Natura 2000 nas decisões sobre mineração em zonas de campos hidrotermais, com especial foco na Directiva *Habitats*. Assim,

Primeiro, a Directiva *Habitats* aplica-se em todos os espaços marítimos sob jurisdição dos Estados-membros, incluindo os habitats naturais, os habitats de espécies e as espécies sedentárias da plataforma continental além das 200 m.n..

Segundo, o âmbito de aplicação espacial da Directiva *Habitats* fica, em certa medida, prejudicado pelo âmbito de aplicação material, isto é, seja qual for o espaço marítimo a protecção é selectiva, uma vez que a Directiva só confere protecção aos habitats naturais contemplados no Anexo I, aos habitats de espécies contemplados no Anexo II e às espécies enumeradas nos Anexos IV e V. Resultado, há claro privilégio da biodiversidade costeira, em detrimento da biodiversidade do mar profundo ou do oceano aberto.

Terceiro, articulando o guia da Comissão Europeia intitulado *Orientações para a criação da Rede Natura 2000 no domínio marinho*, de Maio de 2007, e o *Manual de Interpretação dos Habitats da União Europeia* foi possível integrar, por via interpretativa, ecossistemas de profundidade – como campos hidrotermais e montes submarinos – no âmbito de aplicação material da Directiva *Habitats*.<sup>115</sup> O método vale por célere e simples, mas suscita várias questões, até ao momento não resolvidas,<sup>116</sup> sendo as mais importantes as seguintes:

- Não resolve as lacunas respeitantes a espécies do mar profundo ou do oceano aberto.
- Não identifica os habitats do mar profundo ou aberto que devam ser considerados habitats prioritários, os quais beneficiam de protecção acrescida. Sublinhe-se que os campos hidrotermais, por razões antes

---

I-A, n.º 44, p. 1658).

<sup>114</sup> Ver todos os desenvolvimentos no nosso estudo intitulado “Rede Natura 2000: os desafios da protecção da biodiversidade marinha no dealbar do século XXI”, in número especial da Revista Temas de Integração (*After Fifty Years: The Coming Challenges - Governance and Sustainable Development / 50 Anos Passados: Os Desafios do Futuro – Governança e Desenvolvimento Sustentável*), n.º 25, 1.º semestre de 2008, pp. 165-233; e, também, no nosso livro citado na nota 10, *A protecção da biodiversidade marinha...*, 2013, p. 579 e sgs. Alguns documentos mais recentes podem ser encontrados em [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/index_en.htm) > (página acedida em 31 de Março de 2015).

<sup>115</sup> Ver o *Interpretation Manual of European Union Habitats*, Comissão Europeia (DG Ambiente), Europa a 27, Julho de 2007, entretanto substituído por uma edição de Abril de 2013, Europa a 28. Em especial, veja-se o código 1170 relativo ao habitat natural ‘recifes’.

<sup>116</sup> Está a decorrer um processo de avaliação do regime da Rede Natura 2000, e da sua aplicação, pela Comissão Europeia, aguardando-se uma decisão, em 2016, quanto a uma sua eventual reforma: [http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness\\_check/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm).

evidenciadas, são fortes candidatos a integrar a lista dos habitats prioritários.

- Não está definido um calendário claro que oriente e vincule os Estados-membros na aplicação da Directiva *Habitats* no meio marinho. Nesta medida, os prazos determinados pela Directiva-Quadro Estratégia Marinha podem ter um efeito positivo.
- Tanto o guia da Comissão Europeia como o Manual de Interpretação não têm força vinculativa. Com efeito, só o Parlamento Europeu em conjunto com o Conselho da União Europeia podem proceder a uma revisão adequada da Directiva (artigo 192.º do TFUE).

Quarto, seja como for, integrado um habitat natural – por exemplo um campo hidrotermal – na Lista Nacional de Sítios (1.ª de três etapas; está nesta fase o campo *Rainbow*) ou na Lista de Sítios de Importância Comunitária (2.ª de três etapas; estão nesta fase os campos *Lucky Strike* e *Menez Gwen*), o Estado-membro em causa fica irremediavelmente obrigado a respeitar o regime estabelecido na Directiva *Habitats* tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, destacando-se o seguinte:

- Nos termos do n.º 5 do artigo 4.º da Directiva *Habitats*, logo que um local seja formalmente reconhecido como Sítio de Importância Comunitária pela Comissão Europeia<sup>117</sup> ficam os Estados-membros obrigados a conceder-lhe a protecção preventiva regulada no n.º 2 do artigo 6.º da Directiva, de modo a acautelar os objectivos da sua designação futura como Zona Especial de Conservação (3.ª etapa). Em 2006, o Tribunal de Justiça da União Europeia estendeu a obrigação de preservação aos habitats naturais integrados na Lista Nacional de Sítios. Em concreto, no acórdão *Bund Naturschutz in Bayern*, de 14 de Setembro de 2006, o Tribunal esclareceu que não podem ser autorizadas intervenções susceptíveis de comprometer seriamente as características ecológicas de um local que integre a Lista Nacional de Sítios (*v.g.*, redução significativa da superfície do sítio, desaparecimento de espécies prioritárias, destruição do sítio).<sup>118</sup> Quanto aos locais ainda não incluídos na Lista Nacional de Sítios, realce-se que o Advogado-Geral Geelhoed, nas suas conclusões apresentadas em 18 de

---

<sup>117</sup> Sobre o primeiro seminário biogeográfico para as regiões marinhas, realizado em Maio de 2015, ver a seguinte página: <[http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/platform/events/events-upcoming/157\\_first\\_marine\\_biogeographical\\_process\\_seminar\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/platform/events/events-upcoming/157_first_marine_biogeographical_process_seminar_en.htm)>.

<sup>118</sup> Acórdão *Bund Naturschutz in Bayern e outros/Freistaat Bayern*, de 14 de Setembro de 2006, proc. C-244/05, Col. I-8445, parágrafos 41, 44 e 46. Este acórdão teve antecedentes no acórdão *Dragaggi*, de 13 de Janeiro de 2005, proc. C-117/03, Col. I-167, e a jurisprudência foi retomada no acórdão *Comissão Europeia contra Reino de Espanha* (lince ibérico), de 20 de Maio de 2010, proc. C-308/08, parágrafo 21.

Maio de 2006, no âmbito do referido acórdão, sustentou que o dever de os Estados-membros não comprometerem a realização dos resultados prescritos pela Directiva *Habitats*, inerente ao artigo 4.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia, se propaga aos locais que, tendo em atenção as suas características, deviam estar incluídos na Lista de Sítios de Importância Comunitária, só que ainda não foram propostos pelos Estados-membros.

- Quanto ao âmbito da protecção preventiva, não se exclui que possam ser proibidas, também, actividades situadas fora dos sítios quando ameacem a realização dos objectivos de protecção que justificaram a inserção dos sítios nas listas.
- Após a Comissão Europeia integrar um local na Lista de Sítios de Importância Comunitária inicia-se um prazo de seis anos para a sua classificação como Zona Especial de Conservação. Nesta terceira etapa, os Estados-membros estão obrigados a criar um regime de protecção completo (medidas negativas, mas também positivas) que acompanhe o acto de classificação.
- Os planos ou projectos susceptíveis de afectar um sítio de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos e projectos, serão objecto de uma avaliação adequada das suas incidências sobre o sítio no que se refere aos objectivos de conservação do mesmo (artigo 6.º, n.º 3, da Directiva *Habitats*). A análise de incidências ambientais nalgumas situações subsume-se na avaliação de impacte ambiental.<sup>119</sup>

Quinto, na aplicação do regime anteriormente exposto não se pode negligenciar as derrogações consentidas pelo artigo 6.º, n.º 3 e 4, da Directiva *Habitats* – atendibilidade de “razões imperativas de reconhecido interesse público” admitindo-se, dentro de certas condições, a realização de planos e projectos com incidências negativas –, cuja aplicação se contempla a partir da segunda etapa (artigo 4.º, n.º 5, da Directiva *Habitats*). A este respeito, evidencie-se:

- No caso de um sítio em causa abrigar um tipo de habitat natural e/ou uma espécie prioritária, apenas podem ser invocadas razões relacionadas com a saúde do homem ou a segurança pública ou com consequências benéficas primordiais para o ambiente ou, após parecer da Comissão, outras razões imperativas de reconhecido interesse público. Neste contexto, a classificação dos campos hidrotermais como habitat natural ‘prioritário’ ganha o máximo relevo.

---

<sup>119</sup> Ver o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 140/99, alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, supracitados.

- Além das razões de saúde, segurança ou maximização da protecção do ambiente, enunciadas no parágrafo anterior, no oceano profundo é difícil identificar que razões credíveis de interesse público (impulsionar significativamente a economia do Estado?) podem ser invocadas para justificar uma derrogação ao regime de protecção. De resto, o regime das derrogações prevê que devam ser tomadas todas as medidas compensatórias para assegurar a protecção da coerência global da Rede Natura 2000. Ora, a própria Comissão Europeia em 2011 reconhecia que, no caso de actividades extractivas no meio marinho, pode haver dificuldades significativas na aplicação de medidas compensatórias, sendo necessária mais investigação sobre o assunto.<sup>120</sup> O panorama piora se pensarmos que os campos hidrotermais podem constituir ecossistemas únicos, com espécies endémicas, insubstituíveis por natureza.

Sexto, a violação das obrigações decorrentes do regime da Rede Natura 2000 pode culminar numa acção por incumprimento contra o Estado-membro prevaricador, a qual pode ter por desfecho a aplicação de uma multa de quantia fixa e/ou temporária (artigos 258.º a 260.º do TFUE: “*quantia fixa*” ou “*sanção pecuniária compulsória*”).<sup>121</sup>

### 2.3.2. As implicações da Directiva-Quadro Estratégia Marinha

No que concerne a Directiva n.º 2008/56/CE, de 17 de Junho (Directiva-Quadro Estratégia Marinha), transposta para Portugal pelo Decreto-Lei n.º 108/2010, de 13 de Outubro,<sup>122</sup> sublinhamos as seguintes implicações:

Primeira, a prospecção e aproveitamento de recursos não vivos no solo e subsolo marinhos estão expressamente contemplados no quadro de ‘pressões e impactos’ anexo à Directiva, designadamente, pelos danos físicos, ruído submarino, interferência em processos hidrológicos e contaminação por substâncias perigosas que provocam ou são susceptíveis de provocar (Quadro 2 do Anexo III).

Segunda, a Directiva aplica-se às ‘águas marinhas’, nas quais se incluem as águas interiores, o mar territorial, a zona económica exclusiva e a plataforma continental,

---

<sup>120</sup> Ver o documento da Comissão Europeia intitulado *EC Guidance on undertaking new non-energy extractive activities in accordance with Natura 2000 requirements*, de Julho de 2010, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011, p. 85.

<sup>121</sup> Quanto aos particulares, merecem atenção a Directiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais, JOCE n.º L 143, de 30 de Abril de 2004, p. 56 (alterada pela Directiva 2006/21/CE e pela Directiva 2009/31/CE), transposta pelo Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho, por três vezes alterado (Decreto-Lei n.º 245/2009, Decreto-Lei n.º 29-A/2011 e Decreto-Lei n.º 60/2012); e a Directiva 2008/99/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro, relativa à protecção do ambiente através do direito penal, JOCE n.º L 328, de 6 de Dezembro de 2008, p. 28. Esta última foi transposta pela Lei n.º 81/2015, de 3 de Agosto.

<sup>122</sup> Ver *supra* nota 65.

incluindo as áreas além das 200 m.n. (artigo 3.º, n.º 1). Naturalmente que, nas áreas além das 200 m.n., os Estados-membros estão mais limitados pelo facto de a manutenção ou obtenção do bom estado ambiental estarem dependentes de mais variáveis, resultantes do regime de ‘alto mar’ aplicável à coluna de água sobrejacente ao solo e subsolo marinhos (artigos 78.º e 87.º, em especial, da CNUDM). No que tange a mineração, o artigo 208.º da CNUDM, completado pelo artigo 214.º, é claro acerca dos standards mínimos a observar pelos Estados costeiros, isto é, estes “*devem adoptar leis e regulamentos para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho, proveniente directa ou indirectamente de actividades relativas aos fundos marinhos sob sua jurisdição e proveniente de ilhas artificiais, instalações e estruturas sob a sua jurisdição*” e “*tais leis, regulamentos e medidas **não devem ser menos eficazes** que as regras e normas, bem como práticas e procedimentos recomendados, de carácter internacional.*” Até ao presente não foram adoptadas, pelas Partes Contratantes da CNUDM, quaisquer medidas internacionais (nem mundiais nem regionais) incidentes sobre a prospecção e o aproveitamento de recursos minerais sólidos nos fundos marinhos sob sua jurisdição. Todavia, embora a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos exerça mandato exclusivo sobre a Área – corresponde aos recursos minerais do solo e subsolo marinhos além da jurisdição nacional –, todas as Partes Contratantes da CNUDM são membros da AIFM e abstractamente abrangidas pelo regime de ‘*sponsorship*’,<sup>123</sup> pelo que nos parece óbvio que os standards ‘mínimos’ de protecção a adoptar pelas Partes Contratantes devem equivaler aos estabelecidos pela AIFM nos seus regulamentos (artigos 133.º, 137.º, 156.º e 209.º da CNUDM).<sup>124</sup> Acresce que, pensando principalmente na poluição transfronteiriça, poderá haver interacção entre as actividades de mineração desenvolvidas na plataforma continental e o alto mar ou a Área e vice-versa, facto que fortalece a defesa de regimes harmonizados, pelo menos, quanto aos standards

---

<sup>123</sup> Ver o Parecer *Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area*, Tribunal Internacional do Direito do Mar, caso 17, 1 de Fevereiro de 2011. Para um desenvolvimento doutrinal, vide David FREESTONE, “Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with respect to Activities in the Area. Advisory Opinion of the Seabed Disputes Chamber of ITLOS”, *American Journal of International Law*, vol. 105, 2011, pp. 755-761; e Maria Teresa PONTE IGLESIAS, “La prospección y exploración de la zona internacional de los fondos marinos y oceánicos de una manera ambientalmente responsable. Aportes de la primera opinión consultiva de la Sala de Controversias de Fondos Marinos”, in Julio Jorge URBINA e Maria Teresa PONTE IGLESIAS (Coord.), *Protección de intereses colectivos en el Derecho del mar y cooperación internacional*, Madrid, Iustel, 2012, pp. 63-107.

<sup>124</sup> Até ao presente, a AIFM só adoptou regulamentos para a fase de prospecção e pesquisa de recursos minerais, estando no presente momento a ser elaborado o regulamento aplicável ao aproveitamento de recursos minerais. Ver, em especial, as *Regulations on prospecting and exploration for polymetallic sulphides in the Area*, 2010, e o relatório intitulado *Developing a Regulatory Framework for Mineral Exploitation in the Area*, March 2015. Em 31 de Março de 2015 os documentos estavam acessíveis em [https://www.isa.org.jm/sites/default/files/files/documents/isba-16a-12rev1\\_0.pdf](https://www.isa.org.jm/sites/default/files/files/documents/isba-16a-12rev1_0.pdf) e <https://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Survey/Report-2015.pdf>.

mínimos. Entre estes sublinhamos, a aplicação do princípio da precaução<sup>125</sup> e da avaliação de impacte ambiental,<sup>126</sup> a existência de planos de prevenção da poluição e de medidas de mitigação, a criação de AMPs de dimensão e em número suficiente, a criação de zonas tampão em torno das AMPs, a proibição de quaisquer actividades de mineração (incluindo de prospecção e pesquisa) dentro das AMPs, a impossibilidade de concessão de áreas onde tenham sido criadas AMPs.

Terceira, o regime confere centralidade às áreas marinhas protegidas<sup>127</sup> na manutenção ou obtenção do bom estado ambiental, tal como definido no Anexo I da Directiva, e privilegia a protecção de habitats reconhecidos ou considerados, no âmbito das Directivas aplicáveis à Rede Natura 2000 ou das convenções internacionais, de especial interesse do ponto de vista científico ou da biodiversidade (Anexo III, quadro 1, da Directiva).

Quarta, os desvios do objectivo ‘bom estado ambiental do meio marinho’ estão regulamentados no artigo 14.º da Directiva n.º 2008/56/CE e do Decreto-Lei n.º 108/2010, vinculando os Estados-membros ao respeito do procedimento ali previsto.

Quinta, a violação das obrigações decorrentes da Directiva pode culminar numa acção por incumprimento contra o Estado-membro prevaricador, a qual pode ter por desfecho a aplicação de uma multa de quantia fixa e/ou temporária (artigos 258.º a 260.º do TFUE).<sup>128</sup>

### 2.3.3. O contributo da Convenção OSPAR e do seu Anexo V

Em termos idênticos aos que utilizámos a propósito do regime da Rede Natura 2000, a Convenção OSPAR e o seu Anexo V<sup>129</sup> foram objecto de desenvolvimento em estudos nossos prévios, assinaladamente, no que toca ao dever de criação e de gestão

---

<sup>125</sup> Não deve ser desenvolvida nenhuma actividade havendo risco de dano sério (alteração adversa significativa) ao ambiente marinho.

<sup>126</sup> Num contexto transfronteiriço, é relevante a Convenção relativa à avaliação de impactes ambientais transfronteiriços (*Convention on environmental impact assessment in a transboundary context*), adoptada em Espoo, em 25 de Fevereiro de 1991, com entrada em vigor em 10 de Setembro de 1997. Portugal ratificou esta convenção em 6 de Abril de 2000. No âmbito desta convenção é de referir a adopção em 21 de Maio de 2003, em Kiev, do Protocolo sobre avaliação ambiental estratégica em contexto transfronteiriço (*Protocol on strategic environmental assessment to the convention on environmental impact assessment in a transboundary context*). Este Protocolo está em vigor desde 11 de Julho de 2010.

<sup>127</sup> Ver os considerandos 6, 7 e 18 do preâmbulo da Directiva n.º 2008/56/CE, bem como o seu artigo 13.º, n.º 4, e, ainda, o artigo 12.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 108/2010. Ver, também, o documento da Comissão Europeia intitulado *Links between the Marine Strategy Framework Directive (MSFD 2008/56/EC) and the Nature Directives (Birds Directive 2009/147/EEC (BD) and Habitats Directive 92/43/EEC (HD)). Interactions, overlaps and potential areas for closer coordination*, de 27 de Julho de 2012. Disponível em <<http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/docs/FAQ%20final%202012-07-27.pdf>> (acedido em 31 de Março de 2015).

<sup>128</sup> Ver *supra* nota 121.

<sup>129</sup> Para referências completas, ver *supra* a nota 5.

efectiva de áreas marinhas protegidas pelas Partes Contratantes, bem como ao alcance e constringência do regime estabelecido.<sup>130</sup> Por conseguinte, fazemos apenas as seguintes considerações genéricas:

- Os campos hidrotermais estão, desde 2004, incluídos na lista OSPAR de habitats merecedores de protecção prioritária.<sup>131</sup> Os campos hidrotermais localizados na Região V, a qual envolve toda a área marinha da Região Autónoma dos Açores, foram mesmo objecto de uma recomendação específica: a *OSPAR Recommendation 2014/11 on furthering the protection and conservation of hydrothermal vents/fields occurring on oceanic ridges in Region V of the OSPAR maritime area*.<sup>132</sup>
- As iniciativas desenvolvidas pela Comissão OSPAR podem ser inspiradoras e devem ser acompanhadas. Cite-se, por exemplo, o documento *The OSPAR Guidelines for Monitoring the Environmental Impact of Offshore Oil and Gas Activities (2004-11)*, e os seus desenvolvimentos.<sup>133</sup>

## CONCLUSÃO

Já vai extenso o nosso texto e temos mesmo de terminar.

Entre o dia 29 de Outubro de 2014 e este momento em que nos é imperioso fechar o estudo sobreveio toda uma agitação propiciada pela publicação do Decreto-Lei n.º 38/2015, pelo qual o legislador nacional, independentemente das críticas menos positivas, virou uma página importante no *direito português do mar*. Fazendo justiça ao elenco de instrumentos, nacionais e regionais, relativos ao mar publicados nestes primeiros quinze anos do século XXI, dando nota da sua complementaridade, apreciando o acervo de legislação que herdámos de décadas anteriores, parece-nos ser tempo de difundir uma ideia de sistema em torno da expressão *direito português*

---

<sup>130</sup> Em particular, ver o nosso livro citado na nota 10, *A protecção da biodiversidade marinha...*, 2013, p. 549 e sgs., e, com actualizações, o estudo intitulado “Marine Protected Areas: the case...”, 2014, supracitado, nota 8.

<sup>131</sup> Ver *supra* a nota 9.

<sup>132</sup> Ver o documento OSPAR 14/21/1, Annex 16. No ponto 5.1., com vista a assegurar a concretização dos comandos contidos na Recomendação, as Partes Contratantes ficam obrigadas ao seguinte: “Contracting Parties should report by 31 December 2016 and then by 31 December 2019 on the implementation of this Recommendation to the appropriate OSPAR subsidiary body. After 2019 Contracting Parties should report every six years on the implementation of this Recommendation.”

<sup>133</sup> No âmbito da União Europeia, veja-se a Directiva 2013/30/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Junho, relativa à segurança das operações offshore de petróleo e gás e que altera a Directiva 2004/35/CE, JOUE n.º L 178, de 28 de Junho de 2013, p. 66.

*do mar*. Aberto ao aperfeiçoamento, integração e desenvolvimento com certeza, mas já um corpo com identidade própria, de natureza *jus publicista*.

A publicação do Decreto-Lei n.º 38/2015 alterou-nos, porém, significativamente a rota, obrigando-nos a uma incursão por águas menos tranquilas do que aquelas que desejaríamos, atentas as observações críticas provocadas pelo regime do ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional estabelecido pelo diploma. Por conseguinte, o último ponto (2.3. *Os compromissos assumidos ao nível regional...*) foi abreviado e redigido ao estilo de ‘janela’ para uma publicação posterior. Uma promessa que fazemos pela novidade do tema da mineração do mar profundo em Portugal e pelo labor legislativo consciente que urge realizar em Portugal, a fim de vermos nascer diplomas conformes, por um lado, à pronúncia do Tribunal Constitucional no seu Acórdão n.º 315/2014 e, por outro lado, aos princípios e instrumentos mais avançados de protecção do ambiente marinho. Muito em particular, é imperioso que a aplicação ou desenvolvimento da Lei de bases n.º 54/2015, relativa à exploração e aproveitamento de recursos geológicos, sejam alinhados pelos compromissos internacionais e europeus assumidos pelo Estado português em matéria de protecção dos ecossistemas raros e vulneráveis do mar profundo, os mais importantes dos quais, pelo regime internacionalmente aplaudido do Parque Marinho dos Açores, estão pioneiramente incluídos no sistema de áreas protegidas. Para tanto, valerá a pena considerar o que se anda a fazer além-fronteiras.

“*O caminho faz-se caminhando*”, e não nos ocorre ideia melhor para expressar o estado do conhecimento – científico, tecnológico e jurídico – em relação ao equilíbrio que é necessário definir entre, de uma banda, a protecção de ecossistemas que nos fazem recuar à origem da Terra e evolução da vida, que exercem uma função essencial na dinâmica e estabilidade do oceano, logo, do planeta, que guardam um manancial de conhecimento para a biotecnologia e, com isso, oportunidades para a humanidade e, de outra banda, na esteira do ‘*crescimento azul*’, todas as expectativas económicas geradas pela hipótese de uma mineração do mar profundo dirigida aos sulfuretos polimetálicos, a qual, pela sua natureza, será efémera e, de qualquer modo, de resultado muito incerto para o aumento da qualidade de vida do cidadão comum. Por tudo isto, porque tudo está em aberto, porque nada foi ainda destruído, valeria muito a pena pensar sobre qual futuro queremos nós. Na perspectiva de uma nova legislatura, convidam-se os decisores políticos a ponderarem com seriedade as suas opções, na esteira do que lhes é exigido pelo regime da avaliação ambiental estratégica.

31 de Março, 2015

## O ARTIGO 82.º DA CONVENÇÃO DE MONTEGO BAY: ASPECTOS PRÁTICOS E CONCEPTUAIS

Manuel de Almeida Ribeiro

### RESUMO

O artigo 82.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar resultou de um acordo entre dois grupos de Estados que defendiam posições antagónicas em relação à extensão da plataforma continental: os Estados com plataformas continentais largas e os Estados geograficamente desfavorecidos. A imposição de um pagamento sobre as receitas de exploração da parte da plataforma continental situada para além das 200 milhas foi o mecanismo encontrado para obter meios que serão destinados a beneficiar os Estados menos desenvolvidos ou sem litoral. A redacção do artigo 82.º é, contudo, muita equívoca e prestar-se-á certamente a interpretações muito divergentes. Acresce que a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, a quem compete receber as contribuições, mas a quem estas não pertencem, carece de legitimidade para contestar a sua natureza e montante. Na ausência de qualquer previsão em relação à resolução de litígios emergentes da interpretação do artigo, é de prever que, quando a aplicação prática do mesmo for submetida à prova dos factos, ir-se-ão colocar questões de difícil resolução no quadro vigente.

**Palavras-chave:** Artigo 82.º da CNUDM; Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos; Pesquisa e exploração de hidrocarbonetos; Plataforma continental estendida.

### ABSTRACT

Article 82 of the UN Convention on the Law of the Sea resulted from an agreement between two groups of States defending opposing views about the extension of the outer continental shelf: the group of “broad margin States”, on the one hand, and the group of landlocked and geographically disadvantaged States, on the other. The mechanism found for obtaining resources was the exaction of a percentage of the revenue of the exploitation of the continental shelf beyond the 200 miles for the benefit of the least developed and landlocked States. The wording of Article 82 is, however, very misleading and will certainly allow divergent interpretations. In addition, the International Seabed Authority, which is responsible for receiving contributions, but doesn't own them, lacks legitimacy to challenge its nature and amount. In the absence of any provision for the resolution of disputes emerging from the interpretation of the article, it is expected that when its practical application will be subjected to the test of facts, many questions will arise from the wording of the article.

**Keywords:** Article 82 of the UNCLOS; Exploration and exploitation of hydrocarbons; Outer continental shelf; The International Seabed Authority.

## INTRODUÇÃO

Entre a famosa declaração de Pardo, a que se atribui o despoletar do processo que levou à realização da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e à Convenção de Montego Bay, e o resultado expresso nesta Convenção, o facto mais impressionante é o de, tendo a intenção expressa de Pardo sido limitar as ambições dos Estados sobre o mar, o resultado final ter sido o alargamento em larga escala dos espaços sob soberania ou jurisdição dos Estados ribeirinhos.

Desde o início dos trabalhos da Conferência, que os Estados participantes se organizaram em grupos de interesses, tendo-se destacado o grupo dos Estados geograficamente desfavorecidos, com litoral reduzido ou sem litoral, e o grupo dos Estados com plataformas continentais largas ou extensos litorais.<sup>1</sup> Em particular os Estados com plataformas continentais largas defenderam que, sendo a plataforma continental um prolongamento natural da sua massa terrestre, a sua soberania sobre o território deveria estender-se-lhe, pelo que os Estados costeiros tinham direitos originários e soberanos sobre toda a extensão das respectivas plataformas continentais *ipso facto* e *ab initio*, tal como o Tribunal Internacional de Justiça tinha declarado no caso Plataforma Continental do Mar do Norte em 1969.<sup>2</sup>

Os restantes Estados, de uma forma geral, objectaram a essa extensão, invocando o conceito de património comum da humanidade, aplicado ao regime dos fundos marinhos fora da jurisdição nacional.

O resultado possível para o acordo sobre a matéria ficou expresso no artigo 82.º da Convenção. Basicamente, a ideia foi fazer reverter uma parte dos resultados da exploração dos espaços denominados como de “plataforma continental estendida”, ou seja de todos os espaços da plataforma continental para além das 200 milhas náuticas, para os Estados menos desenvolvidos ou sem litoral.

Não existem ainda casos de aplicação prática do regime previsto no artigo 82.º, embora se prevejam grandes dificuldades nessa aplicação, quando ocorrer, tendo em

---

<sup>1</sup> Sobre o fenómeno dos grupos de Estados na III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, vide Manuel de Almeida Ribeiro, *a Zona Económica Exclusiva*, ISCSP, Lisboa, 1992, p. 91

<sup>2</sup> Atsuko KANEHARA, “The Revenue Sharing Scheme with Respect to the Exploitation of the Outer Continental Shelf under Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea – A Plethora of Entangling Issues”, in Seminar on The Establishment of the Outer Limits of the Continental Shelf beyond 200 Nautical Miles under UNCLOS – Its implications for International Law”, Tóquio, 2008: <[www.sof.or.jp/en/topics/08\\_02.php](http://www.sof.or.jp/en/topics/08_02.php)>.

conta a indeterminação de muitas expressões utilizadas na sua letra e a dificuldade de chegar a uma interpretação declarativa com carácter vinculativo.

## 1. O TEXTO DO ARTIGO 82.º DA CNUDM

É o seguinte o texto do artigo 82.º (*“Pagamentos e contribuições relativos ao aproveitamento da plataforma continental além de 200 milhas marítimas*):

- 1. O Estado costeiro deve efectuar pagamentos ou contribuições em espécie relativos ao aproveitamento dos recursos não vivos da plataforma continental além das 200 milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial.*
- 2. Os pagamentos e contribuições devem ser efectuados anualmente em relação a toda a produção de um sítio após os primeiros cinco anos de produção nesse sítio. No sexto ano, a taxa de pagamento ou contribuição será de 1% em cada ano seguinte até ao décimo segundo ano, e daí por diante deve ser mantida em 7%. A produção não deve incluir os recursos utilizados com o aproveitamento.*
- 3. Um Estado em desenvolvimento que seja importador substancial de um recurso mineral extraído da sua plataforma continental fica isento desses pagamentos ou contribuições em relação a esse recurso mineral.*
- 4. Os pagamentos ou contribuições devem ser efectuados por intermédio da Autoridade, que os distribuirá entre os Estados Partes na presente Convenção na base de critérios de repartição equitativa, tendo em conta os interesses e necessidades dos Estados em desenvolvimento, particularmente entre eles os menos desenvolvidos e sem litoral”* (sublinhados nossos).

## 2. A INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 82.º DA CNUDM

As expressões sublinhadas e assinaladas são as que suscitam problemas de interpretação e aplicação. Como se pode observar referem-se a todos os quatro números do artigo.

A intervenção no processo de pagamento e recebimento das contribuições da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (AIFM), prevista no n.º 4, é um dos aspectos que mais perturba a aplicação deste artigo.

Repare-se que se diz que “ *os pagamentos ou contribuições devem ser feitos por intermédio da Autoridade ...*” significa isto que a AIFM tem um papel meramente instrumental nesse processo. O texto em inglês numa primeira versão era “*Payments shall be made to the ISA...*” mas, exactamente para vincar esse papel instrumental, foi alterado, ficando na versão final da Convenção “*Payments shall be made through the ISA...*”.

Significa isto que os pagamentos efectuados pelos Estados não pertencem à AIFM, nem estão, aliás, incluídos nas receitas desta, a que se refere o artigo 171.º da Convenção.

Uma proposta para que os pagamentos fossem utilizados para a constituição de um “Fundo do Património Comum da Humanidade” não foi aprovada.

A AIFM não tem quaisquer competências para acordar a determinação do valor da produção a que se refere o n.º 2, nem tem legitimidade para ser parte em diferendos com os Estados relacionados com as contribuições.

Desta falta de competências da AIFM resulta que, na prática, é deixado à discricionariedade dos Estados a forma de pagamento, que pode ser em dinheiro ou espécie, nos termos do n.º 1, dentro do quadro geral do n.º 2, a própria obrigatoriedade e vencimento da obrigação de entregar o pagamento ou contribuição e, finalmente, o direito ao estatuto de isenção a que se refere o n.º 3.

Todas as propostas apresentadas no âmbito do processo negocial de atribuição de poderes à AIFM nestas matérias careceram de consenso.

As dificuldades práticas de aplicação deste artigo são, igualmente imensas: Se se tratar de contribuições em espécie, como se efectuará a entrega? Qual o papel da entidade empresarial que eventualmente fará a exploração dos recursos? Quem suporta o transporte de minérios, hidrocarbonetos ou outros produtos, caso a contribuição seja em espécie? Também nos casos de contribuição em espécie, como se determina o seu valor? Será o valor de mercado? Mas, neste caso, de qual mercado? A AIFM não disporá certamente de meios logísticos próprios para recolher contribuições em espécie, nem de logística para movimentar os produtos recebidos. A expressão “sítio” utilizada no n.º 2 é muito equívoca: caso se trate, por exemplo, de uma jazida de petróleo ou de gás que se estende por várias zonas marítimas, como identificar o “sítio” para aplicação deste dispositivo?<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea, Report of an International workshop convened by the International Seabed Authority in collaboration with the China Institute for Maritime Affairs in Beijing, the People’s Republic of China, 26-30 November 2012, <[www.isa.org.jm](http://www.isa.org.jm)>.

A parte final do n.º 2 é na versão em língua inglesa “*Production does not include resources used in connection with exploitation.*” O sentido desta palavras perde-se na versão em português, mas não pode deixar de significar que não se incluem na produção os recursos usados na produção (“*exploitation*”) e por maioria de razão na fase de pesquisa (“*exploration*”).

O prazo de cinco anos (n.º 2) é também manifestamente inadequado para alguns tipos de explorações, como a exploração petrolífera, podendo ser razoável para outros, como a extracção de minerais sólidos.

A própria expressão “*exploração*” é inadequada em alguns casos. Na exploração de hidrocarbonetos, por exemplo, só tem sentido considerar-se a exploração “*comerciável*”. Até essa exploração se iniciar, há quantidades de produtos que são extraídos mas com prejuízo, tendo em conta os custos de extracção. O mesmo se pode dizer a respeito das percentagens de 1% a 7%, a que se também se refere o n.º 2, e que é razoável nalgumas explorações e totalmente irrazoável noutras. Acresce que se refere a valores brutos e não líquidos, o que agrava essa potencial irrazoabilidade.

O artigo é omissivo em relação à possibilidade de se fazerem contribuições mistas, embora o n.º 1 não pareça excluí-las.

Os pagamentos em dinheiro também suscitam muitas dificuldades práticas, que se prendem essencialmente com a moeda em que deverão ser feitos. Terá de ser moeda convertível? Se assim não for, como se determina o câmbio?

Outro aspecto pouco claro é o que se refere ao destino dos pagamentos ou contribuições em espécie, matéria de que trata a parte final do n.º 4. Do texto parece resultar uma possível ordenação dos Estados em categorias para efeitos de distribuição. Assim, estariam, em primeiro lugar, os Estados menos desenvolvidos e interiores, em segundo lugar, os Estados que são ou menos desenvolvidos ou interiores e, em terceiro lugar, os pequenos Estados insulares e os Estados geograficamente desfavorecidos. O artigo é inteiramente omissivo quanto a critérios de distribuição ou utilização dos fundos pelos Estados beneficiários. Alguns autores têm sustentado a ligação da utilização à prossecução dos objectivos de desenvolvimento do milénio, mas é um facto que se atribui também aqui à AIFM um papel meramente instrumental e o n.º 4 refere especificamente “*distribuirá*”, que não parece contemplar qualquer consignação a utilizações específicas.

Tem sido sugerida a elaboração de um *guidance document*, que servisse de base de acordo para aplicação do artigo 82.º a caso concretos. As partes seriam a AIFM e o Estado que explorasse a sua plataforma continental na zona para além das 200 milhas

náuticas.<sup>4</sup> Alguns exercícios sobre o eventual conteúdo de uma minuta para esse efeito têm sido efectuados. De referir, contudo, que nada obriga o Estado costeiro a celebrar qualquer acordo deste tipo. Na realidade, o Estado costeiro está apenas obrigado a sujeitar-se ao princípio da boa-fé<sup>5</sup> no que se refere a estas matérias, sendo que é de difícil aceitação a legitimidade da AIFM para celebrar acordos dessa natureza.

Finalmente, quando a aplicação prática do artigo 82.º for submetida à prova dos factos, duas questões se irão certamente colocar: as situações de divergência de interpretação e aplicação ao caso concreto por Estados que partilham recursos nas respectivas plataformas continentais para além das 200 milhas e a concertação entre a AIFM e os Estados costeiros para exploração de recursos situados em espaços que abrangem plataforma continental estendida e o espaço adjacente da Área.

### Referências bibliográficas

DUPUY, René-Jean e Daniel VIGNES, *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, Economica Bruylant, 1985.

Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea, Report of an International workshop convened by the International Seabed Authority in collaboration with the China Institute for Maritime Affairs in Beijing, the People's Republic of China, 26-30 November 2012: [www.isa.org.jm](http://www.isa.org.jm).

International Law Association Committee on the Legal Issues of the Outer Continental Shelf, Report of the 2008 ILA Conference, Rio de Janeiro, Brazil.

KANEHARA, Atsuko, "The Revenue Sharing Scheme with Respect to the Exploitation of the Outer Continental Shelf under Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea – A Plethora of Entangling Issues" in Seminar on The Establishment of the Outer Limits of the Continental Shelf beyond 200 Nautical Miles under UNCLOS – Its implications for International Law", Tóquio, 2008: [www.sof.or.jp/en/topics/08\\_02.php](http://www.sof.or.jp/en/topics/08_02.php).

RIBEIRO, Manuel de Almeida, *a Zona Económica Exclusiva*, ISCSP, Lisboa, 1992.

---

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> International law Association Committee on the legal Issues of the Outer Continental Shelf, Report of the 2008 ILA Conference, Rio de Janeiro, Brazil.

# O QUADRO JURÍDICO DA POLÍTICA COMUM DE PESCAS. CONEXÕES COM O DIREITO INTERNACIONAL DO MAR

Fernando José Correia Cardoso

## RESUMO

O presente texto descreve e analisa os principais actos legislativos em que se traduz a Política Comum de Pescas da União Europeia, referindo-se igualmente à conexão entre esse quadro normativo e os grandes instrumentos do direito internacional atinentes à conservação e gestão dos recursos vivos marinhos, em particular a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Neste contexto, são analisadas as disposições pertinentes das diferentes vertentes da política comum (conservação e gestão de recursos, medidas estruturais, organização de mercados, relações internacionais) que, tendo em conta a recente reformulação de alguns dos respectivos mecanismos operativos, se aplicam hoje ao sector. A análise inclui igualmente uma visão prospectiva relativa às tendências que se têm vindo a desenhar, nos anos mais recentes, no âmbito das actividades desenvolvidas pelo sector, em termos de conservação dos recursos haliêuticos e funcionamento do mercado dos produtos da pesca, a par da evolução institucional que igualmente se tem verificado, a nível global e europeu.

**Palavras-chave:** Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar; Direito internacional – Recursos vivos marinhos; Política Comum de Pescas – União Europeia.

## ABSTRACT

The present text describes and analyses the most relevant legal acts that form the subject matter of the Common Fisheries Policy of the European Union, and also deals with the connection between that legal framework and the main instruments of international law, in particular the United Nations Convention on the Law of the Sea. In this context, it analyses the relevant provisions of the different chapters of the common policy (conservation and management of resources, structural measures, organization of markets, international relations) which, taking into account the recent revision of the corresponding operative mechanisms, are applicable at the present juncture to the sector. The analysis also includes a prospective vision regarding the recent trends verified in the activities within the sector, in terms of conservation of resources and functioning of the markets of fisheries products, in parallel with the institutional evolution which also took place at global and European level.

**Keywords:** Common Fisheries Policy – European Union; International law – Marine living resources; United Nations Convention on the Law of the Sea.

## INTRODUÇÃO

*“Assim como quatro quintas partes do corpo humano são água, assim quatro quintas partes da grande corpulência do globo são mar. Parecendo separar os homens, o belo destino eterno do mar é reuni-los.”*

*“Guia dos homens, promotor das civilizações, revelador do Universo, progenitor das ideias que determinaram o abraço fraterno da humanidade em todo o mundo, o mar é ainda o mais poderoso foco, o mais abundante manancial da vida”.*

Ramalho Ortigão, in *O Mar*

As palavras do escritor encontrarão o devido eco na reflexão que empreenderemos neste texto. Com efeito, a ‘governança dos oceanos’, sobretudo nas décadas subsequentes à segunda conflagração mundial, passou a fazer parte das preocupações da comunidade internacional, tendo proporcionado a emergência de múltiplas organizações internacionais, o surgimento de grandes quadros normativos, o aperfeiçoamento de processos de negociação, o estabelecimento de mecanismos de solução de controvérsias, a denotar a vontade de se encontrarem, progressivamente, os meios adequados a uma gestão concertada dos espaços marítimos e dos recursos que neles evoluem. Foi assim também que chegámos ao reconhecimento de que uma parte significativa desses recursos – os recursos vivos marinhos objecto de aproveitamento, através da pesca industrial, em termos de captura, processamento e consumo humano – desempenham um papel fundamental no quadro de vida da sociedade em geral, sobretudo se tivermos em conta as necessidades hoje sentidas no que se refere à nutrição, ao equilíbrio ambiental e à criação de condições propiciadoras de um desenvolvimento sustentado a nível planetário.

A realização desta Conferência vem provar que o País considera o Mar como uma sua dimensão estratégica. Devemos, pois, felicitar os Organizadores e as Instituições patrocinadoras desta iniciativa pelo conteúdo tratado e pela diversidade dos temas abordados, a demonstrar uma produção de conhecimento de alto nível. Assim se confirma que Portugal é, de facto, uma grande nação oceânica e um *“exemplo raro de país tricontinental”*<sup>1</sup> que tem, ao longo dos últimos anos, assumido um papel de liderança, a nível europeu e mundial, na temática ligada aos oceanos.<sup>2</sup> Apenas para

---

<sup>1</sup> Na impressionante afirmação de Sandro MENDONÇA, “Geografias arquipelágicas/*Archipelagic geographies*”, Up-ouse sonhar mais alto, Lisboa, edição de Fevereiro de 2015, p. 122 (disponível em <[www.upmagazine-tap.com](http://www.upmagazine-tap.com)>).

<sup>2</sup> V., a este propósito, Virgílio de CARVALHO, *A importância do mar para Portugal. Passado, presente e futuro*, Ed. Bertrand Editora – Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, 1995; Aníbal Cavaco SILVA, “O mar: uma prioridade nacional”, Revista ‘Única’, Expresso n.º 1982, edição de 23 de Outubro de 2010, pp. 22-23; Tiago Pitta e CUNHA, *Portugal e o Mar. À Redescoberta da Geografia*, Ed. Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2011; José

citar alguns exemplos, mas talvez dos mais significativos, uma vez que se encontram no início desse processo e num presente de alguma forma ‘prospectivo’, não poderemos deixar de referir aqui o Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos,<sup>3</sup> o Plano de Acção para a Região Atlântica e a Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020. Nunca será demais relembrar as partes pertinentes do Relatório:

*“Nas pescas – prosseguir uma política de gestão sustentável, cada vez mais baseada na administração prudente dos recursos disponíveis, incrementando nesse sentido a fiscalização e a regulação da actividade, bem como o conhecimento científico disponível; apostar no acréscimo do valor do produto, com o desenvolvimento de certificações de qualidade, de marca e de denominação de origem; apostar decisivamente na educação e na formação, nomeadamente ampliando a comunicação entre os agentes do sector, incluindo os detentores da informação científica, os armadores/pescadores e as autoridades públicas; e investir tecnologicamente nos domínios da refrigeração e congelação, controlo de qualidade, segurança alimentar e protecção ambiental e ecológica;*

*Na aquacultura – adoptar uma política de incentivo e promoção a esta actividade, através de melhor ordenamento do litoral, da desburocratização e simplificação dos licenciamentos, da atracção de novos investimentos e da incorporação de inovação científica e tecnológica nos sistemas de produção.”*

A importância do sector das pescas e da aquacultura foi recentemente reconhecida e reafirmada, ao mais alto nível, no quadro do processo denominado por ‘Crescimento Azul’ da União Europeia. A atestá-lo aí está a ‘Declaração de Limassol’<sup>4</sup> que se pronunciou a favor do apoio à investigação e à inovação a fim de que se estimulem actividades de pesca sustentáveis e se melhorem as condições de sustentabilidade e competitividade da aquacultura.

O Plano de Acção da União Europeia para uma Estratégia Marítima na Região Atlântica<sup>5</sup> abunda neste sentido, ao conferir o devido relevo ao sector das pescas e da

---

Poças ESTEVES, “Mar: uma nova economia e um novo conceito estratégico para Portugal”, in *O Mar na História, na Estratégia e na Ciência. III Fórum Açoriano Franklin D. Roosevelt*, Coord. Mário Mesquita – Paula Vicente, Ed. Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento e Edições Tinta-da-China, Lda., Lisboa, 2013, pp. 353-364.

<sup>3</sup> COMISSÃO ESTRATÉGICA DOS OCEANOS, *O Oceano, Um Desígnio Nacional para o Século XXI*, Relatório de 15 de Março de 2004.

<sup>4</sup> *Declaration of the European Ministers responsible for the Integrated Maritime Policy and the European Commission on a Maritime Agenda for growth and jobs*, Limassol, 8 October 2012.

<sup>5</sup> V. Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – *Plano de Acção para uma Estratégia Marítima na Região Atlântica – Para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo* – Documento COM (2013) 279 de 13 de Maio de 2013. V. igualmente a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social

aquacultura. Aí se remete, em geral, para a importância das infraestruturas, da investigação em matéria de protecção do meio marinho, da melhoria das competências dos agentes do sector e de todo um conjunto de acções no âmbito da política comum de pescas: a protecção dos fundos marinhos; a minimização das rejeições; a consideração do impacto das medidas de gestão sobre os ecossistemas; a sustentabilidade da aquacultura; o reforço do posicionamento dos produtos da pesca originários da União. Aí também se aponta para a protecção do meio marinho, tomando-se na devida conta o valor social e económico dos ecossistemas e da biodiversidade do Atlântico, oceano que, nas palavras do Plano, “(...) *não está confinado à Europa: é um recurso comum e um sistema coerente que liga o continente europeu a África e à América. A garantia de uma boa governação dos oceanos, incluindo através da CNUDM, da OMI [Organização Marítima Internacional] e da Autoridade Internacional para os Fundos Marinhos, é do interesse de todos os Estados costeiros e da sua responsabilidade.*”<sup>6</sup> Estas orientações dão seguimento, aliás, às linhas de acção que têm vindo a ser definidas em termos de ‘crescimento azul’ da União, e em que o sector das pescas e da aquacultura assume, para além da importância tradicional ligada à sua natureza, um papel importante em matéria de inovação. Neste contexto, o sector tende hoje a cruzar-se com as estratégias ligadas, por exemplo, à necessidade reconhecida de se proceder a uma adequada cartografia dos fundos marinhos, à diversificação no sentido da cultura de novas espécies, às alterações climáticas, ao empreendedorismo no âmbito das unidades industriais de transformação do pescado<sup>7</sup> ou ao ordenamento do espaço marítimo.<sup>8</sup>

---

Europeu e ao Comité das Regiões – *Orientações estratégicas para o desenvolvimento sustentável na aquicultura na UE* – Documento COM (2013) 229 de 29 de Abril de 2013. Sobre o crescimento exponencial do sub-sector da aquacultura europeia, veja-se o interessante estudo *The Long-Term Economic Impact of Larger Sustainable Aquaculture*, Ed. Parlamento Europeu, Outubro de 2014.

<sup>6</sup> Para uma reflexão sobre as questões levantadas, em geral, pela estratégia marítima europeia no seu relacionamento com os instrumentos internacionais, v. Annie CUDENNEC, “La politique communautaire de préservation du milieu marin: quelle place pour le droit international?”, in *L'évolution et l'état actuel du droit international de la mer. Mélanges de droit de la mer offerts à Daniel Vignes* (dir. Rafael CASADO RAIGÓN et Giuseppe CATALDI), Bruylant, Bruxelles, 2009, pp. 199-224.

<sup>7</sup> Sobre todos estes aspectos, v. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – *Crescimento Azul: Oportunidade para um crescimento marinho e marítimo sustentável* – Documento COM (2012) 494 de 13 de Setembro de 2012; Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – *A inovação na economia azul: materializar o potencial de crescimento e de emprego dos nossos mares e oceanos* – Documento COM (2014) 254, de 13 de Maio de 2014, e os pareceres do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões sobre este documento, JOUE n.º C 12, de 15 de Janeiro de 2015, p. 93 e JOUE n.º C 19, de 21 de Janeiro de 2015, p. 24; Livro Verde da Comissão Europeia *‘Conhecimento do Meio Marinho 2020. Da cartografia dos fundos marinhos à previsão oceanográfica’* – Documento COM (2012) 473, de 29 de Agosto de 2012.

<sup>8</sup> Sobre este domínio, v. a Directiva 2014/89/UE do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo, JOUE n.º L 257, de 28 de Agosto de 2014, p. 135. A Directiva remete, no seu considerando justificativo (7), para a CNUDM, relembrando que, nos termos do preâmbulo da Convenção, “os problemas do espaço oceânico estão estreitamente interligados e devem ser considerados como um todo.” A Directiva prevê, no seu art. 8.º, a elaboração de planos de ordenamento do espaço marítimo, que devem

De igual modo, a Estratégia Nacional para o Mar, aplicável no período acima referido, veio dar continuidade ao trabalho já desenvolvido, reforçando, através de projectos definidos com muito pormenor, um conjunto alargado de objectivos: incremento da cadeia de valor dos recursos vivos marinhos; melhoramento da recolha e tratamento dos dados de natureza biológica; desenvolvimento e modernização dos meios de vigilância e controlo das actividades; fomento da eficiência das artes e métodos, nomeadamente em termos de eficiência energética e de sustentabilidade das unidades populacionais; criação de condições que visem a minimização das capturas acessórias e das rejeições.<sup>9</sup>

O sector das pescas, entendido de forma global, nele se incluindo a aquacultura,<sup>10</sup> assume, pois, uma importância que devemos considerar primordial no âmbito do quadro que convencionou designar-se por 'Economia Azul'. Mas a correcta compreensão do quadro europeu passa pela necessária consideração do sector ao nível global. E aí, apesar das linhas de força que se têm tradicionalmente manifestado (umas de maior pendor 'conservacionista', outras de carácter mais aberto), podemos afirmar, com alguma segurança, que, hoje, se revelam certos consensos na comunidade internacional no que tange ao sector. Em primeiro lugar, o sector apresenta-se como uma das formas mais importantes de exploração económica dos recursos dos mares e oceanos, juntamente com as actividades de prospecção e extracção de petróleo e de gás natural; em segundo lugar, o sector relaciona-se de forma crescente com os processos de desenvolvimento económico e social, interage de forma muito significativa com as questões de natureza ambiental e contribui decisivamente para a segurança alimentar mundial; finalmente, o sector deve ser entendido como uma fileira complexa de actividades, a englobar múltiplos sub-sectores: produção (captura e aquacultura), transformação, comercialização e distribuição, consumo, administração, relações e negociações internacionais.

---

contribuir para o crescimento e o desenvolvimento sustentável no sector marítimo e que podem incluir, entre outras, zonas de pesca e de aquacultura. Sobre as perspectivas do enquadramento do sector neste domínio, v. Wanfei QIU e Peter J.S. JONES, "The emerging policy landscape for marine spatial planning in Europe", *Marine Policy*, vol. 39, 2013, pp. 182-190.

<sup>9</sup> Cf. Anexo B – Apêndice 1 – Adenda J. – "Recursos Naturais – Pesca e Indústria do Pescado". Sobre a caracterização, a importância e as opções estratégicas, a nível nacional, para o sector 'Pescas, Aquicultura e Indústria de Pescado', v., com muito interesse, as orientações que haviam sido definidas in SaeR/ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DE LISBOA, *O Hypercluster da Economia do Mar. Um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa*, Lisboa, 17 de Fevereiro de 2009, pp. 220-238 e pp. 397-401.

<sup>10</sup> Sobre a importância actual da aquacultura, v. Sean MURPHY, "FAO: Aquaculture critical for seafood industry growth", <[www.seafoodsource.com](http://www.seafoodsource.com)> (acesso em 21 de Novembro de 2014).

## 1. CONEXÃO DA POLÍTICA COMUM DE PESCAS COM AS NORMAS DA CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR E COM OUTROS INSTRUMENTOS DE DIREITO INTERNACIONAL

Os modos de ‘governança’ dos oceanos têm ocupado a comunidade internacional, de forma intensa, nos últimos anos. O facto prende-se, essencialmente, com o debate sobre a ‘fragmentação’ do direito internacional, em geral, que se verifica neste domínio, a ausência de uma entidade com responsabilidades a nível global, e a proliferação de instrumentos da denominada ‘soft law’.<sup>11</sup> Podemos, com efeito, afirmar que dispomos hoje de um conjunto significativo de actos susceptíveis de serem incluídos nesta última categoria, a indicar orientações e vias conducentes à criação das condições de sustentabilidade da exploração de recursos vivos marinhos. Mas, tendo em conta o alcance das disposições da CNUDM e o caminho percorrido em termos de adopção de instrumentos conexos, parece-nos que, neste domínio, haverá sempre, em última instância, que contar com a vontade política dos Estados para se obter a concreta conformação de quadros com natureza vinculativa. De facto, a sensibilidade das questões a tratar, que decorre dos interesses e das posições que se cruzam, implica que não é automática a produção normativa com origem em negociação multilateral nem uma prática estadual necessariamente em adequação com as orientações definidas por via dos actos de ‘soft law’ acima mencionados.<sup>12</sup> Apesar de tudo, não se pode ter por negligenciável a influência de tais actos, atentas as preocupações da comunidade internacional em determinadas áreas. Um domínio que nos parece significativo é o dos recursos vivos do alto mar, que são hoje objecto, a nível da União, de um regime de protecção contra os efeitos adversos das artes de pesca de fundo, no que se refere aos ecossistemas vulneráveis.<sup>13</sup> Este regime invoca, na sua motivação, uma resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre esta matéria, bem como as orientações que se encontravam em preparação nessa altura.<sup>14</sup> A doutrina tem opiniões partilhadas sobre a natureza vinculativa e as implicações das

---

<sup>11</sup> Sobre a actualidade desta interessante problemática, v. Alberto do Amaral JÚNIOR, “Le ‘dialogue’ des sources: fragmentation et cohérence dans le droit international contemporain”, in Emmanuelle JOUANNET; Hélène RUIZ FABRI; Jean-Marc SOREL (Dir.), *Regards d’une génération de juristes sur le Droit International*, Éd. A. Pedone, Paris, 2008, pp. 7-34. Para uma análise com incidência no panorama marítimo europeu, v. Jesper RAAKJAER *et al.*, “Ecosystem-based marine management in European regional seas calls for nested governance structures and coordination – A policy brief”, *Marine Policy*, vol. 50 (2014), pp. 373-381.

<sup>12</sup> Para uma análise do conceito de ‘soft law’ neste contexto, v. Maria Luísa DUARTE, *Direito Internacional Público e Ordem Jurídica Global do Século XXI, I*, Coimbra Editora, 2014, pp. 156-159; Cristina QUEIROZ, *Direito Internacional e Relações Internacionais*, Coimbra Editora, 2009, pp. 112-114.

<sup>13</sup> Regulamento (CE) n.º 734/2008 do Conselho, JOCE n.º L 201, de 30 de Setembro de 2008, p. 8.

<sup>14</sup> Resolução A/RES/61/105, de 8 de Dezembro de 2006, e ‘*International Guidelines for the Management of Deep-Sea Fisheries in the High Seas*’, que viriam a ser adoptadas pela FAO em 2008.

resoluções da Assembleia Geral, pronunciando-se pela ausência de força obrigatória,<sup>15</sup> pela criação de uma específica normatividade,<sup>16</sup> pela influência que podem exercer sobre o comportamento dos Estados<sup>17</sup> ou até como modo de autêntica criação de direito internacional, tendo em conta as insuficiências que possam ser demonstradas pelos instrumentos tradicionais.<sup>18</sup> Julgamos que se afigura pertinente aceitar que, na área que nos ocupa, as resoluções têm desempenhado um papel de relevo na influência sobre a produção legislativa dos Estados e das organizações internacionais, e também da União, constituindo, pois, um elemento a ter na devida consideração,<sup>19</sup> pelo carácter de incitação e programático que progressivamente têm vindo a revestir.<sup>20</sup> As resoluções não são, pois, fonte imediata de direito internacional, mas têm assumido uma influência 'política' assinalável no quadro da acção legislativa internacional.<sup>21</sup> E isto num contexto de evolução em que, para além de realidades como os fundos marinhos situados além da jurisdição nacional, a diversidade biológica ou certos recursos são susceptíveis de integrar vertentes importantes do 'património comum da humanidade'. Não subestimemos, no entanto, as reais dificuldades que a multiplicação de actos de diferente natureza ( 'hard' ou 'soft law') pode suscitar, em termos de assimilação pelas ordens jurídicas nacionais ou por outros actores institucionais, ou de aplicabilidade.<sup>22</sup>

Assim, a questão com que hoje, fundamentalmente, nos deparamos, não será tanto a proliferação de textos que cobrem, com pormenor, um conjunto significativo de

---

<sup>15</sup> V. André Gonçalves PEREIRA e Fausto de QUADROS, *Manual de Direito Internacional Público*, 3.ª ed., Almedina, Coimbra, 2002, pp. 270-271.

<sup>16</sup> V. Cristina QUEIROZ, *Direito Internacional ...*, cit., Coimbra Editora, 2009, pp. 108-112.

<sup>17</sup> V. Jochen A. FROWEIN, "The Internal and External Effects of Resolutions by International Organizations", *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, Band 49, Nr. 4, Stuttgart, 1989, pp. 778-790.

<sup>18</sup> V. Michel Djiena WEMBOU, "Réflexions sur le rôle des résolutions dans l'élaboration du droit international pour les organes politiques de l'ONU", *Revue Hellenique de Droit International*, Année 45, Athènes, 1992, pp. 95-109.

<sup>19</sup> Nomeadamente em matéria de interpretação das obrigações e princípios contidos na Carta. V., a este propósito, Jochen A. FROWEIN, "The Internal and External Effects...", cit., p. 90.

<sup>20</sup> V., sobre esta tendência, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article sous la direction de Jean-Pierre COT et Alain PELLET*, Éd. Economica, Paris, 1991, p. 251 (comentário ao art. 10.º da Carta) e pp. 327-328 (comentário ao art. 13.º, n.º 1, alínea b) da Carta.

<sup>21</sup> Atente-se no elemento literal dos pontos 80 e 83 a 90 da Resolução A/RES/61/105. V. ainda David RUZÍÉ, *Droit international public*, Éd. Dalloz, Paris, 2004, p. 154; Agnès GAUTIER-AUDEBERT, *Droit des relations internationales*, Éd. Vuibert, Paris, 2007, pp. 175-176.

<sup>22</sup> A doutrina não se tem eximido a expôr esta problemática. Para uma análise muito interessante, v. Emmanuelle TOURME-JOUANNET, *Le droit international*, Éd. Presses Universitaires de France, Paris, 2013, pp. 52-56.

situações, mas a vontade de os aplicar e a capacidade de pôr em prática os mecanismos que lhes confirmam aplicação efectiva.<sup>23</sup>

Em todo o caso, forçoso é reconhecer que, sobretudo em matéria de conservação e de gestão de recursos vivos marinhos, se tem procedido no sentido da adopção de instrumentos que respondem, da forma mais abrangente possível,<sup>24</sup> mas sem prejuízo de soluções geograficamente justificadas, às grandes questões que se colocam neste âmbito.<sup>25</sup> Com efeito, à verificação de que não se afigura realista, no estágio actual do direito internacional, proceder à criação de uma instância com poderes de ‘governança global’, seguiu-se, nos anos mais recentes, por parte da comunidade internacional, uma prática gradativa e pragmática, a apontar para a adopção de vários quadros

<sup>23</sup> V., neste sentido, OECD, *Globalisation in Fisheries and Aquaculture. Opportunities and Challenges*, 2010, p.137, e Yen-Chiang CHANG, *Ocean Governance. A Way Forward*, Springer, 2012, p. 86.

<sup>24</sup> Atente-se numa posição muito recente das Nações Unidas, que nos dá a medida da dimensão dos problemas em causa: “Governments should commit to the establishment of regional and oceans coastal management frameworks in major marine ecosystems, including through: a. Enhanced cooperation (...); b. Marine and coastal planning by countries in regional areas (...); c. Building the capacity of marine managers, policy makers and scientists in developing countries (...); d. Enhanced monitoring and surveillance systems. Where regional fisheries management organizations are operating they should seek to make their policies and practices consistent with and support coordinated regional oceans management. Regional fisheries management organizations, Governments and marine managers should focus on an ecosystem-based approach to fisheries management in order to deliver improved economic and environment benefits” – United Nations Secretary General’s High-level Panel on Global Sustainability (2012), *Resilient People, Resilient Planet: A future worth choosing*. New York: United Nations, Annex I: List of recommendations. A nível da União, v. European Commission, *Seas for Life. Protected – Sustainable – Shared European Seas for 2020*, Ed. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011.

<sup>25</sup> A bibliografia sobre o tema é muito extensa. Citaremos os seguintes títulos: E.B. KULLENBERG, “The ocean challenge”, *Natural Resources Forum – A United Nations Journal*, vol. 23, n.º 2, 1999, pp. 99-103; Pierre PAPON, “Mieux gérer l’océan mondial”, *Futuribles – analyse et prospective*, Paris, n.º 239-240, février-mars 1999, pp. 23-35; *Idem*, “Les enjeux de la maîtrise des mers au XXIème siècle”, *Transports*, n.º 417, Paris, janvier-février 2003, pp. 9; Duarte Lynce de FARIA, “O direito do mar na governação dos oceanos”, *Suplemento do Expresso* n.º 1615 de 11 de Outubro de 2003, pp. 6-7; John Temple SWING, “What Future for the Oceans?”, *Foreign Affairs*, vol. 82, n.º 5, 2003, pp. 139-152; Annick DE MARFFY, “Ocean Governance: A Process in the Right Direction for the Effective Management of the Oceans”, *Ocean Yearbook*, The University of Chicago, vol. 18, 2004, pp. 162-283; Ivan SHEARER, “Oceans Management Challenges for the Law of the Sea in the First Decade of the 21<sup>st</sup> Century”, in A.G. Oude ELFERINK e Donald R. ROTHWELL (Eds.), *Oceans Management in the 21<sup>st</sup> Century: Institutional Frameworks and Responses*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2004, pp. 1-17; Nuno Marques ANTUNES, “O Novo Regime Jus-internacional do Mar: A consagração *ex vi pacti* de um *mare nostrum*”, *Estudos em Direito Internacional Público*, Almedina, Coimbra, 2004, pp. 17-38; Louise DE LA FAYETTE, “The Role of the United Nations in International Ocean Governance”, in David FREESTONE, Richard BARNES e David ONG (Eds.), *The Law of the Sea. Progress and Prospects*, Oxford University Press, 2006, pp. 63-74; Donald R. ROTHWELL, “Oceans Management and the Law of the Sea in the Twenty-First Century”, *ibidem*, pp. 329-356; David L. VANDERZWAAG e Nilufer ORAL, “International Ocean Governance in the 21<sup>st</sup> Century”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 23, 2008, pp. 393-397; Armando José Dias CORREIA, *O Mar no século XXI. Contributo para uma análise estratégica aos desafios marítimos nacionais*, Ed. FEDRAVE, 2010; Marta Chantal RIBEIRO, “O Direito do Mar, sua Evolução e Repercussões”, in Nuno Vieira MATIAS, Viriato SOROMENHO-MARQUES, João FALCATO e Aristides G. LEITÃO, (Coord.), *Políticas Públicas do Mar. Para um novo conceito estratégico nacional*, Esfera do Caos, Lisboa, 2010, pp. 267-276; Richard BARNES, “The Law of the Sea Convention and the Integrated Regulation of the Oceans”, in David FREESTONE (Ed.), *The 1982 Law of the Sea Convention at 30: Successes, Challenges and New Agendas*, Martinus Nijhoff Publishers, 2013, pp. 185-192; Fernando Loureiro BASTOS, “Os modelos de governação dos Oceanos e a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar”, *Direito&Política/Law&Politics*, n.º 2, Janeiro-Março, Loures, 2013, pp. 4-21; Fernando José Correia CARDOSO, “O Direito Internacional do Mar no início do século XXI”, *Globo*, n.º 4/5, Lisboa, 2014, pp. 40-45.

normativos de incidência geral ou regional e para a criação de múltiplas organizações com competência em matéria de conservação e de gestão de recursos.<sup>26</sup> A Comunidade (desde 1 de Dezembro de 2009, União Europeia) havia seguido atentamente este processo. A atestá-lo pode verificar-se que a Comunidade assinou a CNUDM e aprovou o texto respectivo, nos termos do art. 3.º do seu Anexo IX.<sup>27</sup> A Comunidade, além disso, aceitou o Código de conduta da pesca responsável adoptado pela FAO.<sup>28</sup> A Comunidade ratificou também o Acordo relativo à aplicação das disposições da CNUDM respeitantes à conservação e gestão das populações de peixes transzonais e das populações de peixes altamente migradores,<sup>29</sup> e aceitou o Acordo para a promoção do cumprimento das medidas internacionais de conservação e de gestão pelos navios de pesca no alto mar,<sup>30</sup> no âmbito, respectivamente, das Nações Unidas e da FAO.

---

<sup>26</sup> V., neste sentido, Anna Maria SMOLINSKA, *Le droit de la mer entre universalisme et régionalisme*, Bruylant, Bruxelles, 2014, pp. 99-101.

<sup>27</sup> Decisão 98/392/CE do Conselho, JOCE n.º L 179, de 23 de Junho de 1998. O instrumento de confirmação formal contém uma declaração de competência (exclusiva em matéria de conservação e de gestão de recursos da pesca marítima e de compromissos externos com os países terceiros ou as organizações internacionais competentes, e partilhada entre a Comunidade e os Estados membros, no que respeita à pesca, em domínios não directamente relacionados com a conservação e a gestão dos recursos haliêuticos, como é o caso da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da cooperação para o desenvolvimento). Sobre as questões levantadas pela assinatura pela Comunidade, v. Daniel VIGNES, “Note sur la terminaison des travaux de la III Conférence sur le Droit de la Mer et la portée des textes adoptés à Montego Bay le 10 décembre 1982”, *Annuaire Français de Droit International*, Paris, 1982, pp. 794-810. Para um análise do posicionamento do sector da pesca no quadro instituído pela CNUDM, v. René-Jean DUPUY e Daniel VIGNES, *Traité du nouveau Droit de la MER*, Economica-Bruylant, Paris, Bruxelles, 1985, pp. 819-956.

<sup>28</sup> A Comissão Europeia viria a publicar em 2004, no âmbito do Código da FAO, um documento designado *Código Europeu de Boas Práticas para uma Pesca Sustentável e Responsável*, Ed. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo. Nos termos deste documento, o seu objectivo “é completar, numa base voluntária, a legislação internacional, europeia ou nacional em vigor, assim como a regulamentação existente, com vista a contribuir para o desenvolvimento sustentável do sector das pescas” estabelecendo que “será aplicável aos operadores comunitários do sector das pescas que exercem actividades nas águas comunitárias e fora delas, nomeadamente nas águas internacionais e nas águas de países terceiros.” A intenção de adoptar um tal documento havia sido referida no contexto dos trabalhos preparatórios de revisão do regime de base de 1992 (Regulamento (CEE) n.º 3760/92 do Conselho). V., a este propósito, Comissão das Comunidades Europeias - *Comunicação relativa à reforma da política comum da pesca (guia)* – Documento COM (2002) 181 de 28 de Maio de 2002, em especial o capítulo ‘Elaboração de um código de conduta da pesca responsável europeu com a participação dos pescadores e das outras partes interessadas’.

<sup>29</sup> Decisão 98/414/CE do Conselho, JOCE n.º L 189 de 3 de Julho de 1998. Neste caso, a maior parte dos Estados membros não aceitou a competência exclusiva da Comunidade para assinar e ratificar o acordo, tendo sido obtido um compromisso no Conselho no sentido de ser reconhecido o carácter misto do acordo. Assim, foi depositada nas Nações Unidas uma declaração de competências aquando da assinatura do acordo.

<sup>30</sup> Decisão 96/428/CE do Conselho, JOCE n.º L 177 de 16 de Julho de 1996. Refira-se, em relação a este acordo, que o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, no seu acórdão de 19 de Março de 1996, Comissão das Comunidades Europeias/Conselho da União Europeia, proc. n.º C-25/94 (Col., 1996, p. I-1469), confirmou que o essencial do acordo releva da competência comunitária, a título de conservação e de gestão dos recursos da pesca. Para uma visão geral do contexto atrás referido, v. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – *Gestão haliêutica e preservação da natureza no meio marinho* - Documento COM (99) 363, de 14 de Julho de 1999.

A Comunidade acompanhou, com a devida atenção, e desde os trabalhos preparatórios da CNUDM, toda a evolução que se verificou em termos de consolidação de princípios e de adopção de normas de direito internacional, incorporando nos seus quadros normativos próprios os elementos de natureza vinculativa, ou de outra natureza, que se adequassem aos seus objectivos em termos de execução da política comum de pescas.<sup>31</sup> As considerações que faremos no número seguinte, relativas à estrutura da política comum, prendem-se, fundamentalmente, com os aspectos que, em nosso entender, se encontram ligados, de forma mais evidente, aos propósitos consignados nas Partes II (Mar territorial e zona contígua), V (Zona económica exclusiva), VII (Alto mar) e XII (Protecção e Preservação do Meio Marinho) da CNUDM. Isto não significa que apenas estes aspectos se revelem em consonância com a CNUDM. Mas julgamos pertinente que a eles se deve conferir o devido relevo, tendo em conta o objecto desta Conferência.

## 2. A ESTRUTURA DA POLÍTICA COMUM DE PESCAS E O CONTEXTO CRIADO PELA CNUDM

O conjunto normativo em que se traduz a política comum tem apresentado, ao longo dos tempos, uma estrutura que corresponde às grandes vertentes em que se decompõe o conjunto de disposições aplicável às diferentes formas de concreta manifestação das actividades do sector: exploração de recursos, utilização de estruturas, organização dos mercados e relacionamento internacional. É o que veremos, com algum pormenor, nos números seguintes. Mas convém anotar desde já que, desde os primórdios da política comum, em termos de adopção dos instrumentos que enquadram tais actividades, até ao presente, sempre têm tido lugar intervenções que procuram ajustar, periodicamente, tais instrumentos. É o que é usual designar-se por 'revisão' ou 'reforma' da política comum. Em nosso entender, terá mais sentido

---

<sup>31</sup> Cf., a este propósito, Daniel VIGNES, "The EEC and the Law of the Sea," *British Institute of International Law and Comparative Law, New Directions of the Law of the Sea*, 1973, pp. 84-97; *idem*, "La Communauté européenne dans le domaine du droit général de la mer", in Tullio TREVES (Ed.), *The Law of the Sea. The European Union and its Member States*, Martinus Nijhoff Publishers, 1977, pp. 7-26; Johannes Føns BUHL, "The European Economic Community and the Law of the Sea", *Ocean Development and International Law Journal*, vol. 11, n.º 3/4, 1982, pp. 181-200; Javier Roldan BARBERO, "La CEE y el Convenio sobre Derecho del Mar de 1982. Consideraciones sobre la relación entre el derecho comunitario y el derecho internacional", *Revista de Instituciones Europeas*, Centro de Estudios Constitucionales, vol. 18, n.º 2, Mayo-Agosto, Madrid, 1991, pp. 551-583; Gregorio Garzón CLARIANA, "L'Union européenne et la Convention de 1982 sur le droit de la mer", *Revue belge de droit international*, Éd. Bruylant, vol. 28, n.º 1, Bruxelles, 1995, pp. 36-45; Daniel VIGNES, "La participation de la Communauté économique européenne à la Convention des Nations unies sur le droit de la mer" in B. VUKAS (Éd.), *Essays on the New Law of the Sea*, Zagreb, 1985, pp. 71-81; José Manuel Sobrino HEREDIA, "La participación de la Unión Europea en las transformaciones del derecho de pesca", Fundación Pedro Barrié de la Maza, *Cuadernos de Derecho Pesquero* 2, A Coruña, 2000, pp. 77-97; Daniel VIGNES, "Aux origines de la politique communautaire de la pêche", in *La Mer et son droit. Mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec*, Éd. A. Pedone, Paris, 2003, pp. 659-672.

falar-se em ‘revisão dos instrumentos’ da política comum. E isto por duas ordens de razões: por um lado, porque, ao nível do direito originário, sempre estiveram presentes disposições a prever a existência de uma política comum neste domínio, com objectivos que permaneceram no tempo e que não sofreram, no seu conteúdo, alterações que possam considerar-se significativas; por outro lado, aquelas intervenções têm-se traduzido, na sua substância, em alterações aos mecanismos dos quadros gerais que disciplinam as vertentes da política comum, deixando intocados os grandes princípios orientadores que, nesta área, regem a arquitectura desenvolvida pelo direito derivado. Teremos oportunidade, mais adiante, de identificar essas orientações.

Ainda como observação preliminar, deve referir-se que o denominado Tratado de Lisboa (Tratado sobre a União Europeia e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) veio introduzir e clarificar determinados elementos no que diz respeito à política comum. Desde logo, estabelece, de modo explícito, no art. 3.º, n.º 1 do TFUE, que a União dispõe de competência exclusiva no domínio da conservação dos recursos biológicos do mar, no âmbito da política comum. Aqui se inclui igualmente, por força do n.º 2 desta disposição, a competência exclusiva da União para celebrar acordos internacionais, nas condições aí previstas.<sup>32</sup> Além disso, refira-se que a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) havia confirmado a natureza desta competência.<sup>33</sup> Mas também o art. 102.º do Acto de Adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte tinha já aberto o caminho para a consagração de uma competência exclusiva na área da conservação de recursos.<sup>34</sup>

A evolução ao nível do direito originário implica que, hoje, outras áreas, nomeadamente a aquacultura, sejam objecto de competência partilhada entre a União

---

<sup>32</sup> Competência prevista na Resolução do Conselho, de 3 de Novembro de 1976, JOCE n.º C 105, de 7 de Maio de 1981, p. 1, confirmada pela Declaração de 30 de Maio de 1980 sobre a política comum, JOCE n.º C 158, de 27 de Junho de 1980, p. 2.

<sup>33</sup> Nos seguintes termos: “Convém precisar que (...) a competência regulamentar *ratione materiae* da Comunidade é igualmente extensiva – na medida em que uma competência análoga pertence aos Estados por força do direito internacional público – à pesca no alto mar”; “Resulta dos próprios deveres e poderes que, no plano interno, o direito comunitário conferiu às instituições da Comunidade que esta tem competência para assumir compromissos internacionais com vista à conservação dos recursos do mar” - acórdão de 14 de Julho de 1976, *Cornelis Kramer/Arrondissementrechtbanken de Zwolle e de Alkmar*, proc.s 3, 4 e 6/76, Col., 1976, p. 1279. Cf. ainda os acórdãos de 16 de Fevereiro de 1978, *Comissão/República da Irlanda*, proc. 61/77, Col., 1978, p. 417; de 25 de Julho de 1991, *Comissão/Reino de Espanha*, proc. C-258/89, *Colectânea*, 1991, p. 3977; e de 24 de Novembro de 1993, *Établissements Armand Mondiet SA / Armement Islais SARL*, proc. C-405/92, Col., 1993-I, p. 6133.

<sup>34</sup> Era o seguinte o teor desta disposição: “From the sixth year after accession at the latest, the Council, acting on a proposal from the Commission, shall determine conditions for fishing with a view to ensuring protection of the fishing grounds and conservation of the biological resources of the sea”. V. ainda o acórdão do TJCE de 5 de Maio de 1981, *Comissão das Comunidades Europeias/Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte*, proc. C-804/79, Col. 1981, p. 1045.

e os Estados-Membros.<sup>35</sup> Por outro lado, em matéria de relações internacionais, assiste-se agora a um incremento dos poderes do Parlamento Europeu, por força do art. 218.º do TFUE, mas esta instituição não intervém de forma directa nas decisões do Conselho relativas a directivas de negociação a aplicar pela Comissão ou nas posições da União adoptadas nas organizações regionais do sector ou na aplicação provisória de acordos internacionais, sem prejuízo de imediata e plena informação em todas as fases do processo.

Mencione-se ainda, no que diz respeito aos aspectos decisórios e processuais, a importância da generalização da designada “co-decisão”, que constitui doravante o processo legislativo ordinário a seguir em termos de aplicação do art. 43.º, n.º 2, do TFUE. Este processo não é, contudo, aplicável, por força do n.º 3 desta disposição, nomeadamente às medidas relativas à fixação e à repartição das possibilidades de pesca. Note-se que estas medidas desempenham um papel central, senão primordial, na política comum. O TFUE inovou, também, no que respeita aos actos jurídicos da União, com a introdução das categorias “actos delegados” e “actos de execução”, que vêm simplificar o quadro veiculado pela denominada ‘comitologia’, como referiremos adiante, relativamente ao ‘regulamento de base’ da política comum.

Podemos considerar, por outro lado, num contexto que se deve considerar consonante, que a CNUDM estabeleceu um elenco vasto de obrigações em matéria de conservação de recursos, que se manifesta, de modo claro, nos regimes que regulam a utilização dos diferentes espaços marítimos. As normas com relevância encontram-se, com bastante amplitude, no regime da zona económica exclusiva,<sup>36</sup> que confere ao Estado costeiro um conjunto de poderes apreciável, mas que lhe impõe igualmente obrigações em matéria de cooperação com outros Estados e de envolvimento em organizações internacionais.<sup>37</sup> O regime do alto mar<sup>38</sup> prevê a liberdade da pesca e a igualdade de acesso aos recursos, quadro que viria a ser ‘temperado’ com as exigências decorrentes da regulação em matéria de exploração que, progressivamente,

---

<sup>35</sup> Cf. igualmente o art. 4.º, n.º 1, alínea d), do TFUE. Aqui se podem incluir as áreas da pesca em águas interiores ou a comercialização e transformação dos produtos da pesca, mas com excepção dos aspectos estritamente ligados à conservação dos recursos. Para mais desenvolvimentos, v. Fernando José Correia CARDOSO, “Repartição de competências no Tratado Constitucional Europeu: o caso da política comum de pescas”, *Economia e Sociologia*, n.º 78, Évora, 2004, pp. 139-148; Francisco Pereira COUTINHO, “Federalismo e constitucionalismo na União Europeia. A delimitação ‘vertical’ e ‘horizontal’ de competências no domínio das pescas”, in Jorge PUEYO LOSA, Wladimir BRITO (Dir.), Maria Teresa PONTE IGLESIAS, Maria da Assunção Vale PEREIRA (Coords.), *La Gobernanza de los Mares y Océanos. Nuevas realidades, nuevos desafíos – A Governação dos Mares e Oceanos. Novas realidades, novos desafios*, Ed. Scientia Iuridica – Andavira Editora, S.L., Santiago de Compostela, 2012, pp. 473-487.

<sup>36</sup> Cf., em particular, os arts. 61.º a 72.º da CNUDM.

<sup>37</sup> Cf., a título de exemplo, os arts. 63.º a 67.º da CNUDM.

<sup>38</sup> Cf. os arts. 116.º a 120.º da CNUDM.

se viriam a fazer sentir, mas que eram previsíveis aquando da adopção da CNUDM.<sup>39</sup> O que importa reter, no que diz respeito à conservação de recursos, são os critérios que lhe estão na base: a determinação da capacidade de captura; a utilização dos melhores dados de natureza científica; a preservação ou o restabelecimento das populações das espécies capturadas ou associadas; a consideração da importância dos recursos para a economia do Estado costeiro, bem como de outros interesses nacionais; a cooperação com organizações internacionais. Como veremos, os mecanismos da política comum, adoptados ao nível do direito derivado, em particular no relacionamento internacional, têm na devida conta, como não poderia deixar de ser, este quadro geral proporcionado pela CNUDM, assegurando, de forma coerente, o binómio ‘conservação’/‘sustentabilidade’.<sup>40</sup> A noção de ‘conservação’ não se encontra estabelecida de modo claro e uniforme nos diferentes instrumentos que compõem o acervo do Direito Internacional do Mar. Mas podemos afirmar que o conceito se traduz em todas as acções que asseguram uma protecção estrita dos recursos, e também as condições para a melhoria da sua condição, a fim de que possa ter lugar uma exploração que proporcione os melhores efeitos possíveis, do ponto de vista económico e social. Com efeito, não podemos esquecer o contributo doutrinal que, neste contexto, chama a atenção para o facto de que a ‘conservação’ não se traduz unicamente num conceito de ordem científica, incorporando igualmente, na sua natureza e na sua aplicação, elementos de ordem estritamente política, razões económicas e componentes sociais.<sup>41</sup> O que significa, em nosso entender, que a *ratio*

---

<sup>39</sup> Sobre os meios que, à luz das disposições da CNUDM, podem ser utilizados para fazer face aos problemas que se colocam neste contexto, v. Fernando José Correia CARDOSO, “Le régime juridique de la haute mer et la sauvegarde de la biodiversité dans le cadre des activités de pêche. Le contexte international et l’approche de l’Union européenne”, in *L’évolution et l’état actuel du droit international de la mer...*, cit., pp. 159-184. Sobre as limitações das liberdades tradicionais, nomeadamente o exercício das actividades de pesca, que hoje são impostas pelo ambiente regulador no alto mar e, em geral, nos diferentes espaços marítimos, v. Magali LE HARDY, *Que reste-t-il de la liberté de la pêche en haute mer? Essai sur le régime juridique de l’exploitation des ressources biologiques de la haute mer*, Éd. A. Pedone, Paris, 2002; Joaquin Alcaide FERNÁNDEZ, “The contemporary high seas fisheries regime: not a free-for-all, but...how free?”, in Rafael CASADO RAIGÓN (Dir.), *L’Europe et la Mer (pêche, navigation et environnement marin)/Europe and the Sea (fisheries, navigation and marine environment)*, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 315-331; Helmut TUERK, “The waning freedom of the seas” in *L’évolution et l’état actuel du droit international de la mer...*, cit., pp. 907-936. V. também William T. BURKE, *The New International Law of Fisheries. UNCLOS 1982 and Beyond*, Clarendon Press-Oxford, 1994, pp. 98-99; Laurent LUCCHINI, “La liberté de pêche en haute mer à l’épreuve: l’accord du 4 décembre 1995 sur les stocks chevauchants et les grands migrateurs” in Marie-Christine ROUAULT (Ed.), *Mélanges offerts à Emmanuel Langavant*, L’Harmattan, 1999, pp. 299-315. E ainda, para uma síntese muito completa do regime do alto mar, incluindo uma análise do Acordo de Nova Iorque de 1995, Fernando Loureiro BASTOS, *A Internacionalização dos Recursos Naturais Marinhos*, Ed. Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2005, pp. 591-726, e Antonio José Rengifo LOZANO, *International regime theory and the law of the Sea. A Study of Fisheries on the High Seas*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C., 2011.

<sup>40</sup> Sobre o relacionamento, em geral, entre o quadro fixado pela CNUDM e o direito da União, v. INDEMER – Institut du Droit Économique de la Mer, *Droit International de la Mer et Droit de l’Union européenne. Cohabitation, confrontation, coopération?* Colloque international, Musée Océanographique du Monaco, 17-18 octobre 2013, Ed. A. Pedone, Paris, 2014.

<sup>41</sup> Para situar a questão, podemos aqui fazer apelo à noção de conservação que havia sido introduzida pela disposição pertinente (art. 2.º) da Convenção de Genebra, de 1958, sobre a conservação dos recursos biológicos do Alto Mar: “the aggregate of the measures rendering possible the optimum sustainable yield from those resources so

última de uma política de conservação se encontra inextricavelmente ligada à prossecução de interesses que se prendem com a continuidade das actividades de exploração dos recursos vivos que evoluem na zona económica exclusiva, espaço marítimo onde é possível proceder à exploração da larga maioria dos recursos disponíveis. Se, no âmbito destas considerações, tivermos em conta o alcance de determinadas disposições da CNUDM, em particular os poderes reconhecidos ao Estado costeiro nos seus arts. 61.º e 62.º, em matéria de determinação de capturas permissíveis, de utilização óptima de recursos e de capacidade de captura, e a excepção prevista no art. 297.º, n.º 3, alínea a), então poderemos afirmar que a margem de apreciação dos Estados reconhecida pela CNUDM foi estabelecida com o intuito de, através de políticas de conservação, se lograr uma utilização de recursos em consonância, primordialmente, com os interesses do Estado costeiro na sua zona económica exclusiva, sem prejuízo, todavia, do cumprimento da obrigação de cooperação internacional e de se assegurarem os equilíbrios que devem ser tidos em conta, neste âmbito, nas relações com os outros Estados.<sup>42</sup> Acrescentaremos uma nota que nos parece relevante. O potencial de conflitualidade nas relações pesqueiras não afastou a possibilidade de previsão da excepção acima referida, contida no art. 297.º. De facto, esta disposição aponta para a afirmação dos interesses do Estado costeiro na sua zona económica exclusiva, mas podemos, em contrapartida, aceitar que o conjunto de meios de solução de controvérsias previsto na CNUDM assegura, em última instância, que se logrem decisões de natureza variada no âmbito das questões relativas ao sector das pescas nos diferentes espaços marítimos. Em todo o caso, a prática estadual demonstra que não é muito frequente o recurso aos meios judiciais ou arbitrais, privilegiando-se a via diplomática.<sup>43</sup>

---

*as to secure a maximum supply of food and other marine products”; “Conservation programmes should be formulated with a view to securing in the first place a supply of food for human consumption.”*

<sup>42</sup> V., sobre estes aspectos, Yoshifumi TANAKA, *A Dual Approach to Ocean Governance. The Cases of Zonal and Integrated Management in International Law of the Sea*, Ashgate Publishing Limited, England-Ashgate Publishing Company, USA, 2008, pp. 32-35; *idem*, “Protection of Community Interests in International Law: The Case of the Law of the Sea”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 15, 2011, pp. 329-375, em especial pp. 364-367.

<sup>43</sup> As excepções de natureza facultativa não se aplicam, todavia, em matéria de estrita protecção ambiental. Sobre estes pontos, v. Tullio TREVES, “Les différends en droit international de l’environnement : règlement judiciaire et méthodes alternatives”, Société Française pour le Droit International, Colloque d’Aix-en-Provence, *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, Ed. A. Pedone, Paris, 2010, pp. 433-449, em especial pp. 440-443; Robin CHURCHILL, “Trends in Dispute Settlement in the Law of the Sea : Towards the Increasing Availability of Compulsory Means”, in Duncan FRENCH, Matthew SAUL e Nigel WHITE (Eds.), *International Law and Dispute Settlement. New Problems and Techniques*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2012, pp. 143-171, em especial pp. 156-163. Note-se que, aquando da aprovação da CNUDM, a Comunidade havia decidido abster-se de optar pelo procedimento específico de resolução de litígios previsto no art. 287.º da Convenção. E quando ratificou o Acordo de Nova Iorque de 1995 não deixou de prever expressamente, através de uma declaração, que, nas matérias em relação às quais a Comunidade e os seus Estados-Membros têm competência, reguladas pelo acordo, as disposições do acordo relativas à resolução de litígios tanto se aplicam à Comunidade como aos seus Estados-Membros. Nos termos destas disposições, as normas sobre a solução de controvérsias enunciadas na Parte XV da Convenção são aplicáveis *mutatis mutandis* a qualquer controvérsia entre Estados partes no acordo e isto independentemente de estes serem ou não igualmente partes na Convenção. V. Ronán LONG, “The European

Por sua vez, a 'sustentabilidade' encontra-se relacionada com a criação de condições que assegurem as necessidades do presente sem comprometer as necessidades das gerações futuras, na esteira da noção avançada pela Comissão Brundtland, em 1987, assim remetendo para a ideia de perenidade das actividades humanas de exploração dos recursos em causa. Recentemente, a nível da União, foi avançada uma noção genérica de pesca sustentável, nos seguintes termos: "*Por pesca sustentável entende-se a manutenção da pesca em níveis que não prejudicam a capacidade de as populações de peixes se reproduzirem*".<sup>44</sup> Trata-se de um critério aplicável nas águas da União, mas igualmente fora delas, em águas internacionais ou de países terceiros, por força das disposições pertinentes do novo 'regulamento de base' da política comum (Regulamento (UE) n.º 1380/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à política comum das pescas).<sup>45</sup> Neste contexto, deve atentar-se em que, tendo em conta o elemento literal e o alcance do estabelecido pelo direito derivado, a noção de sustentabilidade abrange um conteúdo de natureza tripartida, a englobar os aspectos, não apenas de ordem ambiental, mas igualmente de ordem económica e social.<sup>46</sup>

É em torno destes conceitos de conservação e de sustentabilidade que procuraremos desenvolver certos aspectos daqueles que consideramos como alguns dos mais significativos instrumentos da política comum.

Um ponto muito interessante que convém ainda relevar aqui é o que se prende com a denominada 'obrigação de cooperação'. De facto, é patente que esta obrigação percorre, de forma geral, o texto da CNUDM, sobretudo em matéria de conservação de recursos e de preservação do meio marinho. E aponta tanto para a cooperação como para a coordenação entre Estados, entre estes e organizações

---

Union and Law of the Sea Convention at the Age of 30", in David FREESTONE (Ed.), *The 1982 Law of the Sea Convention at 30...*, cit., pp. 37-47, em especial pp. 43-45.

<sup>44</sup> Cf. Comissão Europeia, *Salvaguardar o futuro dos nossos mares, gerando mais prosperidade*, Ed. Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2014, p. 6.

<sup>45</sup> JOUE n.º L 354, de 28 de Dezembro de 2013, p. 22 (alterado pelo Regulamento (UE) n.º 1385/2013, JOUE n.º L 354, de 28 de Dezembro de 2013, p. 86). Cf. o considerando (4), e os arts. 2.º, n.ºs 1 e 5, alínea e), 28.º, n.ºs 1 e 2, alíneas c) e d), 29.º, n.º 2, 31.º, n.º 2, e 34.º deste regulamento.

<sup>46</sup> V., a este propósito, com interesse para o sector nacional, a denominada '*Carta da sustentabilidade das pescarias portuguesas*', adoptada em 12 de Julho de 2010 pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas), que faz assentar a característica da sustentabilidade em variadas razões, ligadas à conservação dos recursos, nomeadamente a preservação dos ecossistemas e da biodiversidade, a avaliação prévia do estado dos recursos de países terceiros no que diz respeito a actividades em águas destes países, a conformidade das actividades em águas internacionais com as medidas adoptadas pelas organizações regionais competentes e o cumprimento da Resolução A/RES/61/105 da Assembleia Geral das Nações Unidas, cit. Note-se que esta Resolução, nos seus considerandos, defende a importância da exploração sustentável das pescas e da aquicultura, salientando a necessidade de, nestas condições, se promover a *segurança alimentar, os rendimentos e os recursos* das gerações presentes e futuras. O que aponta, em nosso entender, para objectivos de natureza global, a incluir os diferentes aspectos do sector acima mencionados.

internacionais e entre estas.<sup>47</sup> O objectivo desta imposição é o de se lograrem os melhores meios com vista à prossecução dos fins enunciados pela Convenção, enquadrando-se a acção dos actores privilegiados da acção neste domínio (Estados e organizações internacionais formais).<sup>48</sup> Pode afirmar-se que a CNUDM pretendeu que tal cooperação tivesse lugar, independentemente da importância geoestratégica, dos meios económicos ou da capacidade científica ou tecnológica dos Estados, justamente para potenciar, nas melhores condições, a obtenção de resultados de que todos sejam beneficiários. De igual modo, a ‘cooperação’ encontra-se presente no quadro jurídico geral da União, por força da consagração do ‘princípio da cooperação leal’ entre a União e os Estados-Membros no art. 4.º, n.º 3, do TUE<sup>49</sup> e, no âmbito da política comum de pescas, na previsão de todo um conjunto de mecanismos que remetem para uma associação estreita e cooperação a nível infra-estadual, entre Estados-Membros, entre estes e outras entidades e entre Estados-Membros e as instituições da União. Julgamos pertinente dar o devido relevo a este aspecto, uma vez que ele proporciona uma dinâmica específica na concreta aplicação dos mecanismos ora previstos no novo ‘regulamento de base’ da política comum.<sup>50</sup> Chegados a este ponto, julgamos ser legítimo considerar que as vertentes conservação/sustentabilidade/cooperação se encontram hoje igualmente presentes nos domínios da denominada ‘política marítima integrada’ da União ou do quadro mais geral da cooperação transatlântica. No primeiro caso, basta atentar, a título de exemplo, no programa relativo ao aprofundamento de tal política,<sup>51</sup> que apela à maximização do desenvolvimento sustentável, ao crescimento económico e à coesão social dos Estados-Membros, e à articulação nomeadamente com a política comum de pescas, bem como à cooperação internacional nas áreas relevantes. Note-se que o programa, no âmbito da cooperação externa, estipula que se devem exortar os países terceiros à ratificação e à aplicação da CNUDM, e incentiva o diálogo com estes países *“tendo em conta a CNUDM e as actuais convenções internacionais relevantes baseadas na CNUDM”*,<sup>52</sup> o que demonstra a vontade de erigir a Convenção em referência fundamental e incontornável no contexto da concretização desta política. No segundo

<sup>47</sup> V., a título de exemplo, os arts. 123.º, 199.º e 278.º da CNUDM.

<sup>48</sup> V. ainda os arts. 211.º, n.º 1, 242.º, n.º 1, e 276.º, n.º 1, da CNUDM.

<sup>49</sup> Para uma explicação breve do conteúdo desta obrigação no quadro do direito da União, v. Paul CRAIG, *The Lisbon Treaty. Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford University Press, 2010, pp. 314-315.

<sup>50</sup> V., como exemplos, os arts. 18.º, 27.º, 29.º, n.º 4, 30.º e 36.º, n.º 1, alínea b), deste regulamento.

<sup>51</sup> Aprovado pelo Regulamento (UE) n.º 1255/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, JOUE n.º L 321, de 5 de Dezembro de 2011, p. 1.

<sup>52</sup> Cf. o art. 2.º, alínea e), e o art. 3.º, n.º 5, alíneas a) e b), do Regulamento (UE) n.º 1255/2011. O Comité Económico e Social Europeu, no seu parecer de 16 de Fevereiro de 2011 sobre a proposta relativa a este regulamento, tinha-se pronunciado no sentido de que se deveriam convidar os países terceiros a ratificar e a implementar a CNUDM (ponto 4.2.3. do parecer), JOUE n.º C 107, de 6 de Abril de 2011, p. 64.

caso, afigura-se útil mencionar a recente Declaração de Galway, que defende uma estreita cooperação científica relativa ao Atlântico, nomeadamente em matéria de gestão sustentável dos recursos marinhos.<sup>53</sup>

Os números seguintes irão tratar os principais contornos e algumas questões suscitadas pelas diferentes vertentes da política comum de pescas. Com vista a uma apreensão centrada no estágio actual da regulamentação, não se procederá, de forma sistemática, a uma análise comparativa dos mecanismos adoptados no âmbito da génese e do contexto de precedentes revisões.<sup>54</sup> Assim, indicam-se os objectivos primordiais de cada vertente para, de seguida, se proceder à consideração dos elementos mais significativos dos grandes instrumentos que enquadram a acção das instituições e dos agentes envolvidos.

## 2.1. A conservação e a gestão dos recursos

Trata-se da vertente que diz respeito à regulamentação comunitária que incide nomeadamente sobre os seguintes aspectos: definição e repartição das possibilidades de pesca entre os Estados-Membros (definição dos totais admissíveis de capturas disponíveis para a União nas águas sob sua jurisdição ou em alto mar, segundo os pareceres científicos, e sua distribuição em quotas nacionais); definição de medidas técnicas relativas às artes de pesca e respectivo modo de utilização; fixação de pesos

---

<sup>53</sup> *Galway Statement on Atlantic Ocean Cooperation. Launching a European Union – Canada – United States of America Research Alliance, 24 May 2013.* Estimamos apropriado citar os seguintes excertos: “This cooperation is intended to increase our knowledge of the Atlantic Ocean and its dynamic systems (...) by aligning our ocean observation efforts to improve ocean health and stewardship and promote the sustainable management of its resources”; “This cooperation may result in mutual benefits including better ecosystem assessments (...). It can also help to generate new tools to increase resilience, conserve rich biodiversity, manage risk and determine social, environmental and economic priorities”. Para um comentário sobre a cooperação neste contexto e sobre esta declaração, v. Ricardo Serrão SANTOS, “A gestão colaborativa do mar”, in *Tribuna das Ilhas* (Horta), edição de 6 de Fevereiro de 2015, p. 10.

<sup>54</sup> Para uma visão geral da concepção e da evolução do quadro geral da política comum, v. Daniel VIGNES, “La réglementation de la pêche dans le Marché Commun au regard du droit communautaire et du droit international”, *Annuaire Français de Droit International*, 1970, pp. 829-840; Carl August FLEISCHER, “L'accès aux lieux de pêche et le traité de Rome”, *Revue du Marché Commun*, n.º 141, 1971, pp. 148-156; P. GUEBEN-M. KELLER-NOELLET, “Aspects juridiques de la politique de la Communauté économique européenne en matière de pêche”, *Revue du Marché Commun*, 1971, pp. 246-258; Richard WAINWRIGHT, “Common Fisheries Policy – the Development of a Common Régime for fishing”, *Yearbook of European Law*, Oxford Clarendon Press, 1982, pp. 69-91; Dierk BOOSS, “La politique commune de la pêche: quelques aspects juridiques”, *Revue du Marché Commun*, n.º 269, 1983, pp. 404-415; Maria Eduarda GONÇALVES, *A política comum de pesca da Comunidade Económica Europeia – Um exemplo de dinâmica comunitária no contexto internacional*, Morais Editores, Lisboa, 1983; Michael LEIGH, *European integration and the common fisheries policy*, Croom-Helm, London, 1983; Jörn SACK, “La nouvelle politique commune de la pêche”, *Cahiers de Droit Européen*, 1983, pp. 437-449; Albert W. KOERS, “The European economic Community and the international fisheries organizations”, *Legal Issues on European Integration*, 1984, pp. 113-131; Gilbert APOLLIS, “Le régime communautaire d'accès aux lieux de pêche et aux stocks halieutiques”, *Annuaire Français de Droit International*, 1985, pp. 646-673; R.R. CHURCHILL, *EEC Fisheries law*, Dordrecht, 1987; Ian MACSWEEN, “The Common Fisheries Policy. The Politics of Compromise”, *The Royal Bank of Scotland Review*, n. 154, 1987, pp. 28-36; Mike HOLDEN, *The Common Fisheries Policy: origin, evaluation and future*, Fishing News Books, Oxford, 1994; Robin CHURCHILL e Daniel OWEN, *The EC Common Fisheries Policy*, Oxford University Press, 2010.

ou tamanhos mínimos para determinadas espécies; fixação das condições de atribuição de licenças de pesca e do conteúdo dos diários de bordo e das declarações de desembarque do pescado; adopção de medidas urgentes; programação plurianual de gestão dos recursos; controlo das actividades de pesca; normas que regem os conselhos consultivos regionais.

A competência da União para legislar sobre estas matérias abrange os recursos biológicos das águas sob soberania ou jurisdição dos Estados-Membros e as actividades dos pescadores, exercidas tanto nas águas comunitárias como em águas de países terceiros ou no alto mar, nestes dois últimos casos no respeito das regras do Direito Internacional. O novo ‘regulamento de base’ da política comum confirmou, no seu art. 1.º, que a política comum abrange a conservação dos recursos biológicos marinhos e a gestão das pescas e das frotas que exploram esses recursos.

A questão da ‘sustentabilidade’ encontra-se bem presente na motivação do regulamento de base da política comum.<sup>55</sup> E, de facto, há um conjunto de disposições que apontam para um conteúdo cuja aplicação vai no sentido de atingir tal desiderato. Apenas para citar alguns exemplos, considerem-se as seguintes prescrições, dirigidas à acção dos Estados-Membros: a concertação entre Estados-Membros previamente à adopção de medidas nacionais aplicáveis na zona de 12 milhas náuticas; a identificação de potenciais zonas de recuperação de unidades populacionais e a elaboração de recomendações conjuntas nesse sentido; a adopção de medidas de conservação necessárias ao cumprimento das obrigações decorrentes da legislação ambiental da União; a adopção de medidas de emergência; a utilização de determinados critérios no âmbito da repartição das possibilidades de pesca; a cooperação regional, nomeadamente no que se refere à formulação de recomendações comuns; as medidas nacionais aplicáveis aos navios de pavilhão dos Estados-Membros ou às pessoas estabelecidas no seu território; a adopção de medidas na zona das 12 milhas náuticas; o ajustamento e a gestão das capacidades de pesca; a recolha de dados necessários à gestão do sector; as obrigações relativas à promoção de uma aquacultura responsável; a adopção de medidas adequadas para assegurar o controlo das actividades de pesca, incluindo o estabelecimento de um quadro de sanções.<sup>56</sup>

O ‘regulamento de base’ inclui hoje um conjunto de instrumentos, cujos contornos se encontram devidamente explicitados,<sup>57</sup> com vantagens claras em matéria de

---

<sup>55</sup> Atente-se nos considerandos (4), (11), (17) e (46) do Regulamento (UE) n.º 1380/2013.

<sup>56</sup> Cf., respectivamente, os arts. 6.º, n.º 4, 8.º, n.ºs 1 e 2, 11.º, n.º 1, 13.º, n.º 1, 17.º, 18.º, 19.º, n.ºs 2 e 3, 20.º, 22.º, n.º 1, 25.º, 34.º, n.ºs 2, 4, alínea c), e 5, e 36.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 1380/2013.

<sup>57</sup> Cf. o conteúdo do art. 4.º do Regulamento (UE) n.º 1380/2013.

aplicação, e que permitem dar seguimento aos objectivos de ordem geral (v.g. o cumprimento das obrigações de legislação ambiental da União; criação de zonas de recuperação; suster ameaças graves para os recursos; proporcionar, em geral, as condições do ‘uso sustentável’ dos oceanos) ou de natureza mais específica (v.g. medidas de conservação destinadas a restabelecer e manter as unidades populacionais acima dos níveis susceptíveis de produzir o máximo rendimento sustentável; concessões de pesca transferíveis; recolha de dados biológicos, ambientais, técnicos e socio-económicos necessários à gestão das pescarias; obrigação de desembarque; critérios de repartição das possibilidades de pesca a nível interno; ‘regionalização’). Este conjunto extenso de faculdades e obrigações decorre de princípios gerais, expressos fundamentalmente no art. 2.º, e que implicam a necessidade de assegurar a sustentabilidade da exploração dos recursos. A CNUDM não faz apelo, de forma directa, ao conceito de ‘uso sustentável’ de recursos, mas as obrigações nela previstas em matéria nomeadamente de conservação e gestão dos recursos vivos na zona económica exclusiva estão-lhe intrinsecamente ligadas, bem como a consideração do ‘máximo rendimento constante’, referido nos seus arts. 61.º, n.º 3, e 119.º, e ainda no art. 5.º, alínea a), do Acordo de Nova Iorque de 1995. Neste contexto, o conteúdo do art. 61.º, n.º 2, da CNUDM, no que se refere à preservação dos recursos com vista a obstar a um excesso de capturas, reveste interesse na eventualidade de uma violação de tal prescrição. Uma situação dessa natureza poderia desencadear o mecanismo previsto no art. 297.º, n.º 3, alínea b), da CNUDM. Daí a importância de se dar seguimento efectivo àquela disposição.<sup>58</sup>

Um ponto merece aqui ser sublinhado: o art. 2.º, n.º 3, do ‘regulamento de base’ obriga à aplicação da abordagem ecossistémica à gestão das pescas, conceito que não se encontra directamente vertido no articulado da CNUDM. Mas há que reconhecer que tal obrigação se afigura consistente, em matéria de exploração sustentada, com as prescrições respeitantes à conservação e gestão de recursos.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Para uma análise do contexto geral da aplicação das cláusulas pertinentes relativas aos procedimentos compulsórios conducentes a decisões definitivas que poderiam, de algum modo, afectar a União enquanto “Estado costeiro”, v. Tullio TREVES, “La Politique commune de la Pêche et les compétences du Tribunal international du droit de la mer”, in Conferência ‘Aspectos jurídicos da aplicação das regras da Política Comum da Pesca’, Actes de la Conférence, Bruxelles, 2005, pp. 50-55.

<sup>59</sup> Sobre as questões gerais suscitadas pela ‘sustentabilidade’, v. Rosemary RAYFUSE e Martijn WILDER, “International Fisheries and Sustainability: Dealing with Uncertainty”, *Ocean Yearbook*, University of Chicago, 2000, pp. 114-137; Evelyne MELTZER e Susanna FULLER, *The quest of sustainable international fisheries: regional efforts to implement the 1995 United Nations Fish Stocks Agreement: an overview for the May 2006 Review Conference*, Ottawa, NRC Research Press, Wallingford, CABI, 2009. No que se refere aos conceitos mencionados, v. Villy CHRISTENSEN e Jay L. MACLEAN (Eds.), *Ecosystem approaches to fisheries: a global perspective*, Cambridge University Press, 2011; Benoit MESNIL, “The hesitant emergence of maximum sustainable yield (MSY) in fisheries policies in Europe”, *Marine Policy*, vol. 36, 2012, pp. 473-480; D. GASCUEL *et al.*, “Towards the implementation of an integrated ecosystem fleet-based management of European fisheries”, *Marine Policy*, vol. 36, 2012, pp. 1022-1032.

Como tivemos oportunidade de referir, o Tratado de Lisboa veio explicitar, no TFUE, o âmbito da competência exclusiva da União em matéria de conservação de recursos biológicos do mar. E as disposições do TFUE, no que tange à execução da política comum, estabeleceram a competência exclusiva do Conselho na determinação das possibilidades de pesca a repartir pelos Estados-Membros. Os pontos interessantes a mencionar são os seguintes: por um lado, tal repartição deve ser efectuada no respeito do princípio da estabilidade relativa<sup>60</sup> e, por outro, o Conselho, no exercício de tal competência, dispõe de um extenso poder de apreciação, tal como foi reconhecido pelo TJCE. Com efeito, o Tribunal considerou que a avaliação de uma situação económica complexa se aplica à natureza e ao alcance das medidas a tomar, e igualmente à verificação dos dados de base, verificação que pode apoiar-se em “*apreciações globais*”.<sup>61</sup> Em todo o caso, há igualmente que ter em conta os parâmetros introduzidos pelo art. 16.º, n.º 4, do actual ‘regulamento de base’ (obrigação de as possibilidades de pesca serem fixadas de acordo com a abordagem de precaução e de forma a manter as populações das espécies exploradas acima de níveis que possam gerar o rendimento máximo sustentável) que influenciam, em nosso entender, um tal poder de apreciação. O interesse de referir aqui o princípio da estabilidade relativa prende-se com o facto de, embora ele constitua um princípio de aplicação ‘interna’ (na concreta repartição das possibilidades de pesca), a verdade é que abrange também uma dimensão ‘externa’. Com efeito, as possibilidades de pesca definidas pelo Conselho são fundamentalmente aplicáveis nas designadas ‘águas da União’, a título do art. 1.º, n.º 2, alínea b), do ‘regulamento de base’, mas também nas águas que estão para além dessas águas, dado que as zonas de pesca sobre as quais incide a regulamentação do Conselho podem situar-se para além dos limites de jurisdição nacional.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> O conteúdo do princípio da ‘estabilidade relativa’, que não logra uma definição ao nível do direito derivado, foi explicitado pela jurisprudência do TJCE: atribuição de uma percentagem fixa a cada Estado-Membro aquando da repartição das possibilidades de pesca. V., a este propósito, o acórdão do Tribunal de 16 de Junho de 1987, *Albert Römkes/Officier van Justitie*, proc. 46/86, Col. 1987, p. 2671. Para um enquadramento do princípio, v. Danielle CHARLES-LE BIHAN, “La jurisprudence communautaire et le principe de stabilité relative dans la politique commune de la pêche”, in Annie CUDENNEC e Gaëlle GUEGUEN-HALLOUET (Eds.), *Le juge communautaire et la mer*, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 143-160.

<sup>61</sup> Cf. os acórdãos de 29 de Fevereiro de 1996, Comissão das Comunidades Europeias/Conselho da União Europeia, proc. C-122/94, Col. 1996, p. I-918 – JOCE n.º C 133, de 4 de Maio de 1996, p. 7; e de 19 de Fevereiro de 1998, *Northern Ireland Fish Producers’ Organisation Ltd (NIFPO), Northern Ireland Fishermen’s Federation, Department of Agriculture for Northern Ireland* (reenvio a título prejudicial), proc. C-4/96, Col. 1998, p. I-718 – JOCE n.º C 94, de 28 de Março de 1998, p. 4. Para uma análise dos poderes do Conselho e da jurisprudência pertinente, v. Olivier CURTIL, “Le contrôle par la C.J.C.E. du pouvoir discrétionnaire du Conseil dans la mise en œuvre de la politique commune de la pêche”, in Annie CUDENNEC e Gaëlle GUEGUEN-HALLOUET (Eds.), *Le juge communautaire et la mer*, cit., pp. 161-172.

<sup>62</sup> As denominadas zonas ‘CIEM’ ou ‘COPACE’, definidas, respectivamente, pelo Conselho Internacional de Exploração do Mar e pelo Comité de Pescas do Atlântico Centro-Este, que constituem o quadro de referência, em geral, para a definição geográfica das possibilidades de pesca. O âmbito de aplicação da política comum cobre

No âmbito da questão relativa à aplicação da base jurídica em matéria de fixação das possibilidades de pesca, foi recentemente proferido um acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE, anterior TJCE) que se reveste de importância, dado que clarifica alguns aspectos da relação entre certas disposições da CNUDM e o direito da União. Trata-se dos recursos de anulação de uma decisão do Conselho respeitante à aprovação, em nome da União, da Declaração relativa à concessão de possibilidades de pesca aos navios de pesca que arvoram pavilhão de um país terceiro na zona económica exclusiva ao largo do departamento francês da Guiana.<sup>63</sup> O Conselho havia adoptado esta decisão com base no art. 43.º, n.º 3, do TFUE, em conjugação com o art. 218.º, n.º 6, alínea b), do TFUE (acto do Conselho com simples consulta do Parlamento Europeu). O Tribunal viria a anular a decisão considerando que a base jurídica correcta é, no caso vertente, o art. 43.º, n.º 2, do TFUE, em conjugação com o art. 218.º, n.º 6, alínea a), do TFUE. O Tribunal considerou que a declaração controvertida “(...) não é uma medida técnica de execução, mas, pelo contrário, uma medida que pressupõe uma decisão autónoma que deve ser feita à luz dos interesses políticos que a União prossegue nas suas políticas comuns, nomeadamente a das pescas; daqui resulta que a declaração pertence a um domínio de competência do legislador da União.” E considerou também que a declaração é um elemento constitutivo de um acordo internacional, sendo, assim, abrangida pelo art. 218.º do TFUE, devendo, pois, ser baseada no n.º 6, alínea a), v), desta disposição, em conjugação com o art. 43.º, n.º 2, que prevê o processo legislativo ordinário (deliberação do Parlamento Europeu e do Conselho), e não no art. 43.º, n.º 3. O Tribunal operou uma distinção, no âmbito da análise do conteúdo e da finalidade da declaração, entre as medidas que devem ser objecto de competência reservada do legislador da União e as medidas que assumem natureza essencialmente técnica ou de execução, como são as medidas relativas à fixação e à concreta repartição das possibilidades de pesca. O Tribunal concluiu que se tratava de uma proposta apresentada ao país terceiro sobre a possibilidade de participação na exploração dos recursos vivos (uma parte do excedente das capturas admissíveis)<sup>64</sup> na zona económica exclusiva de uma região da União, nas condições por

---

igualmente as actividades, nos termos do art. 1.º, n.º 2, alínea c), do ‘regulamento de base’, dos navios de pesca da União fora das águas da União.

<sup>63</sup> Acórdão do TJUE de 26 de Novembro de 2014, procs. apensos C-103 e C-165/12, Parlamento Europeu e Comissão Europeia/Conselho da União Europeia. A decisão impugnada é a Decisão do Conselho de 16 de Dezembro de 2011, que aprovou, em nome da União, uma declaração dirigida à República Bolivariana da Venezuela relativa à concessão de possibilidades de pesca a este país nas águas da Guiana francesa, JOUE n.º L 6, de 10 de Janeiro de 2012, p. 8.

<sup>64</sup> A Declaração apenas refere, com efeito, no seu n.º 1, que “A União Europeia emitirá autorizações de pesca a um número limitado de navios que arvoram pavilhão da República Bolivariana da Venezuela no sector da zona económica exclusiva da Guiana Francesa (...)”

esta fixadas. Neste contexto, o Tribunal invocou os arts. 56.º, n.º 1, alínea a), e 62.º, n.ºs 2 e 3, da CNUDM.<sup>65</sup>

Interessante é igualmente mencionar que o ‘regulamento de base’ optou por consagrar uma definição de ‘abordagem de precaução’ por referência ao art. 6.º do Acordo de Nova Iorque de 1995.<sup>66</sup> As exigências de protecção ambiental encontram-se hoje, para a matéria que nos interessa, previstas no art. 11.º do TUE e no art. 191.º do TFUE. A primeira destas disposições assume um carácter genérico, a segunda remete-nos, literalmente, para a aplicação do ‘princípio da precaução’. A terminologia utilizada no ‘regulamento de base’ poderia induzir-nos na discussão sobre a sua eventual consonância com o disposto no art. 191.º. Acompanhamos aqui a nossa melhor doutrina<sup>67</sup> quando se manifesta a favor da consideração de que a ‘abordagem cautelar’, tal como plasmada no Acordo de Nova Iorque, se traduz num conceito de aplicação abrangente, compatível com as disposições pertinentes da CNUDM.

Seja-nos ainda permitido mencionar aqui alguns exemplos de medidas que, em termos de conservação, representam um elevado grau de exigência. Referimo-nos às áreas protegidas que, em virtude da sua sensibilidade biológica, justificam a adopção de medidas específicas. É esse o sentido do art. 8.º do ‘regulamento de base’, que aponta para a conservação dos recursos aquáticos vivos e dos ecossistemas marinhos.<sup>68</sup> Um tratamento semelhante havia sido operado, há já alguns anos, pelo regime relativo à exploração dos recursos no Mediterrâneo, com a criação da figura das ‘zonas de pesca protegidas’, a designar pelo Conselho nas águas sob jurisdição dos Estados-Membros ou fora delas.<sup>69</sup> Julgamos que se trata de instrumentos importantes, na linha do entendimento de que as características de determinadas zonas e recursos justificam a adopção deste tipo de medidas. A CNUDM não prevê, explicitamente, a

---

<sup>65</sup> Cf. os considerandos (57) a (59) do acórdão.

<sup>66</sup> Cf. o art. 4.º, n.º 8), do ‘regulamento de base’.

<sup>67</sup> V., sobre esta problemática, Carla Amado GOMES, “A protecção internacional do ambiente na Convenção de Montego Bay”, in *Textos Dispersos de Direito do Ambiente – I Vol.*, Ed. Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2008, pp. 189-221, em especial p. 218. Para uma visão de ordem geral no contexto anterior à revisão do ‘regulamento de base’, v. David FREESTONE, “International Fisheries Law Since Rio: The Continued Rise of the Precautionary Principle”, in Alan BOYLE e David FREESTONE (Eds.), *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford University Press, 1999, pp. 135-164; Gemma ANDREONE, “Le principe de precaution en matière de pêche après l’Accord sur les stocks chevauchants et sur les espèces hautement migratrices”, in Rafael CASADO RAIGÓN (Dir.), *L’Europe et la Mer (pêche, navigation et environnement marin)/Europe and the Sea (fisheries, navigation and marine environment)...*, cit., pp.87-107; William HOWARTH, “The Interpretation of ‘Precaution’ in the European Community Common Fisheries Policy”, *Journal of Environmental Law*, Oxford University Press, 20:2, 2008, pp. 213-244.

<sup>68</sup> Cf. o considerando (22) do ‘regulamento de base’.

<sup>69</sup> Regulamento (CE) n.º 1967/2006 do Conselho relativo a medidas de gestão para a exploração sustentável dos recursos haliéuticos do mar Mediterrâneo, que altera o Regulamento (CEE) n.º 2847/93 e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1626/94, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2343/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, JOUE n.º L 409, de 30 de Dezembro de 2006, p. 11 e JOUE n.º L 347, de 30 de Dezembro de 2011, p. 44.

instituição de zonas que possam assimilar-se ao conteúdo que é geralmente atribuído às ‘áreas marinhas protegidas’ (AMPs) ou de zonas como as que foram referidas. Não existe hoje um conceito de AMPs convencionalmente estabelecido por instrumentos de natureza formal,<sup>70</sup> mas têm sido feitos esforços no sentido de, através nomeadamente da aplicação das regras sobre o regime do alto mar no âmbito da CNUDM, a prática estadual encontrar caminhos de cooperação que dêem seguimento ao estabelecimento de tais áreas. Por isso, a definição contida no art. 2.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º1967/2006 tem o mérito de fornecer, no quadro em que se aplica, os contornos daquilo que se deve considerar como um instrumento relevante em matéria de conservação. Pode inferir-se dos termos em que se encontram previstas estas zonas, tanto no ‘regulamento de base’ como no regulamento aplicável ao Mediterrâneo, que as actividades de pesca podem ser objecto de medidas de diferente espectro, tendo em conta que as disposições pertinentes requerem a elaboração de ‘recomendações’ ou a indicação de ‘possíveis medidas de gestão’ pelos Estados-Membros envolvidos. Trata-se, em nosso entender, de um quadro legal que se encontra em consonância com os objectivos gerais de conservação de recursos e de preservação do meio marinho prescritos pela CNUDM.

Outro grande domínio desta vertente é constituído pelo regime de controlo das actividades de pesca, que se encontra hoje consolidado através de um regulamento do Conselho de 2009.<sup>71</sup> O ‘regulamento de base’ veio reforçar a ideia de que o cumprimento das regras deve basear-se numa abordagem global,<sup>72</sup> deve ser eficaz, deve incluir a luta contra a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, e de que a União deve adoptar medidas adequadas em relação aos países terceiros que

---

<sup>70</sup> Embora não seja contestado o conteúdo fornecido pela definição adoptada pela IUCN (International Union for Conservation of Nature) em 1988: “Any area of intertidal or subtidal terrain, together with its overlaying waters, and associated flora, fauna, historical and cultural features, which has been reserved by law or other effective means to protect part or all of the enclosed environment.” Outras definições, nomeadamente a que decorre da Recomendação 2003/3 da Convenção OSPAR (Convenção para a protecção do ambiente marinho do Atlântico Nordeste) vão no mesmo sentido, mas, neste caso, há uma referência à necessidade de tais áreas serem estabelecidas em conformidade com o direito internacional. V., sobre o tema em geral, Fabio SPADI, “Le aree marine protette nell’ordinamento internazionale”, *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, Anno XIII, Fasc. 1, Milano-Giuffrè Editore, 1998, pp. 123-145, em especial pp. 129-131; Tullio SCOVAZZI, “Marine Protected Areas on the High Seas: Some Legal and Policy Considerations”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 19, n.º 1, 2004, pp. 1-17; e Marta Chantal RIBEIRO, *A protecção da biodiversidade marinha através de áreas protegidas nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição do Estado: discussões e soluções jurídicas contemporâneas. O caso português*, Coimbra, Coimbra Editora, 2013, p. 147 e sgs., p. 503 e sgs. e p. 724 e sgs.

<sup>71</sup> Regulamento (CE) n.º 1224/2009 do Conselho que institui um regime comunitário de controlo a fim de assegurar o cumprimento das regras da Política Comum das Pesca, JOCE n.º L 343, de 22 de Dezembro de 2009, p. 1, modificado em 2013 e em 2014, JOUE n.º L 354, de 28 de Dezembro de 2013, pp. 22 e 86 e n.º L 149, de 15 de Maio de 2014, p. 1.

<sup>72</sup> Com efeito, são vários os novos mecanismos destinados a garantir o cumprimento das regras da política comum: inquéritos administrativos, suspensão ou anulação da assistência financeira, encerramento de pescarias, dedução de quotas ou de esforço de pesca e medidas de emergência. Cf. os arts. 102.º a 107.º do Regulamento (CE) n.º 1224/2009, 41.º e 42.º do Regulamento (UE) n.º 1380/2013 e 105.º do Regulamento (UE) n.º 508/2014.

permitem a pesca não sustentável, fomentando a troca de informações sobre as actividades de controlo e inspecção igualmente no âmbito da pesca ilegal.<sup>73</sup> Não podemos esquecer, neste contexto, que, de acordo, com o art. 1.º do ‘regulamento de base’, a política comum abrange nomeadamente as actividades levadas a efeito por navios de pesca da União fora das águas da União e por nacionais dos Estados-Membros, sem prejuízo da responsabilidade principal do Estado do pavilhão, nos termos do art. 117.º da CNUDM. Em relação à pesca ilegal, o regime respectivo<sup>74</sup> permite identificar países terceiros considerados não cooperantes na luta contra este tipo de pesca.<sup>75</sup> A acção assim desenvolvida insere-se no conjunto das obrigações internacionais da União que decorrem dos instrumentos expressamente citados na justificação deste regime, em particular a CNUDM, mas também o Acordo para a Promoção do Cumprimento das Medidas Internacionais de Conservação e Gestão pelos Navios de Pesca no Alto Mar, de 1993, e o Plano de Acção Internacional para Prevenir, Impedir e Eliminar a Pesca Ilegal, aprovado pela FAO em 2001. A motivação central encontra-se no facto de que a exploração sustentável dos recursos no âmbito da política comum deve ser levada a efeito em termos que viabilizem condições sustentáveis do ponto de vista económico, ambiental e social.

Um ponto interessante que nos deve suscitar alguma reflexão prende-se com a inspecção de navios de pesca em águas internacionais. O ‘regulamento de base’ precedente<sup>76</sup> havia, no seu art. 28.º, introduzido um elemento inovador em matéria de inspecção de navios comunitários em tais águas, estipulando que os Estados-Membros deviam ser autorizados a inspecionar navios de pesca que arvorem pavilhão de outro Estado-Membro nessas águas. De facto, em princípio, apenas um regime convencional, tradicionalmente, admite tal possibilidade. Mas pode entender-se que um acto normativo comunitário (no caso vertente, um regulamento do Conselho) resulta sempre de uma negociação e, posteriormente, de um acordo entre os Estados-Membros que legitima tal intervenção, reservando-se sempre o poder de sanção, em caso de infracção, ao Estado de pavilhão, nos termos do art. 117.º da CNUDM. O novo

---

<sup>73</sup> Cf. os arts. 36.º, n.ºs 1 e 2, e 37.º, alínea c), do Regulamento (UE) n.º 1380/2013.

<sup>74</sup> Regulamento (CE) n.º 1005/2008 do Conselho que estabelece um regime comunitário para prevenir, impedir e eliminar a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, JOCE n.º L 286, de 29 de Outubro de 2008, p. 1. Para uma análise geral, v. Martin TSAMENYI, Mary Ann PALMA, Ben MILIGAN e Kwame MFODWO, “The European Council Regulation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: An International Fisheries Law Perspective”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 25, 2010, pp. 5-31; Mary Ann PALMA, Martin TSAMENYI e William EDESON, *Promoting sustainable fisheries: the international legal and policy framework to combat illegal, unreported and unregulated fishing*, Ed. Martinus Nijhoff, Leiden, 2010.

<sup>75</sup> V., como exemplo recente, relativa ao Sri Lanca, a Decisão de Execução da Comissão de 14 de Outubro de 2014, JOUE n.º L 297, de 15 de Outubro de 2014, p. 13.

<sup>76</sup> Regulamento (CE) n.º 2371/2002 do Conselho relativo à conservação e à exploração dos recursos haliêuticos no âmbito da Política Comum das Pescas, JOCE n.º L 358, de 31 de Dezembro de 2002, p. 59.

regime de controlo veio incorporar, novamente, esta possibilidade.<sup>77</sup> Por outro lado, não deixa de ser interessante verificar que se dispõe hoje, a nível do direito derivado, no âmbito do regime sobre pesca ilegal, de um conjunto de mecanismos com incidência directa nos operadores de países terceiros considerados não cooperantes em matéria de luta contra este tipo de pesca.<sup>78</sup>

Um outro ponto que merece destaque na arquitectura institucional é o que se refere aos conselhos consultivos regionais. Estes conselhos haviam sido instituídos pelo ‘regulamento de base’ precedente,<sup>79</sup> procurando-se incluir um conjunto vasto de participantes (pescadores; representantes de interesses variados, nomeadamente da aquacultura; interesses ambientais; consumidores; representantes das administrações nacionais e regionais; comunidade científica). Trata-se de um instrumento que permite assistir a Comissão na fase de elaboração de propostas legislativas. De algum modo, pode dizer-se que a União operou aqui, por antecipação, o reconhecimento de que todas as partes interessadas podem intervir na ‘governança dos oceanos’, como hoje é reconhecido pelos diversos documentos de ‘soft law’ que se reportam a esta matéria. É claro que estamos aqui no âmbito de uma governação de cariz ‘interno’, dado que nos movemos no contexto da política comum. Situação diferente é a do contexto internacional, em que os actores preponderantes continuam a ser os Estados e as organizações internacionais formais, se nos ativermos à economia global das disposições da CNUDM. Não esqueçamos que a iniciativa legislativa e o poder de legislar competem exclusivamente às instituições da União. O novo ‘regulamento de base’ veio consolidar este instrumento e proporcionar elementos de clarificação, sobretudo no que diz respeito à definição das funções dos conselhos, que não se encontravam explicitamente previstas no regulamento anterior. Doravante, é estabelecido que os conselhos podem apresentar à Comissão e ao Estado-Membro em

---

<sup>77</sup> Cf. o art. 80.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1224/2009. Para maiores desenvolvimentos sobre o enquadramento geral da questão, já com uma referência aos mecanismos previstos no Acordo de Nova Iorque de 1995, v. Tullio TREVES, “Intervention en haute mer et navires étrangers”, *Annuaire français de droit international*, vol. 41, 1995, pp. 651-675; v. ainda Rosemary Gail RAYFUSE, *Non-flag State enforcement in high-seas fisheries*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004; Fernando José Correia CARDOSO, “A inspeção de navios de pesca em águas internacionais. Elementos de Direito da União Europeia e de Direito Internacional do Mar”, *Perspectivas-Portuguese Journal of Political Science and International Relations*, Ed. NICPRI – Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais, Centro FCT, Évora e Braga, n.º 7, Dezembro 2011, pp. 47-58; Tullio TREVES, “Jurisdiction over vessels in the areas of pollution and fisheries: general report”, in Erik FRANCKX e Philippe GAUTIER (Eds.), *The exercise of Jurisdiction over Vessels: New Developments in the Fields of Pollution, Fisheries, Crimes at Sea and Trafficking of Weapons of Mass Destruction*, Bruylant, Bruxelles, 2011, pp. 1-28.

<sup>78</sup> Cf. os arts. 31.º, 32.º, n.º 2, 33.º, n.ºs 1 e 2, 36.º, n.ºs 1 e 2, e 38.º do Regulamento (CE) n.º 1005/2008. Sobre a problemática, em geral, do não cumprimento a nível internacional, v. Yoshinobu TAKEI, “International Legal Responses to the Flag State in Breach of its Duties: Possibilities for Other States to Take Action against the Flag State”, *Nordic Journal of International Law*, vol. 82, 2013, pp. 283-315, em especial pp. 291-297.

<sup>79</sup> V. o art. 31.º do Capítulo VI (“Tomada de decisão e consulta”) do Regulamento (CE) n.º 2371/2002. V. ainda a Decisão 2004/585/CE do Conselho, de 19 de Julho de 2004, que viria a instituir os conselhos, JOCE n.º. L 256, de 3 de Agosto de 2004, p. 17.

questão recomendações e sugestões, propôr soluções no âmbito da conservação e gestão de recursos e da aquacultura, e contribuir para a recolha e análise de dados científicos necessários à elaboração de medidas de conservação. Note-se, no entanto, que tal ocorre no quadro de consulta efectuada pela Comissão, e no caso de esta instituição o entender necessário.<sup>80</sup> No que respeita ao objecto e âmbito geográfico, foram criados quatro novos conselhos (mercados; aquacultura; regiões ultraperiféricas, subdivididos em três bacias marítimas: Atlântico Oeste; Atlântico Este e Oceano Índico; Mar Negro).

O novo 'regulamento de base' continua a prever a possibilidade de participação de 'observadores activos' nos trabalhos dos conselhos. Esta designação cobre as seguintes categorias: representantes das administrações nacionais e regionais; investigadores dos institutos científicos e de investigação das pescas dos Estados-Membros e de instituições internacionais; representantes do Parlamento Europeu e da Comissão; representantes do sector das pescas e de outros grupos de interesses de países terceiros, incluindo representantes de organizações regionais de gestão das pescas. Já tivemos oportunidade de referir que a figura do 'observador activo' se afastará da figura tradicional enquadrada pelo direito internacional público. Julgamos que tais observadores poderão contribuir em maior medida do que é habitual nos trabalhos das organizações internacionais sem prejudicar a autonomia dos conselhos.<sup>81</sup> O novo regime de base revogou, com efeitos a partir da data de entrada em vigor das regras sobre o funcionamento dos conselhos, a adoptar por acto delegado da Comissão, a decisão de 2004 que os havia instituído.<sup>82</sup> Torna-se interessante verificar que aquela decisão contém disposições nomeadamente sobre a definição de 'sector das pescas' e de 'outros grupos de interesses', estabelecendo igualmente as condições de coordenação entre a Comissão, administrações nacionais e regionais e o Comité Consultivo da Pesca e Aquicultura,<sup>83</sup> e para a participação de países terceiros.<sup>84</sup>

---

<sup>80</sup> Cf. o art. 44.º do Regulamento (UE) n.º 1380/2013.

<sup>81</sup> A figura tradicional do observador traduz-se numa participação sem direito a voto, abrangendo a possibilidade de apresentação de informações ou relatórios. V., a título de exemplo, o art. 11.º da Convenção para a protecção do meio marinho do Atlântico Nordeste, aprovada em nome da Comunidade pela Decisão 98/249/CE do Conselho de 7 de Outubro de 1997, JOCE n.º L 104, de 3 de Abril de 1998, p. 1.

<sup>82</sup> Cf. o art. 48.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1380/2013.

<sup>83</sup> A Comissão é hoje assistida pelo Comité das Pescas e da Aquicultura previsto no art. 47.º do Regulamento (UE) n.º 1380/2013.

<sup>84</sup> Para maiores desenvolvimentos, v. Fernando José Correia CARDOSO, "Conselhos consultivos regionais no sector das pescas: uma solução inovadora do direito comunitário", *Economia e Sociologia*, n.º 84, Évora, 2007, pp. 165-185; Ronán LONG, "The Role of Advisory Councils in the European Common Fisheries Policy: Legal Constraints and Future Options", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 25, 2010, pp. 289-346.

## 2.2. As medidas de natureza estrutural

Esta vertente traduz-se na acção legislativa comunitária que visa o enquadramento e o co-financiamento das infraestruturas da pesca e de aquicultura, para que se atinjam, entre outros, os seguintes objectivos: a reestruturação e a modernização da frota de pesca comunitária; a melhoria das condições de operação da pequena pesca costeira; a melhoria dos equipamentos portuários; o desenvolvimento da aquicultura; a melhoria das condições de transformação e de comercialização dos produtos; a procura de novos mercados para os produtos e a promoção dos produtos; o incentivo à concretização de acções de inovação e de melhoria da qualidade. Mas cobre outras áreas, que a evolução do sector veio justificar: inovação; capital humano; parcerias cientistas/pescadores; aconselhamento profissional; diversificação das actividades; apoio a jovens pescadores; saúde e segurança; protecção da biodiversidade; grupos de acção local; apoio às regiões ultraperiféricas; política marítima; recolha de dados.

Estas acções são hoje apoiadas pelo novo Fundo para o sector.<sup>85</sup> Trata-se, tradicionalmente, de uma regulamentação que assume carácter ancilar relativamente ao regime de conservação e de gestão de recursos e que desenvolve, fundamentalmente, os aspectos de natureza financeira que estão subjacentes à execução da política comum. Aquilo que, no âmbito do presente texto, se torna interessante relevar é que a motivação do instrumento adoptado<sup>86</sup> (que designaremos por ‘regulamento estrutural’) confere igualmente a devida importância à conservação dos recursos biológicos marinhos, nos sectores da pesca e da aquicultura, estabelecendo a ligação primordial entre as condições de sustentabilidade a longo prazo e o desenvolvimento económico e social, no sentido de que a perenidade das actividades de pesca pressupõe uma adequada gestão de recursos. A motivação faz também apelo a aspectos de maior pormenor (aplicação da abordagem de precaução e ecossistémica, em matéria de protecção do meio marinho, e incentivo de acções visando a redução do impacto da pesca no meio marinho; apoio à cooperação entre a comunidade científica e os pescadores; desenvolvimento sustentável da aquicultura<sup>87</sup>). Os aspectos com potencial incidência externa também são abordados na motivação, na área relativa aos mercados. Aí se refere que *“a fim de garantir a viabilidade da pesca e da aquicultura num mercado altamente competitivo, é necessário estabelecer disposições que concedam apoio à execução do Regulamento (UE) n.º 1379/2013”* (regulamento que estabelece a organização comum dos produtos

---

<sup>85</sup> Instituído pelo Regulamento (UE) n.º 508/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, JOUE n.º L 149, de 20 de Maio de 2014, p. 1.

<sup>86</sup> Cf. os considerandos (2), (7) e (9) do Regulamento (UE) n.º 508/2014.

<sup>87</sup> Cf. os considerandos (10), (31), (40), (47) e (52) do Regulamento (UE) n.º 508/2014.

da pesca).<sup>88</sup> E não deixa de se assegurar o apoio às organizações internacionais do sector, no quadro da participação da União nos trabalhos de tais organizações.<sup>89</sup> O ‘regulamento estrutural’ estabelece, no seu articulado, um sistema que tem na devida conta as acções que foram identificadas como as mais aptas a proporcionar um desenvolvimento equilibrado do sector. Mas deixa igualmente poder de apreciação aos Estados-Membros, tendo em conta a diversidade do sector na União, nas escolhas relativas ao conteúdo de tais acções.

O articulado do regulamento acentua a vertente ‘sustentabilidade’ em diversas disposições, relativas a aspectos de importância cimeira, de que citaremos, a título de exemplo, a inovação, a preservação e a revitalização da biodiversidade e dos serviços ecossistémicos, e todo o capítulo relativo à aquacultura.<sup>90</sup> As disposições sobre comercialização não deixaram de atender ao contexto envolvente do mercado comunitário, como se pode depreender do art. 68.º, n.º 1, alíneas b) (procura de novos mercados) e d) (estudos de mercado sobre a dependência em matéria de importações). A preocupação com essa ‘envolvência’ é igualmente patente na área relativa ao controlo do cumprimento das disposições no âmbito do regime geral da política comum ou no regime específico da fiscalização das actividades de pesca.<sup>91</sup>

O Fundo apoia acções específicas no quadro da denominada ‘política marítima europeia integrada’, fomentando o diálogo bilateral com países terceiros, tendo em conta a CNUDM e as convenções internacionais existentes, que deve incluir um debate sobre a ratificação e a aplicação da CNUDM. Entendemos que se encontra ínsita no preceito aplicável<sup>92</sup> a incidência no sector das pescas, tendo em conta a expressão literal respectiva, que aponta para o favorecimento e execução de uma “*governança integrada dos assuntos marítimos e costeiros*.” Em todo o caso, o Fundo pode apoiar, já no domínio das medidas de acompanhamento da política comum, as contribuições financeiras voluntárias para as organizações internacionais activas no direito do mar, ou de outra natureza neste âmbito, bem como a preparação de acordos de pesca sustentável e a participação da União em organizações regionais de gestão das pescas.<sup>93</sup> Finalmente, refira-se que os elementos susceptíveis de relacionamento, de forma mais directa, com as preocupações de sustentabilidade da actividade podem encontrar-se na motivação e nalgumas disposições do Fundo, nomeadamente as que

<sup>88</sup> Cf. o considerando (61) do Regulamento (UE) n.º 508/2013. V., *infra*, o número 2.3.

<sup>89</sup> Cf. o considerando (83) do Regulamento (UE) n.º 508/2014.

<sup>90</sup> Cf. os arts. 38.º, 39.º, 40.º e 45.º a 57.º do Regulamento (UE) n.º 508/2013.

<sup>91</sup> Cf. o art. 76.º, n.º 2, alíneas c) (rastreadabilidade dos produtos da pesca) e j) (acções de sensibilização nomeadamente sobre a luta contra a pesca ilegal).

<sup>92</sup> Cf. o art. 82.º, alínea a), ponto v), e o Anexo III do Regulamento (UE) n.º 508/2013.

<sup>93</sup> Cf. os arts. 88.º e 92.º, alínea b), do Regulamento (UE) n.º 508/2014.

versam sobre pesca interior e fauna e flora aquáticas internas, condições gerais do desenvolvimento sustentável da aquacultura, cumprimento da legislação ambiental nacional e da União, acções destinadas, entre outros objectivos, a reduzir o impacto ambiental negativo das infraestruturas aquícolas e prestação de serviços ambientais pela aquacultura.<sup>94</sup> Com efeito, estes elementos enquadram-se no objectivo geral de uma sustentabilidade a longo prazo que garanta a continuidade da actividade dos operadores do sector.

### **2.3. A organização comum dos mercados dos produtos da pesca**

A organização comum dos mercados cobre o conjunto de produtos da pesca previsto no TFUE e fundamenta-se nos seguintes princípios: unidade do mercado e solidariedade financeira. O sistema comunitário compõe-se, essencialmente, dos seguintes elementos: normas de comercialização destinadas a facilitar as relações comerciais; um regime comum de preços destinado a estabilizar o mercado cujo funcionamento é da responsabilidade, em primeira linha, dos agentes económicos através das respectivas organizações de produtores; um regime de trocas com países terceiros baseado no princípio da eliminação de restrições quantitativas e da aplicação de uma pauta aduaneira comum. Este último elemento é completado por contingentes tarifários que são abertos tendo em conta o estado de aprovisionamento do mercado comunitário. As medidas que integram hoje a organização comum dizem respeito aos seguintes aspectos: planificação da produção e da comercialização; estabilização dos mercados; melhoramento da qualidade; mecanismos de intervenção no mercado (a fim de garantir um rendimento mínimo aos pescadores, nomeadamente no âmbito de um mecanismo de armazenagem privada); reconhecimento exclusivo das organizações de produtores pelos Estados-Membros; criação de organizações interprofissionais; informação dos consumidores.

A organização comum de mercados dos produtos da pesca e da aquacultura foi igualmente objecto de reformulação através de um novo quadro geral.<sup>95</sup> Poder-se-ia pensar que esta regulamentação reveste, preferencialmente, uma faceta de natureza 'interna', uma vez que se dirige essencialmente à governação no âmbito das actividades das organizações de produtores da União. Assim poderá ser. Mas não devemos esquecer que o funcionamento dos mecanismos a nível interno está hoje inextricavelmente ligado à evolução dos mercados a nível global e aos compromissos

---

<sup>94</sup> Cf., respectivamente, os considerandos (9), (10) e (39), e os arts. 46.º, 49.º, n.º 2, alíneas a) e b), 51.º e 54.º do Regulamento (UE) n.º 508/2014.

<sup>95</sup> Regulamento (UE) n.º 1379/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece a organização comum dos mercados dos produtos da pesca e da aquicultura, JOUE n.º L 354, de 28 de Dezembro de 2013, p. 1. V. igualmente os Regulamentos de Execução (UE) n.º 1418/2013 e n.º 1419/2013 da Comissão, JOUE n.º L 353, de 28 de Dezembro de 2013, pp. 40 e 43, e a Recomendação da Comissão 2014/117/UE, JOUE n.º L 65, de 5 de Março de 2014, p. 31.

internacionais da União, nomeadamente no âmbito da Organização Mundial do Comércio.<sup>96</sup> Acresce que este regime se insere na lógica de desenvolvimento sustentável das actividades da pesca e da aquacultura, na linha dos princípios dos grandes instrumentos internacionais, em particular a CNUDM. Basta atentar em algumas das disposições que apelam à sustentabilidade de determinadas práticas (captura, aquacultura, objectivos das organizações de produtores, recolha de dados ambientais, informação dos consumidores)<sup>97</sup> e naquelas que, indubitavelmente, revestem uma natureza ‘externa’ em relação aos objectivos que visam prosseguir no âmbito do mercado global.<sup>98</sup>

#### **2.4. As relações internacionais do sector**

A competência exclusiva da União em matéria de conservação e de gestão dos recursos é exercida a nível interno, isto é, nas águas sob soberania ou jurisdição dos Estados-Membros, mas também no alto mar, e, além disso, em termos de vinculação internacional a nível bilateral (por meio de acordos celebrados com países terceiros) ou multilateral (por meio de participação nas organizações internacionais do sector). A competência exclusiva externa foi reconhecida pelo jurisprudência do TJCE nos casos em que a União define regras comuns a nível interno.<sup>99</sup> Vejamos como esta competência tem sido exercida no âmbito dos compromissos externos.

Ao longo dos anos 70, a nível mundial, os Estados procederam à extensão das suas zonas de pesca para além das águas territoriais, o que causou perturbações na actividade das frotas de pesca longínqua, e em particular na das frotas comunitárias. Por essa razão, a Comunidade concluiu numerosos acordos bilaterais que têm por objectivo manter ou desenvolver as actividades tradicionais dos pescadores comunitários. A nível multilateral, a Comunidade levou a efeito uma série de iniciativas que visam uma política de cooperação no Mediterrâneo, aderiu à FAO em 1991 e aceitou, como já anteriormente referido, o Código de Conduta para uma pesca responsável adoptado por esta organização em 1995, desempenhou papel de relevo na Conferência das Nações Unidas sobre as populações de peixes transzonais e das populações de peixes altamente migradores, em 1995, tornou-se parte no Acordo sobre a Parte XI da CNUDM sobre a “Área” e seus recursos (no leito do mar e no seu sub-solo), aceitou o Acordo de FAO para a promoção do cumprimento das medidas internacionais de conservação e de gestão pelos navios de pesca no alto mar, em 1996,

<sup>96</sup> Cf. os considerandos (2) e (4) do Regulamento (UE) n.º 1379/2013.

<sup>97</sup> Cf. o art. 8.º do Regulamento (UE) n.º 1379/2013.

<sup>98</sup> Cf. os considerandos (19), (20), (21) e (25) e os arts. 33.º, n.º 1, 35.º, n.º 1, 38.º e 39.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento (UE) n.º 1379/2013.

<sup>99</sup> Cf., a este propósito, o acórdão de 31 de Março de 1971, Comissão das Comunidades Europeias/Conselho das Comunidades Europeias, proc. n.º 22/70, Col., 1971, p. 263.

bem como o Acordo, negociado no âmbito da FAO, sobre as medidas do Estado do porto destinadas a combater a pesca ilegal, e assinou recentemente, já como União Europeia, a Convenção sobre a Conservação e a Gestão dos Recursos Haliêuticos do Alto Mar no Oceano Pacífico Sul. A Comunidade tornou-se igualmente Parte Contratante em numerosas organizações internacionais do sector, participando na elaboração de recomendações internacionais que visam a exploração racional dos recursos para além dos limites das zonas económicas exclusivas, isto é, em águas internacionais, nos termos das disposições pertinentes da CNUDM.<sup>100</sup> Além disso, há também que ter em conta as convenções e acordos de que certos Estados-Membros ou instituições nacionais são parte, e que têm implicações para o sector das pescas.<sup>101</sup> A envolvimento da União no ambiente regulador internacional é hoje por demais evidente. De facto, a União tem-se implicado em múltiplas instâncias, desde os grandes instrumentos elaborados no seio das Nações Unidas, até ao acompanhamento de resoluções e participação em encontros e cimeiras.<sup>102</sup> A participação é significativa ao nível das organizações regionais de gestão de pescarias, compostas por Estados e organizações de integração económica, que detêm um conjunto vasto de competências em matéria de conservação e de gestão, nomeadamente no que diz

---

<sup>100</sup> Podem referir-se ainda outros actos: a Convenção sobre a Diversidade Biológica, a Convenção sobre a Conservação das Espécies Migradoras Pertencentes à Fauna Selvagem, a Convenção sobre a Conservação da Vida Selvagem e dos Habitats Naturais da Europa, a Convenção para a protecção do meio marinho da zona do Mar Báltico, a Convenção para a Protecção do Atlântico Nordeste, a Convenção para a protecção do mar Mediterrâneo contra a poluição.

<sup>101</sup> É o caso, por exemplo, dos Acordos sobre a conservação de cetáceos no Mar Báltico, no Mar do Norte, no Mediterrâneo e no Mar Negro ou a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção. Um caso muito interessante, até pela incidência que teve, e tem, entre nós, é o da actividade baleeira, no âmbito da *International Convention for the Regulation of Whaling* (Washington, 2 de Dezembro de 1946), que instituiu a *International Whaling Commission*. As características peculiares desta actividade, e o conjunto normativo que lhe está associado, têm justificado, nomeadamente no contexto das disposições pertinentes da CNUDM (arts. 64.º, 65.º, 120.º, 192.º a 194.º), e do direito derivado da União, uma acção legislativa que convém aqui relevar. Para a evolução e pormenores dessa produção normativa, v. Ray GAMBELL, “Whale conservation: Role of the International Whaling Commission”, *Marine Policy*, vol. 1, n.º 4, 1977, pp. 301-310; William C. G. BURNS e Geoffrey WANDEFORDE-SMITH, “The International Whaling Commission and the Future of Cetaceans in a Changing World”, *Review of European Community and Environmental Law*, vol. 11, n.º 2, 2002, pp. 199-210; Fernando José Correia CARDOSO, “O enquadramento jurídico internacional da ‘actividade baleeira’ e da protecção de mamíferos marinhos”, *Boletim do Núcleo Cultural da Horta*, n.º 21, 2012, pp. 203-227.

<sup>102</sup> Um relatório recente, elaborado pela Comissão Europeia – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Evolução da política marítima integrada da União Europeia* – Documento COM (2012) 491 de 11 de Setembro de 2012, refere o seguinte: “Ao nível mundial, a UE apelou a uma maior ambição nas resoluções sobre os oceanos, sobre o Direito do Mar e sobre a pesca sustentável, advogando a adesão generalizada a instrumentos de governação marítima, como a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. É de assinalar o êxito particular do lançamento, ao nível das Nações Unidas, de um processo que deverá conduzir à negociação de um Acordo de aplicação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar para a conservação e utilização sustentável da biodiversidade marinha em zonas fora de jurisdição nacional. (...) Acções externas mais ambiciosas dão igualmente os seus frutos, já que as organizações regionais de gestão das pescas funcionam melhor e há uma maior cooperação com os países terceiros na luta contra a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada.”

respeito à fixação de possibilidades de pesca, de medidas técnicas e de medidas de fiscalização.<sup>103</sup>

A Parte VI do ‘regulamento de base’ veio estabelecer grandes princípios em matéria de ‘política externa’. O articulado desenvolve-se, fundamentalmente, em torno das obrigações internacionais, nelas se incluindo, entre outras, a obrigação de contribuir para actividades de pesca sustentáveis e economicamente viáveis, para a promoção de medidas, “*em todas as esferas internacionais*”, destinadas a erradicar a pesca ilegal e para o reforço dos comités de cumprimento das organizações regionais de gestão de pescarias. O articulado atribui relevância autónoma às organizações internacionais do sector, à gestão de unidades populacionais (‘stocks’) de interesse comum e aos acordos de parceria.<sup>104</sup> A estratégia da União, ao nível internacional, no que se refere às suas relações bilaterais, destina-se a promover “*os princípios da pesca sustentável, da protecção da biodiversidade e da boa governação, conferindo-lhes uma projecção mundial.*”<sup>105</sup> Neste sentido, o Conselho havia reiterado a sua intenção de manter os acordos de pesca bilaterais, assegurar a sua acção em prol de uma pesca sustentável fora das águas comunitárias, recordando que a Comunidade deve contribuir para uma exploração racional e sustentável dos excedentes dos recursos marinhos dos Estados costeiros e contribuir para as estratégias de exploração sustentável das pescas definidas pelo Estado costeiro.<sup>106</sup>

Neste contexto, há três aspectos que merecem referência. Em primeiro lugar, prevê-se que os navios da União pescam unicamente o excedente das capturas admissíveis nos termos do art. 62.º, n.º 2, da CNUDM.<sup>107</sup> No que diz respeito aos ‘stocks’ de peixes transzonais ou altamente migradores, o acesso deverá ter em conta as avaliações científicas de nível regional, e ainda as medidas de conservação e de gestão adoptadas pelas organizações regionais competentes. Estamos em presença, em ambos os casos, de possibilidades de acesso condicionadas por elementos de natureza objectiva pré-estabelecidos, a decorrer da acção nacional (determinação da capacidade de captura dos recursos vivos pelo Estado costeiro na zona económica exclusiva) ou internacional (medidas previamente adoptadas pelas organizações

<sup>103</sup> Para uma análise deste contexto, v. Fernando José Correia CARDOSO, “Aspectos jurídicos do regime de conservação e de gestão dos recursos da pesca previsto na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Ano VI – 2009, pp. 87-116, em especial pp. 92-96.

<sup>104</sup> Cf. os arts. 29.º a 33.º.

<sup>105</sup> V. Comissão Europeia, *Salvaguardar o futuro...*, cit., p. 4.

<sup>106</sup> Cf. as Conclusões do Conselho sobre os acordos de parceria, de Julho de 2004 – Documento 11485/1/04.

<sup>107</sup> V., nomeadamente a propósito da exploração do ‘excedente’, Shigeru ODA, “Fisheries under the United Nations Convention on the Law of the Sea”, *American Journal of International Law*, vol. 77, n.º 4, October 1983, pp. 739-755, em especial pp. 743-746; Patricia BIRNIE, “Are Twentieth-Century Marine Conservation Conventions Adaptable to Twenty-First Century Goals and Principles?: Part I”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 12, n.º 3, 1997, pp. 307-339, em especial p. 309 e pp. 313-314.

internacionais). Em segundo lugar, devem os acordos de parceria incluir, na medida do possível, uma cláusula de exclusividade, segundo a qual os navios da União não poderão operar nas águas do país terceiro com o qual esteja em vigor um acordo de parceria, a não ser que estejam na posse de uma autorização de pesca emitida segundo um procedimento previsto no acordo. Tendo em conta os poderes reconhecidos pela CNUDM ao Estado costeiro, em matéria de utilização dos recursos vivos, trata-se de uma auto-limitação de tais poderes que poderá ter lugar no contexto próprio de cada acordo. Não será por acaso que a expressão “na medida do possível” foi introduzida neste tipo de disposição pelo legislador comunitário.<sup>108</sup> Em terceiro lugar, no caso de ‘stocks’ de interesse comum, prevê-se, no art. 33.º, n.º 2, a harmonização das medidas de conservação e o intercâmbio das possibilidades de pesca, no âmbito de acordos celebrados nos termos da CNUDM, mas não deixa de atender-se a uma exploração sustentável e a uma estabilidade das operações das frotas de pesca da União. Este último aspecto reforça a ideia de que o acesso aos recursos deve ser consentâneo com os interesses da frota da União.<sup>109</sup>

Uma outra questão interessante que pode colocar-se neste domínio é a da eventual adopção futura de um instrumento vinculativo sobre a conservação e o uso sustentável da biodiversidade marinha situada nas áreas para além da jurisdição nacional. De facto, a comunidade internacional tem considerado que se deve tratar esta problemática no sentido de se desenvolver o potencial insito nas disposições da CNUDM. Trata-se de um processo que dá os seus primeiros passos em termos de estudo e trabalhos preparatórios no seio das Nações Unidas, a nível de um grupo de trabalho específico.<sup>110</sup> A União tem acompanhado devidamente este processo. Entre as questões com relevância, refira-se a possibilidade de se preverem áreas marinhas protegidas, factor que poderá ter implicações nomeadamente no sector das pescas.

---

<sup>108</sup> Em todo o caso, sendo possível, nos termos de um acordo, apesar da cláusula de exclusividade, a atribuição de autorizações para categorias de pesca nele não previstas, o procedimento para a obtenção de tais autorizações requer a intervenção das autoridades competentes da União. Assim foi entendido pelo TJUE no seu recente acórdão de 9 de Outubro de 2014, proc. C-565/13, reenvio prejudicial apresentado pelo Hovrätten för Västra Sverige (Tribunal de Recurso da Suécia Ocidental).

<sup>109</sup> É o que transparece, a nosso ver, do considerando (51) do ‘regulamento de base’.

<sup>110</sup> Cf. ‘Recommendations of the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction to the sixty-ninth session of the General Assembly, 23 January 2015’. (disponível em <[www.un.org](http://www.un.org)>). Para a consideração de diversas posições sobre os aspectos que intervêm nesta problemática, v. Erik Jaap MOLENAAR, “Managing Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction” in Myron H. NORDQUIST, Ronán LONG, Tomas H. HEIDAR e John Norton MOORE (Eds.), *Law, Science & Management*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2007, pp. 625-681; Institut du développement durable et des relations internationales, *Vers une nouvelle gouvernance de la biodiversité en haute mer. Compte-rendu du séminaire international organisé en Principauté du Monaco, les 20 et 21 mars 2008* (Idées pour le débat, N.º 08/2008 | Ressources naturelles), Paris, 2008 (disponível em <[www.iddri.org](http://www.iddri.org)>); para aspectos específicos do sector das pescas, v. Daniela Diz Pereira PINTO, *Fisheries management in areas beyond national jurisdiction: the impact of ecosystem based law-making*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2013. No que se refere especificamente ao sector das pescas, v. Francisco Orrego VICUÑA, *The changing international law of high seas fisheries*, Cambridge University Press, 1998.

Creemos que o conteúdo de um tal instrumento sempre terá de configurar-se em conformidade com o regime de direitos e deveres previstos na CNUDM aplicável em tais áreas.

Convirá igualmente notar que a União, no âmbito de processos junto do Tribunal Internacional do Direito do Mar, afirmou orientações que se prendem com a problemática geral da conservação e gestão dos recursos vivos marinhos, tendo em conta as exigências normativas ou de outra natureza que se colocam neste quadro. Foi o caso do processo Chile/União Europeia<sup>111</sup> em que as partes decidiram pela desistência da instância, não sem que tivessem chegado a acordo relativamente a matérias consideradas fundamentais nomeadamente a cooperação no sector e uma gestão visando a obtenção de um nível de capturas que corresponda a uma exploração sustentada dos recursos. A referência a este caso afigura-se interessante, não apenas pelos princípios que estão em causa, e que foram objecto de acordo, mas também porque revela que nem sempre se torna necessário alcançar uma decisão final da instância competente para se lograr um resultado satisfatório para as partes envolvidas e para a salvaguarda de determinados princípios. Neste sentido se tem pronunciado a doutrina.<sup>112</sup> E é também o caso recente de um pedido de parecer consultivo ao Tribunal,<sup>113</sup> no qual a União expôs a sua posição salientando aspectos que se prendem com a importância do relacionamento entre o direito internacional do mar e a regulamentação comunitária. Com efeito, a União sublinhou o relevo que assume a cooperação entre organizações regionais de gestão das pescas com vista a uma gestão viável das pescas, realçou a importância do Plano internacional de acção da FAO destinado a combater a pesca ilegal, bem como do Acordo de 2003 sobre o respeito pelos navios de pesca no alto mar das medidas internacionais de conservação e de gestão, sem esquecer a obrigação de cooperação entre Estados em matéria de assistência mútua com vista à identificação de actividades que comprometam a eficácia das medidas de conservação e de gestão adoptadas anível sub-regional, regional ou mundial. Além disso, na esteira da jurisprudência do Tribunal Internacional de Justiça, lembrou a importância do controlo pelo Estado de pavilhão quanto às

---

<sup>111</sup> *Affaire concernant la conservation et l'exploitation durable des stocks d'espadon dans l'Océan Pacifique Sud-est*, Ordonnance 2009/1 du 16 décembre 2009 (Affaire No. 7). V., a este propósito, Louis B. SOHN e John E. NOYES, *Cases and Materials of the Law of the Sea*, Ed. Transnational Publishers, 2004, p. 796.

<sup>112</sup> V, com observações muito pertinentes sobre este ponto, Vaughan LOWE, "The 'Complementary Role' of ITLOS in the Development of Ocean Law", in Harry N. SCHEIBER e Jin-Hyun PAIK (Eds.), *Regions, Institutions and Law of the Sea. Studies in Ocean Governance*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2013, pp. 29-36, em especial p. 30. O Autor menciona ainda, a este propósito, os seguintes processos: *Passage through the Great Belt (Finland v. Denmark)*, International Court of Justice (IJC) Reports 1992, p. 348; *Case concerning Land Reclamation by Singapore in and around the Straits of Johor (Malaysia v. Singapore)*, Provisional Measures, International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), case No. 12; *The MOX Plant Case (Ireland v. United Kingdom)*, Provisional Measures, ITLOS, case No. 10.

<sup>113</sup> Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (affaire No. 21).

actividades desenvolvidas no alto mar, como corolário das obrigações que decorrem da CNUDM.<sup>114</sup> A União fez depois apelo aos princípios contidos na sua própria regulamentação. Assim, referiu a adopção de medidas de natureza comercial,<sup>115</sup> a regulamentação sobre luta contra a pesca ilegal e a importância de certas cláusulas insertas nos acordos com países terceiros destinadas a assegurar o respeito, pelos navios que arvoram pavilhão comunitário, das disposições de tais acordos, em consonância, de resto, com o estipulado no art. 94.º da CNUDM.

### 3. O CASO ESPECÍFICO DAS REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS

O qualificativo de ‘regiões ultraperiféricas’ abrange, no território da União, as seguintes regiões: as regiões autónomas portuguesas dos Açores e da Madeira, a comunidade autónoma espanhola das Ilhas Canárias e os departamentos e territórios ultramarinos franceses de Guadalupe, Guiana, Maiote, Martinica, Reunião e Saint-Martin.<sup>116</sup>

A importância da dimensão marítima destas regiões é por demais evidente, tendo em conta a extensão das águas sob sua jurisdição e a biodiversidade que nelas está presente, nomeadamente em termos de riquezas do mar profundo, a apontar para um uso sustentável dos recursos marinhos, nos sectores da pesca e da aquacultura, e para a intersecção com as disposições do direito internacional, em particular as que se encontram vertidas na CNUDM, se atentarmos no ambiente internacional de que se encontram próximas e no relacionamento com países terceiros que esse ambiente naturalmente proporciona, nomeadamente em termos de acesso a águas ou cooperação regional.

As medidas comunitárias adoptadas no contexto do sector da pesca permitiram fazer face a diferentes problemas, e levaram, em termos de execução, aos seguintes resultados: a obtenção de dados científicos muito importantes para a conservação e gestão dos recursos que evoluem nas zonas económicas exclusivas adjacentes a estas

---

<sup>114</sup> Em particular das que figuram na Secção 2 da Parte VII da CNUDM.

<sup>115</sup> Regulamentos (CE) n.º 826/2004 e (CE) n.º 827/2004 do Conselho, JOUE n.º L 127, de 29 de Abril de 2004, pp. 19 e 21.

<sup>116</sup> Cf. o art. 349.º do TFUE. A região de Maiote passou a ser região ultraperiférica, a partir de 1 de Janeiro de 2014, por força da Decisão do Conselho Europeu 2012/419/UE de 11 de Junho de 2012, JOUE n.º L 204, de 31 de Julho de 2012, p. 131. Para uma visão de ordem geral da evolução e dos contornos desta problemática relativa às regiões ultraperiféricas, v. Elisa PAULIN e Marie-Josèphe RIGOBERT, “Les régions ultrapériphériques et la CEE”, *Revue du marché commun et de l’Union européenne*, n.º 368, mai 1993, pp. 436-443; Fabien BRIAL, “La place des régions ultrapériphériques au sein de l’Union européenne”, *Cahiers de Droit Européen*, année 34, n.º 5, Bruxelles, 1998, pp. 639-659; Giuseppe Ciavarini AZZI, “Etapa por Etapa, o Caminho que Conduziu ao Estatuto das Regiões Ultraperiféricas”, *Economia e Prospectiva*, n.º 13/14, Lisboa, Julho/Dezembro 2000, pp. 49-59.

regiões, bem como de dados relativos aos aspectos estruturais (condições de operação e de transporte, especificidades das frotas regionais); uma melhor integração nos mecanismos da organização comum dos produtos da pesca e da política estrutural e a melhoria das condições de abastecimento e de adaptação em matéria de preços; a obtenção de transferências de tecnologia no âmbito da aquacultura.

O que se torna interessante verificar é que o legislador comunitário tem, ao longo dos tempos, adoptado uma postura de acompanhamento permanente no que diz respeito ao sector das pescas. Assim, para mencionar exemplos que são significativos, refira-se que essa atenção se tem dirigido às regiões nas diferentes vertentes da política comum. Em matéria de conservação de recursos, o regime de esforço de pesca que havia sido introduzido em 2003<sup>117</sup> foi agora incorporado no novo ‘regulamento de base’.<sup>118</sup> Trata-se de uma protecção especial na zona de 100 milhas náuticas a contar das linhas de base. Tendo em conta o contexto que esteve na origem do contencioso entre a Região Autónoma dos Açores e o Conselho,<sup>119</sup> deve razoavelmente admitir-se que, na sequência da posição do TJCE – a regulamentação em causa confere uma protecção adequada aos recursos explorados por uma região em que se evidencia a dependência socio-económica, em muitas zonas, do sector – e da solução igualmente consagrada no ‘regulamento de base’, que a ‘protecção’ dos recursos situados entre aquele limite e o limite exterior da zona económica exclusiva das regiões em causa se encontra assegurada pelo regime geral de conservação e gestão da política comum ou por outras eventuais medidas específicas que venham a ser adoptadas para esta zona. Pode dizer-se, de algum modo, que estamos em presença de uma medida adoptada por uma Parte aderente à CNUDM (neste caso, a União),<sup>120</sup> no quadro da política comum, mas, indubitavelmente, em nosso entender, com largo alcance prático no âmbito dos poderes que lhe assistem em virtude do direito internacional, em particular daqueles que regem a conservação e a gestão de recursos que evoluem na zona económica exclusiva, mas que exigem, nos termos do art. 61.º, n.º 2, da CNUDM, que a preservação os recursos vivos não seja ameaçada por um excesso de captura.

<sup>117</sup> Pelo Regulamento (CE) n.º 1954/2003 do Conselho relativo à gestão do esforço de pesca no que respeita a determinadas zonas e recursos de pesca comunitários, que altera o Regulamento (CEE) n.º 2847/93 e revoga os Regulamentos (CE) n.º 685/95 e (CE) n.º 2027/95, JOUE n.º L 289, de 7 de Novembro de 2003, p. 1.

<sup>118</sup> Cf. o art. 5.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 1380/2013.

<sup>119</sup> V. Despacho do Presidente do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 7 de Julho de 2004, proc. T-37/04, Col. II-2004, p. 2158; acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 1 de Julho de 2008, proc. T-37/04, Col. II-2008, p. 103; despacho do TJCE de 26 de Novembro de 2009, proc. C-444/08-P, Col. I-2009, p. 200.

Para maiores desenvolvimentos sobre este ponto, v. Fernando José Correia CARDOSO, “A Política Comum de Pescas da União Europeia. O quadro jurídico respectivo e a sua aplicação na Região Autónoma dos Açores”, *Boletim do Núcleo Cultural da Horta*, n.º 18, 2009, pp. 103-127, em especial pp. 116-118.

<sup>120</sup> Cf. os arts. 305.º e 307.º e o art. 1.º do Anexo IX da CNUDM.

Um ponto que merece destaque neste capítulo é a questão da base jurídica dos actos relativos ao sector da pesca aplicáveis a estas regiões. De um modo geral, a proposta de tais actos prevê apenas a disposição relativa à política comum (art. 43.º do TFUE). Mas tem sido frequente, senão sistemática, por iniciativa do Conselho, a inclusão do art. 349.º do TFUE. Pode entender-se que o art. 349.º só será de aplicação quando estiverem em causa medidas que possam constituir autênticas derrogações aos princípios ou normas dos Tratados. Em todo o caso, a utilização da dupla base jurídica não tem sofrido contestação.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O período que decorreu desde a adopção dos primeiros actos legislativos que integraram o ‘corpus’ da política comum de pescas até ao momento actual permite detectar uma evolução com características que podem considerar-se originais. Com efeito, julgamos que há que ter consciência de que a política comum atravessou os tempos acompanhada de uma tripla dimensão.

Em primeiro lugar, a política comum procurou sempre posicionar-se relativamente aos grandes instrumentos de enquadramento internacional, sobretudo no âmbito das Nações Unidas. Fizemos referência, neste contexto, à importância da CNUDM e dos instrumentos conexos, bem como a outros quadros que hoje merecem a devida atenção em termos de governação dos oceanos, nas suas múltiplas vertentes.

Em segundo lugar, a política comum, do ponto de vista institucional, nunca deixou de ter presente que a sua arquitectura jurídica não prescinde de determinados elementos ‘estruturantes’. Esses elementos são os seguintes: um modelo de gestão assente na definição de possibilidades de pesca e sua repartição em quotas nacionais, no uso de uma competência exclusiva do Conselho; a aplicação do princípio da estabilidade relativa; a preponderância das autoridades nacionais no exercício do controlo das actividades de pesca; a continuidade e o incremento das actividades de pesca em águas de países terceiros, através da celebração de acordos; a reserva da zona costeira das 12 milhas náuticas; a adequada protecção das regiões ultraperiféricas. Trata-se de princípios determinantes que sempre estiveram presentes nas fases de evolução do enquadramento geral da política comum.

Em terceiro lugar, do ponto de vista das tendências que acompanharam o caminho percorrido pelos aspectos institucionais, julgamos que podem ser apontadas as seguintes: a necessidade de se efectuar um equilíbrio razoável entre as capacidades de captura existentes e os recursos disponíveis, a fim de se assegurarem níveis de rentabilidade adequados; a procura de recursos em águas de países terceiros, tendo em conta a sua importância em termos de dependência socio-económica de

determinadas regiões da União e de aprovisionamento do mercado comunitário; o fomento da actividade de aquacultura; a inescapável importação maciça de peixe e de produtos da pesca, se atentarmos nas características do mercado e do consumo.

Aquilo que pode ambicionar-se para o futuro é que a conjugação destes factores, aliada ao aperfeiçoamento constante dos mecanismos previstos no quadro institucional, proporcione, numa base duradoura, a todos aqueles que desenvolvem a sua actividade no sector, as condições de trabalho que permitam alcançar os objectivos prescritos pelos Tratados.

É tempo de concluir. Mas não sem retornar a um ponto que nos aproxima dos momentos em que tiveram lugar a negociação e a conclusão da CNUDM, bem como a elaboração do regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca. Acompanhamos alguns sectores da doutrina<sup>121</sup> quando consideram que é interessante verificar que, sensivelmente na mesma altura, a CNUDM, por um lado, procurou afirmar, no âmbito das matérias por ela tratadas, a preeminência da figura do Estado (particularmente visível nos poderes por ele exercidos nos espaços marítimos sob sua soberania ou jurisdição), tendo a política comum, por outro, dado uma voz única a um conjunto de Estados soberanos (orientação que se reflecte sobretudo no regime de conservação e de gestão dos recursos e nas relações internacionais) e impondo, nomeadamente, os princípios da não discriminação e da igualdade de condições de acesso aos recursos. Julgamos, no entanto, que se trata apenas de uma aparente antinomia. Afinal, a política comum, através dos mecanismos que desenvolveu ao longo dos tempos, e cujos principais contornos das vertentes que a integram tivemos oportunidade de analisar, deve considerar-se hoje como um conjunto coerente, em consonância com os valores e os princípios inscritos na CNUDM e instrumentos conexos, a que sempre procurou dar concretização nos moldes que considerou como os mais adequados às características do sector que reclama a sua acção.

Se nos situarmos no âmbito mais vasto proporcionado pelo acervo normativo da CNUDM, será lícito afirmar o seguinte: apesar da vastidão dos temas tratados pela CNUDM, julgamos que se torna possível efectuar um balanço global positivo da aplicação, pela comunidade internacional, dos princípios, valores e normas nela inscritos, no momento em que se perfazem vinte anos da entrada em vigor de uma Convenção que constitui, no plano mundial, a referência fundamental da governação de mares e oceanos. E isto num contexto marcado por mutações de toda a espécie, relativas, entre outras, às condições de exploração de recursos, à afirmação de interesses de ordem geoestratégica, às preocupações de natureza ambiental, aos

---

<sup>121</sup> V., neste sentido, Tullio SCOVAZZI, "Le régime de la pêche dans la Communauté économique européenne", *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, Milano, n.º 4, Anno 20, ottobre-dicembre 1981, pp. 541-553, em especial p. 552.

avanços científicos e tecnológicos ou aos modos de produção legislativa e de negociação internacional.

Entendemos, pois, pertinente lembrar a questão colocada pelo Professor Daniel Vignes nos primórdios da entrada em vigor da CNUDM: “*La Convention sur le droit de la mer répond-elle à l’attente?*”<sup>122</sup> A experiência permitiu verificar que a estabilidade demonstrada pela CNUDM viria a aliar-se a um conjunto de desenvolvimentos que deve ser assinalado e que assumiu uma relevância determinante: a adopção de instrumentos vinculativos conexos de largo espectro e de orientações e documentos de ‘soft law’; a ‘prática estadual’ na esteira da Convenção; a acção das organizações internacionais; a contribuição dos agentes económicos dos sectores envolvidos; a emergência de novos actores de natureza informal; a actividade da comunidade científica; a produção de conhecimento pelo mundo académico.

Estamos em crer que a simbiose de todos estes elementos tem dado seguimento à específica intencionalidade e às expectativas veiculadas pela CNUDM, tendo em conta que proporcionou avanços significativos na concepção dos meios que se destinam a dar-lhe aplicação no plano institucional e de ordem prática. Julgamos, pois, que à questão formulada há duas décadas pelo insigne mestre de Direito Internacional do Mar se afigura possível responder de forma afirmativa.

---

<sup>122</sup> Daniel VIGNES, “*La Convention sur le droit de la mer répond-elle à l’attente?*”, *Studia Diplomatica*, Vol. XLVII, n.º 6, Academia Press, Bruxelles, 1994, pp. 29-57.





PARTE II: ORDENAMENTO, GESTÃO E  
FISCALIZAÇÃO DO ESPAÇO MARÍTIMO



# OS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO DO ESPAÇO MARÍTIMO E OS CONFLITOS DE USOS OU ACTIVIDADES NA NOVA LEI DE BASES DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO E DE GESTÃO DO ESPAÇO MARÍTIMO NACIONAL<sup>1</sup>

Francisco Noronha

## RESUMO

Num momento em que o mar e a Economia do Mar são vistos como um das portas de saída da crise e mesmo um desígnio nacional, a aprovação da Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional (Lei n.º 17/2014, de 10 de Abril) inverteu o *esquecimento* do legislador em relação ao ordenamento do espaço marítimo. Neste artigo, analisamos os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo, os quais constituem um eixo fundamental pelo qual passará grande parte do sucesso (ou insucesso) da aplicação da Lei de Bases e mesmo da política de ordenamento do espaço marítimo na sua globalidade, e, num segundo momento, os conflitos de usos e actividades, os quais, fruto da tridimensionalidade do mar, assumem grande protagonismo e problematicidade no ordenamento do mesmo.

**Palavras-chave:** Conflitos de usos ou actividades; Instrumentos de ordenamento; Ordenamento do espaço marítimo.

## ABSTRACT

At a time when sea and Sea Economy are seen as an effective escape from the crisis and even as a national goal, the approval of the Framework Law establishing the Maritime Spatial Planning and Management of the Portuguese Maritime Space (Law No. 17/2014 of April 10th) reversed the last decade's lack of legislation concerning Maritime Spatial Planning. In this article, the Author focuses on maritime spatial planning instruments, which are a fundamental axis on which depends much of the success (or failure) of the implementation of the Framework Law and even the Maritime Spatial Planning policy as a whole. Subsequently, the Author analyses the way Framework Law addresses conflicts of uses and activities, which, due to the tridimensionality of the sea, are of great prominence and problemicity in maritime spatial planning issues.

**Keywords:** Conflicts of uses and activities; Maritime Spatial Planning; Spatial planning instruments.

---

<sup>1</sup> O presente artigo retoma, com alterações e actualizações, as considerações expendidas em Francisco NORONHA, *O Ordenamento do Espaço Marítimo – Para o corte com uma visão terrestrialmente centrada do ordenamento do território*, IAB, Coimbra, Almedina, 2014, pp. 147-153.

## INTRODUÇÃO

A experiência estrangeira revela serem fundamentalmente dois os modos adoptados pelos Estados, até a esta parte, para legislarem em matéria de Ordenamento do Espaço Marítimo (OEM):<sup>2</sup> ora criando nova legislação propositadamente para esse efeito (China,<sup>3</sup> Reino Unido<sup>4</sup>); ora reinterpretando e alterando, pontualmente, a legislação já existente, quer aquela atinente ao ambiente ou ao ordenamento do espaço terrestre (estendendo esta ao espaço marítimo), quer aquela relativa à Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC)<sup>5</sup> (Noruega,<sup>6</sup> Alemanha<sup>7</sup>).<sup>8</sup>

<sup>2</sup> Acompanhamos Susan TALJAARD e Lara van NIEKERK, “How supportive are existing national legal regimes for multiuse marine spatial planning? – The South African case”, in *Marine Policy*, vol. 38, 2013, pp. 73-74.

<sup>3</sup> A Lei da Gestão dos Usos do Mar, aprovada em 2002, estabeleceu, inicialmente, um sistema de planeamento regional e o enquadramento para a gestão integrada da conservação e exploração do mar. A nova legislação ancorou-se em três aspectos fundamentais i) a definição de um sistema de licenciamento de actividades no mar; ii) o estabelecimento de um sistema de zonamento funcional, divisor do mar em diferentes zonas funcionais, definidas com base em critérios ecológicos e prioridades de uso; e iii) a criação de um sistema de taxas para o utilizador que desenvolva actividades no mar. Cfr. Fanny DOUVERE, “The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management”, in *Marine Policy*, vol. 32, n.º 5, 2008, p. 767. Mais desenvolvidamente, sobre o ordenamento do espaço marítimo chinês, v. Qinhua FANG *et al.*, “Marine Functional Zoning in China: Experience and Prospects”, in *Coastal Management*, vol. 39, n.º 6, 2011, *passim*.

<sup>4</sup> Elaborado em 2009, o *Marine and Coastal Access Act* (disponível através da hiperligação: <[http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/23/pdfs/ukpga\\_20090023\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/23/pdfs/ukpga_20090023_en.pdf)>) lançou as bases para o novo sistema de OEM do Reino Unido e para a criação de planos de ordenamento. Esta lei dividiu o espaço marítimo em 11 regiões marinhas, cada uma das quais com uma zona inshore (até às 12 milhas náuticas) e uma zona offshore (entre 12 e 200 milhas náuticas), sobre cada uma delas devendo incidir um plano de ordenamento (com excepção do North West, para o qual se entendeu elaborar um só plano para as duas zonas). Paralelamente, foi criada uma autoridade administrativa, a *Marine Management Organization (MMO)*, responsável pela elaboração dos planos de ordenamento destas regiões. Estes planos são enquadrados e têm de estar em conformidade com o *Marine Policy Statement (2011)* – disponível através da hiperligação <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/69322/pb3654-marine-policy-statement110316.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69322/pb3654-marine-policy-statement110316.pdf)>, documento que define as grandes opções políticas para o desenvolvimento sustentável das regiões marinhas. Cfr. Charles EHLER e Fanny DOUVERE, “An International Perspective on Marine Spatial Planning Initiatives”, in *Environments*, vol. 37 (3), 2010, p. 13. Mais desenvolvidamente, Petra DRANKIER, “Embedding Maritime Spatial Planning in National Legal Frameworks”, in *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 14, n.º 1, 2012, pp. 19-21.

<sup>5</sup> Na legislação nacional, vide o Despacho n.º 19 212/2005 (2.ª Série) e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2009, de 8 de Setembro, que aprova a Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira (ENGIZC).

<sup>6</sup> Em contacto com o Mar do Norte, o Mar da Noruega e o Mar de Barents, o objectivo do Estado norueguês é alcançar, em 2013, o ordenamento de todo o espaço marítimo sob sua soberania ou jurisdição, estando em vigor, desde 2006, o Plano de Gestão Integrada do Mar de Barents e da zona marítima ao largo das ilhas Lofotten. Cfr. Charles EHLER e Fanny DOUVERE, “An International Perspective”, *ob. cit.*, pp. 14-15. Para uma análise da política “descarga zero” em matéria de petróleo adoptada no Mar de Barents e suas imbricações com o princípio da precaução, veja-se Maaike KNOL, “The uncertainties of precaution: Zero discharges in the Barents Sea”, in *Marine Policy*, vol. 35, n.º 3, 2011, pp. 399-404. Sobre o Plano de Gestão Integrada do Mar da Noruega, que se inspirou naquele pensado para o Mar de Barents, cfr. Geir OTTERSEN *et al.*, “The Norwegian plan for integrated ecosystem-based management of the marine environment in the Norwegian Sea”, in *Marine Policy*, vol. 35, n.º 3, 2011, pp. 389-398 (vide, também, <[http://www.regjeringen.no/pages/2243615/PDFS/STM200820090037000EN\\_PDFS.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/2243615/PDFS/STM200820090037000EN_PDFS.pdf)>). Por sua vez, o Plano de Gestão Integrada do Mar do Norte está a ser ultimado, estando prevista a sua entrada em vigor ainda este ano. Cfr. <<http://www.klif.no/english/english/Areas-of-activity/Integrated-management-plan-for-the-North-Sea-and-Skagerrak/>>.

<sup>7</sup> É também o caso da África do Sul. Veja-se Susan TALJAARD e Lara van NIEKERK, *ob. cit.*, pp. 77-78.

No caso português, o legislador optou pela criação, *ex novo*, de uma Lei de Bases. A Lei n.º 17/2014, de 10 de Abril, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional (LBPOGEMN), constitui o primeiro passo<sup>9</sup> no ordenamento do espaço marítimo dado pelo Estado português, tendo o diploma sido anunciado numa óptica de simplificação e celeridade do licenciamento de actividades económicas no mar, através da desmaterialização dos procedimentos (a ter lugar, no futuro, em plataforma electrónica) e da integração dos diferentes controlos num só procedimento.<sup>10</sup>

A análise que se segue focar-se-á, sobretudo, nos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo (arts. 7.º a 10.º) – eixo fundamental pelo qual passará grande parte do sucesso (ou insucesso) da aplicação da Lei de Bases e mesmo da política de ordenamento do espaço marítimo na sua globalidade – e, num segundo momento, nos conflitos de usos e actividades (art. 11.º). Precipitaremos a nossa atenção sobre os pontos que julgamos mais relevantes, mormente, naqueles que, em nosso modo de ver, mais dúvidas suscitam.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Para um apanhado das experiências legislativas de OEM em alguns Estados da União Europeia (v., com especial interesse, o Estado belga), cfr. Francisco NORONHA, *O Ordenamento do Espaço Marítimo – Para o corte com uma visão* terrestrialmente centrada do ordenamento do território, IAB, Coimbra, Almedina, 2014, p. 115 e sgs. Recentemente, foi publicado, na Bélgica, o Decreto-Real de 20 Março de 2014, que instituiu o *Belgian Spatial Plan for the Belgian part of the North Sea*, o qual pode ser consultado em <<http://www.health.belgium.be/eportal/Environment/Environmentalrigh/Environmentalrights/PublicConsultations/seaspatialplan/index.htm>>. V., para o Reino Unido, Hance D. SMITH *et al.*, “The Spatial Development Basis of Marine Spatial Planning in the United Kingdom”, in *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 14, n.º 1, 2012, pp. 29-47. Em França, *vide* Brice TROUILLET *et al.*, “Planing the sea: The French experience. Contribution to marine spatial planning perspectives”, in *Marine Policy*, vol. 35, 2011, pp. 324-334. Para uma perspectiva dos avanços no país vizinho, cfr. Juan Luis SUÁREZ DE VIVERO e Juan Carlos RODRÍGUEZ MATEOS, “The Spanish approach to marine spatial planning. Marine Strategy Framework Directive vs. EU Integrated Maritime Policy”, in *Marine Policy*, vol. 36, 2012, pp. 18-27. V., ainda, Charles EHLER e Fanny DOUVÈRE, “An International Perspective”, *ob. cit.*, pp. 9-20, e o apanhado global (inclusive de países que não europeus) e conciso de Stephen JAY *et al.*, “International Progress in Marine Spatial Planning”, in *Ocean Yearbook 27*, 2013, pp. 171-212.

<sup>9</sup> Dizemos o “primeiro” passo – descontado o abortado Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo (POEM), conforme Despacho 14449/2012 – pois é o próprio diploma a anunciar a criação futura de cinco outros diplomas, que com ele se articularão.

<sup>10</sup> Cfr. Comunicado do Conselho de Ministros de 13 de Março de 2013 (<<http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministro-da-presidencia-e-dos-assuntos-parlamentares/documentos-oficiais/20130313-cm-comunicado.aspx>>). Note-se, contudo, que absolutamente nada de substancial é dito a este propósito na LBPOGEMN, pelo que é de supor que a sua concretização ocorra no âmbito do futuro regime jurídico dos títulos de utilização privativa do espaço marítimo (cfr. al. c) do art. 30.º).

<sup>11</sup> Não nos coibiremos de fazer referência, quando se justifique, aos pareceres de algumas das entidades ouvidas na Assembleia da República no decorrer do processo legiferante percorrido pela Lei de Bases (v. <<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=37600>>).

## 1. OS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO DO ESPAÇO MARÍTIMO NACIONAL

**1.1.** O art. 7.º indica – taxativamente – os dois instrumentos de ordenamento do *espaço marítimo nacional*,<sup>12</sup> embora deles não identificando a sua natureza jurídica,<sup>13</sup> nem fixando, em contracorrente com a Lei n.º 31/2014<sup>14</sup> (art. 46.º), a sua eficácia jurídica.

De um lado, temos os *planos de situação* de áreas e/ou volumes<sup>15</sup> das zonas do espaço marítimo, dirigidos à identificação dos sítios de protecção e preservação do meio marinho e à distribuição espacial e temporal dos usos e actividades atuais e potenciais (al. a) do n.º 1 do art. 7.º). Trata-se, no fundo, de um “mapeamento”, de uma “cartografia” ou “radiografia” daquilo que existe, ou, para utilizar o jargão caro à doutrina urbanística em matéria de funções dos planos, trata-se da *inventariação da realidade existente*.<sup>16</sup> Uma inventariação que se quer *fáctica*, com o diagnóstico e caracterização da situação biológica, geológica, etc., existente, assim como da

---

<sup>12</sup> No art. 2.º, 1, LBPOGEMN, o legislador define o que entende por *espaço marítimo nacional*, o qual se estende desde as linhas de base (identificadas nos n.ºs 2 e 3) até ao limite exterior da plataforma continental *para além das 200 milhas marítimas* (plataforma continental *estendida*), abrangendo o mar territorial, a ZEE e a plataforma continental aquém e além das preditas 200 milhas náuticas, conceitos cuja definição se há-de buscar, necessariamente e em primeira linha, na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), e, seguidamente, no direito interno (Lei n.º 34/2006, de 28 de Julho). Ora, relativamente à redacção do n.º 1 do art. 2.º, importa surpreender o seguinte: as águas (coluna de água e superfície) da ZEE não fazem parte do domínio público marítimo. Esta precisão não é de somenos, na medida em que, no Capítulo III (art. 15.º e sgs.), o legislador se refere à *utilização* (*maxime*, uso privativo) do *espaço marítimo nacional*. Mais do que o mau casamento de um termo técnico (*utilização*, o qual “pede” o objecto domínio público) com outro de carácter, essencialmente, político-legislativo (ao menos na ausência de uma clarificação dogmática superadora), saltam à vista dois aspectos: *i*) a possibilidade, aparentemente admitida pelo legislador, da *utilização, em regime dominial, de toda a ZEE* (*v.g.*, atribuição de licenças ou concessões para utilização das águas da ZEE); e *ii*) derivada do primeiro, a natureza dominial de *toda a ZEE*. Ambas as hipóteses estão perfeitamente desalinhas quer com o regime constitucional e legal disciplinador do domínio público, quer com o regime *jus internacional* (CNUDM, desde logo) regulador da ZEE. Neste ponto, e como já nos pronunciámos, cremos que se impõe, sobretudo por uma questão de rigor dogmático, a interpretação correctiva do preceito, sem menoscabo de admitirmos, com Miguel Assis RAIMUNDO, “Títulos de utilização e exploração do domínio público marítimo”, in Rui Guerra da FONSECA e Miguel Assis RAIMUNDO (Coord.), *Direito Administrativo do Mar*, Almedina, 2014, pp. 148-153, a possibilidade de se estender, analogicamente e com as necessárias adaptações, a aplicação do regime de utilização do domínio público marítimo a zonas marítimas não pertencentes ao domínio público marítimo. Mas isso é terreno que deve ser deixado ao labor da doutrina e da jurisprudência; coisa diferente é o legislador, temerariamente e de uma penada só, atentar ostensivamente contra todo um edifício dogmático. Sobre o que vimos de dizer, cfr. Francisco NORONHA, *O Ordenamento do Espaço Marítimo, ob. cit.*, pp. 37-58, pp. 97-98, pp. 141-142, pp. 93-100 e p. 143.

<sup>13</sup> Sublinhando este aspecto, v. Parecer da Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira (APRAM), p. 3.

<sup>14</sup> Estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, revogando a antiga Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto).

<sup>15</sup> Latente na consideração das *áreas e volumes* das zonas do espaço marítimo está a natureza *tridimensional* do mar (fundos marinhos, coluna de água e superfície), que permite a coexistência, no mesmo espaço e em simultâneo, de múltiplos usos. Dessa coexistência resultando conflitos de usos e actividades, a que nos referiremos no comentário ao art. 11.º do diploma.

<sup>16</sup> Cfr. Fernando Alves CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 4ª ed., Coimbra, Almedina, 2008, pp. 363-366.

estrutura ecológica das áreas ou volumes em causa; e *jurídica*, com a identificação dos sítios de protecção e preservação do meio marinho<sup>17</sup> e dos títulos de utilização privativa (licenças, concessões) do domínio público marítimo preexistentes à data de entrada em vigor da LBPOGEMN, cuja validade é salvaguardada pela lei, no art. 32.º, n.º 2.

Do outro, os *planos de afectação*, que, como o nome indica, afectam ou alocam determinadas áreas e/ou volumes das zonas do espaço marítimo a diferentes usos e actividades (al. b) do n.º 1 do art. 7.º).

Quanto aos planos de afectação, a sua aprovação é “precedida da avaliação dos efeitos dos planos no ambiente, nos termos legalmente previstos” (art. 7.º, n.º 2), remissão, *il va sans dire*, para o Regime de Avaliação Ambiental Estratégica (RJAAE)<sup>18</sup> (e não para o Regime de Avaliação de Impacte Ambiental (RJIAA),<sup>19</sup> confinado a projectos individuais, detalhados e de curto prazo) – remissão favorecida, de resto, pela cláusula geral plasmada na al. c) do n.º 1 do art. 3.º desse diploma.<sup>20-21</sup>

---

<sup>17</sup> A este título, serão relevantes, designadamente e desde logo, além, obviamente, das Áreas Marinhas Protegidas, as Zonas de Protecção Especial (ZPE) de espécies de aves migratórias (*Directiva Aves* – Directiva 2009/147/CE, de 30 de Novembro) e as Zonas Especiais de Conservação (ZEC) de sítios que acolham *habitats* ou espécies de plantas e animais (*Directiva Habitats* – Directiva 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de Maio). O regime da Rede Natura 2000 foi transposto para o ordenamento jurídico português pelo Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril, com a última redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro. De resto, a Rede Natura 2000 foi um dos indutores da aproximação do direito da União Europeia ao conceito de OEM, porquanto a delimitação de tais zonas – que podem localizar-se, e acontece que se localizam frequentemente, no meio marinho – tem como escopo essencial a protecção e conservação da biodiversidade, aspecto central no OEM e na abordagem ecossistémica por que este é informado. Francisco NORONHA, *O Ordenamento do Espaço Marítimo, ob. cit.*, p. 86, nota 396. Sobre as imbricações entre o regime da Rede Natura 2000 e a protecção da biodiversidade marinha, cfr. Marta Chantal RIBEIRO, “Rede Natura 2000: os desafios da protecção da biodiversidade marinha no dealbar do século XXI”, in *Temas de Integração (After Fifty Years: The Coming Challenges – Governance and Sustainable Development / 50 Anos Passados: Os Desafios do Futuro – Governance e Desenvolvimento Sustentável)*, n.º 25, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 165-233. No tema das Áreas Marinhas Protegidas, v., por todos, Marta Chantal RIBEIRO, *A protecção da biodiversidade marinha através de áreas protegidas nos espaços marítimos sob a soberania ou jurisdição do Estado: discussões e soluções jurídicas contemporâneas. O caso português*, Coimbra, Almedina, 2013, *passim*.

<sup>18</sup> Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho, com a última redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 58/2011, de 4 de Maio.

<sup>19</sup> Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de Outubro.

<sup>20</sup> Guindando a avaliação dos impactos ambientais significativos (designadamente, com efeitos transfronteiriços) a “um dos primeiros princípios solidamente assentes de um «Direito Administrativo Global»”, Miguel Assis RAIMUNDO, “Títulos de utilização e exploração do domínio público marítimo”, in Rui Guerra da FONSECA e Miguel Assis RAIMUNDO (Coord.), *Direito Administrativo do Mar*, Coimbra, Almedina, 2014, p. 149. A avaliação de impacto ambiental, expressamente prevista no Princípio 17 da Declaração do Rio, já foi mesmo elevada a princípio de Direito Internacional geral, quer pelo Tribunal Internacional de Justiça, quer pelo Tribunal Internacional do Direito do Mar. Cfr. Carla Amado GOMES, *Introdução ao Direito do Ambiente*, 2.ª ed., AAFDL, 2014, pp.141-143.

<sup>21</sup> Sobre a avaliação ambiental dos planos de OEM, cfr. Francisco NORONHA, *O Ordenamento do Espaço Marítimo, ob. cit.*, pp. 78-80. Uma das grandes virtudes do RJAAE reside no facto de ela actuar num momento anterior ao RJIAA, escrutinando os inconvenientes ambientais para cuja prevenção a AIA poderia vir já tarde demais (i.e., num momento em que os danos já se produziram) – trata-se, como sintetiza Alves CORREIA, de uma aplicação *mais recuada* do princípio da prevenção. Cfr. Fernando Alves CORREIA, “A Avaliação Ambiental de Planos e

No domínio do OEM, a avaliação ambiental assome com uma importância significativa, porquanto, como é sabido, os ecossistemas marinhos se revestem de uma estrutura altamente complexa e dinâmica. Com efeito, estes ecossistemas articulam-se e encaixam-se uns nos outros, como uma boneca *matriosca*, na expressão feliz de Marta Chantal RIBEIRO.<sup>22</sup> Com isto queremos dizer que de cada ecossistema resulta uma multiplicidade de subecossistemas, de cada um destes se desdobrando um novo conjunto de subecossistemas e assim sucessivamente, “até ao limite a partir do qual entramos numa subdivisão em *habitats*”.<sup>23</sup>

De tudo isto resulta, portanto, que os perímetros dos ecossistemas marinhos podem não coincidir, de todo, com as fronteiras territoriais (artificiais, *hoc sensu*) entre os Estados, muitas vezes podendo instalar-se, e instalando-se frequentemente, por águas sob soberania ou jurisdição de dois ou mais Estados.<sup>24</sup>

Por isso, neste âmbito, o art. 8.º, n.º 2, RJAAE, afigura-se um expediente muitíssimo útil, na medida em que prevê a possibilidade de os Estados-Membros da União Europeia (UE) encetarem, sempre que um plano de OEM seja susceptível de produzir efeitos significativos no ambiente de outro Estado-Membro da UE ou sempre que um Estado susceptível de ser afectado significativamente o solicitar, uma consulta mútua, no espírito, assinale-se, do princípio da cooperação e coordenação regional e transfronteiriça, plasmado na al. e) do art. 3.º, LBPOGEMN – se bem que este último preceito, ao referir-se a “outros Estados”, possua um alcance mais vasto que o art. 8.º, n.º 2, RJAAE, que se cinge aos Estados-Membros da UE.<sup>25</sup>

---

Programas: um instituto de reforço da protecção do ambiente no Direito do Urbanismo”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel Henrique Mesquita*, I Vol., Coimbra, Coimbra Editora, 2010, pp. 477-478. Quanto à avaliação ambiental dos planos urbanísticos (espaço terrestre), vide Francisco NORONHA, “A avaliação ambiental estratégica no âmbito do RJGT – estudo das imbricações procedimentais e substantivas da avaliação ambiental dos planos urbanísticos”, in *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, CEDOUA, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, n.º 32, Ano XVI, 2014, pp. 67-95.

<sup>22</sup> Marta Chantal RIBEIRO, *A protecção da biodiversidade marinha*, *ob. cit.*, p. 444.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 444. Como se lê na declaração conjunta da HELCOM e da Comissão OSPAR, “o meio marinho é a um só tempo um ecossistema e uma rede de ecossistemas imbricados uns nos outros.” Comissão HELCOM e Comissão OSPAR, *Vers une approche écosystémique en matière de gestion des activités de l’homme*, Anexo 5, ponto 3 (<[http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=30430109150000\\_000000\\_000000](http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=30430109150000_000000_000000)>).

<sup>24</sup> Sublinhando este mesmo aspecto, Petra DRANKIER, *ob. cit.*, p. 14. A Autora (p. 22) destaca, ainda, o papel da Convenção OSPAR, cuja mais-valia, no que respeita à consulta sobre os efeitos transfronteiriços dos planos, reside no facto de não se restringir à vertente ambiental, incluindo, também, as vertentes económica e social. Na falta de vontade política dos Estados neste sentido, Petra DRANKIER defende que, devendo aquelas vertentes ser consideradas, a solução passará pela sua inclusão nas normas internas de cada Estado ou numa alteração à directiva relativa à avaliação dos efeitos de planos e programas no ambiente (Directiva 2001/42/CE).

<sup>25</sup> Na Directiva 2014/89/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Julho de 2014 que estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo, os arts. 11.º e 12.º regulam, respectivamente, a cooperação do Estado com outros Estados-Membros da UE e com países terceiros, particularmente em questões de natureza transfronteiriça. Quanto à cooperação no seio da UE, esta é concretizada, segundo o art. 11.º, n.º 2, através de estruturas regionais de cooperação institucional (como convenções marinhas regionais, v.g., Convenção OSPAR); redes constituída pelas autoridades que, em cada Estado, sejam responsáveis pela execução da Directiva (as quais

O n.º 3 consagra o *efeito de integração automática* dos planos de afectação nos planos de situação, na medida em que os primeiros, uma vez aprovados, são “automaticamente integrados” nos segundos, sem que, contudo, se descortinem, com precisão, as consequências jurídico-práticas de tal efeito integrativo.<sup>26</sup> Talvez mais relevante é, porém, a relação de hierarquia para que o preceito aponta: estatuidando o legislador que os planos de afectação *devem ser compatíveis ou compatibilizados* com os planos de situação, estamos em crer que, em matéria de relações entre os planos, é consagrado o princípio da hierarquia na sua modalidade mitigada, i.e., menos exigente, termos em que é o princípio da compatibilidade – e não o princípio da conformidade – o princípio retor. O que acaba de ser dito traduz-se, então, na circunstância de o plano hierarquicamente inferior (plano de afectação) dever respeitar as directivas e as grandes linhas programáticas do plano hierarquicamente superior (plano de situação), não podendo conter normas *contrárias* ou *incompatíveis* com as deste último.<sup>27</sup>

Em nosso entender, tanto a natureza como a eficácia jurídica dos sobreditos planos deveriam constar da lei, sob pena de interpretações díspares<sup>28</sup> e mesmo de ambiguidades quanto à aplicação prática dos planos, desde logo para efeitos contenciosos. Numa classificação doutrinal já clássica assente na eficácia jurídica dos planos – aquilatada em função do círculo de destinatários e do grau de vinculatividade dos seus preceitos –, sói falar-se de *autoplanificação*, *heteroplanificação* e *planificação plurisubjectiva*. Na primeira, trata-se de planos cuja eficácia se confina aos entes públicos que os elaboram e aprovam; na segunda, a eficácia é alargada, para além dos entes públicos que os elaboram e aprovam, a outros entes públicos; finalmente, e para o que mais no interessa, são planos de eficácia plurisubjectiva aqueles cujas normas vinculam directa e imediatamente os particulares.<sup>29</sup>

---

vêm previstas no art. 13.º); e outros mecanismos avulsos, no contexto das estratégias em matérias de bacias marítimas (Mar Báltico, Mar Negro, Mar Mediterrâneo, Mar do Norte, Oceano Atlântico e Oceano Ártico).

<sup>26</sup> Note-se na pena redundante do legislador quando, neste mesmo art. 7.º, n.º 3, estatui que os “planos de afectação *devem ser compatíveis ou compatibilizados* com os planos de situação (...)” (it. nossos). Em socorro do legislador (art. 9.º, n.º 3, do Código Civil), sempre se poderá dizer que o plano de afectação tem de ser *compatível* com o plano de situação quando a sua criação tenha ocorrido em momento *posterior* a este último; e que o plano de afectação tem de ser *compatibilizado* quando, criado em momento *anterior* ao plano de situação, algumas das suas normas entrem em colisão com as deste último.

<sup>27</sup> Cfr. Alves CORREIA, *Manual, ob. cit.*, pp. 497-498.

<sup>28</sup> O Parecer do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS), por exemplo, na p. 7, vê nestes planos os equivalentes marítimos das Cartas de Usos do Solo. Cfr. <[http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d76634842734d544d7a4c56684a535638344c6e426b5a673d3d&fich=ppl133-XII\\_8.pdf&Inline=true](http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d76634842734d544d7a4c56684a535638344c6e426b5a673d3d&fich=ppl133-XII_8.pdf&Inline=true)>. Não é esse o nosso entender, ao menos no que respeita aos planos de afectação, como deixamos expresso em texto.

<sup>29</sup> Cfr. Alves CORREIA, *Manual, ob. cit.*, pp. 384-391.

Da definição da eficácia jurídica dos planos decorre uma consequência maior, a saber, a delimitação dos contornos da sua impugnabilidade jurisdicional.<sup>30</sup> Ora, a este respeito, temos para nós que foi intenção do legislador, ao menos no que concerne aos planos de afectação, fazer deles planos de *natureza regulamentar*<sup>31</sup> e munidos de *eficácia plurisubjectiva*,<sup>32</sup> e, como tal, directamente impugnáveis pelos particulares em sede jurisdicional. Efectivamente, uma vez que apenas esta categoria de planos – a dos planos com eficácia plurisubjectiva; já não as outras duas categorias enunciadas – se mostra susceptível de impugnação contenciosa directa pelos particulares, nos termos do art. 268.º, n.º 5, da Lei Fundamental,<sup>33</sup> parece-nos de toda a conveniência que, atenta a natureza prescritiva – e, por isso, potencialmente lesiva dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares munidos do respectivo título de utilização privativa – dos comandos dos planos de afectação, estes possam vir a ser impugnados directamente pelos particulares nos tribunais.<sup>34</sup>

Tudo somado, parece-nos relativamente pobre o enquadramento jurídico que é feito dos dois instrumentos de ordenamento citados, circunstância particularmente preocupante quando não se entrevê outro lugar onde o possa ser desenvolvido, visto que o diploma previsto na al. b) do art. 30.º apenas diz respeito ao regime de *elaboração, alteração, revisão e suspensão* desses instrumentos. Por isso, e em alternativa, conveniente se teria mostrado a previsão da criação de um diploma complementar de objecto mais amplo, abrangendo não apenas aqueles incidentes, mas regulando, ainda, de um ponto de vista substancial, o regime dos planos de ordenamento, à semelhança do que acontece com o Regime Jurídico dos Instrumentos

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 700 e sgs.

<sup>31</sup> Tenha-se presente que, pese embora os dissensos doutrinários quanto à natureza jurídica dos planos, estes vêm sendo perspectivados – desde logo para efeitos contenciosos – como regulamentos (i.e., normas). Cfr. Alves CORREIA, *ob. cit.*, pp. 602-643.

<sup>32</sup> À semelhança dos planos intermunicipais e municipais, vigentes no espaço terrestre. Cfr. art. 46.º, n.º 2, Lei 31/2014.

<sup>33</sup> Alves CORREIA, *Manual, ob. cit.*, p. 707.

<sup>34</sup> A título de curiosidade, recorde-se que um dos grandes *handicaps* que desde o início se assacou ao abortado POEM foi a sua natureza *sectorial*, o que fazia dele um instrumento não de ordenamento, mas de *gestão* do território (cfr. art. 35.º e sgs. do RJGT), por isso que desprovido de eficácia plurisubjectiva face aos particulares, apenas vinculando, nessa medida, as entidades públicas. Aspecto manifestamente incompreensível, de facto, se se tiver presente, desde logo, a natureza dominial das águas interiores, do mar territorial e da plataforma continental. Sobre esta e outras questões relacionadas com o POEM, veja-se o apanhado sumário de Sofia GALVÃO, “Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo. Acesso ao mar e uso do mar: que quadro jurídico?”, Seminário *Gestão e Licenciamento de Actividades Económicas no Espaço Marítimo*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas/Esri Portugal, 14 de fevereiro de 2012, disponível em <http://www.esriportugal.pt/files/7013/3785/7916/Sofia%20Galvao.pdf>.

Relativamente à natureza dominial dos bens marítimos referidos, cfr. Francisco NORONHA, *O Ordenamento do Espaço Marítimo, ob. cit.*, pp. 97-100.

de Gestão Territorial RJIGT<sup>35</sup> (v. arts. 1.º a 25.º), através, designadamente, da incorporação de uma componente de programação e respectiva execução.<sup>36</sup> Ou seja: um regime *jurídico*, em detrimento de um regime exclusivamente *procedimental*.

**1.2.** O art. 8.º define quais as autoridades competentes para a elaboração e aprovação dos planos, com claro protagonismo para a administração central.

Assim, se a *aprovação* é sempre da competência do Governo (art. 8.º, n.º 4), a *elaboração* compete também, em regra, ao Governo, ouvidos os órgãos de governo das Regiões Autónomas (art. 8.º, n.º 1), pertencendo àquele órgão em exclusivo (sem prejuízo da referida consulta) quando os planos respeitarem à plataforma continental estendida (art. 8.º, n.º 3).<sup>37-38</sup> No caso de planos respeitantes a zonas marítimas adjacentes aos arquipélagos dos Açores ou da Madeira, a competência para a *elaboração* é *concorrente*, estando na disposição quer do Governo (ouvidos os órgãos de governo das Regiões Autónomas, por maioria de razão, em face do n.º 1), quer do Governo Regional, ouvido o Governo (art. 8.º, n.º 2).<sup>39</sup> Neste último caso, porém, a competência para a *aprovação* continua a pertencer ao Governo.<sup>40</sup>

---

<sup>35</sup> Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com a última redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de Janeiro.

<sup>36</sup> Em sentido próximo, v. Parecer da Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais do Governo Regional da Madeira, p. 3 e p. 6. Cfr. [http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d76634842734d544d7a4c56684a535638794c6e426b5a673d3d&fich=ppl133-XII\\_2.pdf&Inline=true](http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d76634842734d544d7a4c56684a535638794c6e426b5a673d3d&fich=ppl133-XII_2.pdf&Inline=true).

<sup>37</sup> O que pode conflitar com o regime do Parque Marinho dos Açores e a gestão das suas áreas protegidas da competência do governo da Região Autónoma do Açores. Cfr. Decreto Legislativo Regional n.º 15/2007-A, de 25 de Junho, que define o Parque Marinho dos Açores como um dos tipos de Áreas Protegidas (v., espec., art. 6.º), e Decreto Legislativo Regional n.º 28/2011/A, que estrutura o Parque Marinho dos Açores, a que se refere o artigo 10.º do Decreto Legislativo Regional n.º 15/2007/A, de 25 de Junho, que procede à revisão da Rede Regional de Áreas Protegidas da Região Autónoma dos Açores e determina a reclassificação das áreas protegidas existentes, nesse âmbito definindo o Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo dos Açores (POEMA) como instrumento de gestão do referido Parque Marinho. Daí que, na Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 15/2013/A, se clame por uma competência “conjunta” (melhor concorrente, com audição mútua) na elaboração dos planos respeitantes à plataforma continental estendida.

<sup>38</sup> Não se lobra o porquê de se redigirem dois números (n.º 1 e n.º 3) cujo conteúdo podia ser inserto num só: “Os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional que respeitem à (...) e à plataforma continental até e para além das 200 milhas marítimas (...)”. Por outro lado, o facto de, à uma, se falar em “consulta prévia” (n.ºs 1 e 2), e, à outra, se utilizar a expressão “ouvidas as regiões autónomas” (n.º 3), não beneficia o rigor e a clareza da norma, sendo certo que, em termos substanciais, nenhuma diferença pareça advir dessa falta de uniformidade. Certo é que em todos os casos nos quais é o Governo central o responsável pela elaboração dos planos, o legislador assegurou a participação dos governos das regiões autónomas, em sintonia com a al. s) do n.º 1 do art. 227.º, CRP. Sobre o procedimento de audição dos governos das regiões autónomas, cfr. Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada – Tomo III*, Coimbra Editora, 2007, pp. 381-383.

<sup>39</sup> Neste ponto, poder-se-ia eventualmente ter equacionado a definição de uma competência exclusiva (em vez de concorrente) dos governos autonómicos, numa lógica de subsidiariedade.

<sup>40</sup> A este respeito não se podendo falar, pois, de uma autêntica autonomia decisória ou deliberativa. Por isto e por aquilo que se disse anteriormente em rodapé a propósito do Parque Marinho dos Açores é que a dúvida sobre a (in)constitucionalidade do diploma já foi levantada, o qual foi alvo de críticas (*comme il faut*) nos Pareceres emitidos

O art. 8.º, n.º 5, abre caminho, se bem vemos as coisas, e na linha do art. 6.º-A, RJIGT,<sup>41</sup> para os *contratos para planeamento*, na medida em que permite aos interessados apresentarem ao membro do Governo responsável pela área do mar<sup>42</sup> “*propostas de elaboração de planos de afectação*”.<sup>43</sup> Se bem que, note-se, aquela disposição do RJIGT abranja, por um lado, não só a elaboração do plano, como a alteração e a revisão do mesmo; e, por outro, não só o *planeamento*, como a própria *execução* do plano. Também aqui, aquilo que o legislador vier a prescrever no futuro regime jurídico de elaboração, alteração revisão e suspensão dos instrumentos será decisivo para a cabal compreensão do alcance da norma.

**1.3.** O art. 9.º revela-se assaz problemático: tem por epígrafe “*alteração e revisão dos instrumentos de ordenamento*”, mas cinge-se, a bem dizer, aos *planos de situação*,

---

pelas diferentes entidades das Regiões Autónomas, nos quais se consideraram desrespeitados os princípios da autonomia e da subsidiariedade que decorrem quer da Constituição, quer dos seus respectivos Estatutos Político-Administrativos. Não sendo o tempo e o espaço próprios para debater o assunto, tenha-se presente que o art. 5.º, sob a epígrafe de “Competência”, investe o Governo (n.º 1) na competência de promover políticas activas e prosseguir as atividades necessárias à aplicação da lei e desenvolver e coordenar as acções necessárias, e um membro do Governo (n.º 2) na de assegurar a devida articulação e compatibilização [do ordenamento e gestão espacial do espaço marítimo nacional] com o ordenamento e a gestão do espaço terrestre (cfr. art. 27.º, n.º 2). Sem prejuízo, depõe o n.º 2, dos *poderes exercidos no quadro de uma gestão partilhada com as regiões autónomas*, inciso que, aditado à Proposta de Lei, pretendeu, indistintamente, esbater as dúvidas de (in)constitucionalidade que a redacção anterior – idêntica mas amputada do predito inciso – levantava em face do Estatuto de Autonomia Político-Administrativa das Regiões Autónomas e do princípio da subsidiariedade, ambos garantidos pela CRP. O que, na prática, se veio a revelar, e independentemente da posição que se tenha sobre a concreta (in)constitucionalidade do diploma neste ponto, uma mera operação de cosmética, atenta a manutenção do preceituado no art. 8.º. Cfr. o Estatuto Político-Administrativo dos Açores – Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto, com a última redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 2/2009, de 12 de Janeiro (espec., arts. 8.º e 57.º) – e o Estatuto Político-Administrativo da Madeira – Lei 13/91, de 5 de Junho, com a última redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 12/2000, de 21 de Junho (espec., als. f), i), j), mm), oo) e pp) do art. 40.º). Quanto ao princípio da gestão partilhada, vide o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 315/2014, de 1 de Abril (cfr. <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20140315.html>>), que, reconhecendo a sua previsão no Estatuto Político-Administrativo dos Açores (art. 8.º, n.º 3), alerta para a necessidade da sua definição em enquadramento legislativo próprio.

<sup>41</sup> Sobre a polémica doutrinária quanto à admissibilidade dos contratos para planeamento e de execução antes do Decreto-Lei n.º n.º 316/2007, de 19 de Setembro, cfr. Fernanda Paula OLIVEIRA e Dulce LOPES, “O Papel dos Privados no Planeamento”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 20, Almedina, 2003, pp. 64-79. Os contratos urbanísticos constituem um reflexo do fenómeno do *urbanismo de concertação*, que entronca, mais genericamente, na hodiernamente chamada *Administração de consenso*, ou seja, uma Administração menos vertical (autoritária) que horizontal (de diálogo). Sobre isto, vide Jorge André Alves CORREIA, *Contratos Urbanísticos – Concertação, Contratação e Neocontratualismo no Direito do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 2009, pp. 15-47. Quanto à concreta questão de saber se, por via dos contratos para planeamento, é de admitir a realização da avaliação ambiental por particulares, cfr. o nosso parecer negativo em Francisco NORONHA, “Os contratos para planeamento e a (in)admissibilidade de contratualização da avaliação ambiental”, in *Revista Ab Instantia*, Ano I, n.º 1, 2013, pp. 81-97.

<sup>42</sup> Não nos parece razoável que, no caso de planos de afectação de zonas marítimas adjacentes aos arquipélagos da Madeira e dos Açores, especialmente quando os mesmos tenham sido elaborados pelos órgãos de governo regionais (art. 8.º, n.º 2), deva ser a uma entidade da administração central que os particulares tenham de dirigir as suas propostas. Também por aqui se poderá eventualmente apontar para um desrespeito pelo princípio da subsidiariedade.

<sup>43</sup> Inútil, porque redundante, o inciso “referidos na alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º que se segue à passagem transcrita em texto.

e apenas aos casos de *alteração*, remetendo o procedimento de revisão para diploma próprio.<sup>44</sup>

Dos dois fundamentos aí previstos<sup>45</sup> – taxativamente, tudo leva a crer – para a alteração dos planos de situação, estranha-se o vertido na al. b), referente à aprovação de planos de afectação. É que, lendo o art. 7.º, n.º 3, o que se retém é a obrigatoriedade de um *plano de afectação* criado em momento anterior a um *plano de situação* que com ele colida ser *compatibilizado* (com esse mesmo plano de situação) – e não o inverso, i.e., não deve ser o plano de situação a ser alterado de modo a estar conforme com o plano de afectação. A não ser que se entenda – numa interpretação retorcida, e a que a letra do n.º 1 do art. 9.º não dá cobertura, pois que apenas contempla a alteração dos planos de situação (já não dos planos de afectação) – que a *compatibilização dos planos de afectação* a que se refere o art. 7.º, n.º 3, é operacionalizável quer através da sua própria alteração, quer através da alteração, não dos *planos de afectação*, mas dos *planos de situação*. Em suma, resulta muito pouco clara a relação e hierarquia dos planos, aspecto de monta em qualquer diploma que se proponha a disciplinar o ordenamento do território (marítimo ou não).<sup>46</sup>

Quanto à suspensão dos planos, prevista no art. 10.º, a LBPOGEMN limita-se a remeter para um futuro diploma, estipulando que aquela apenas pode ser accionada “quando esteja em causa a prossecução do interesse nacional”, o que nos parece, *prima facie*, altamente limitativo e pouco ágil.<sup>47</sup> Acresce que, no rigor dos conceitos, a prossecução em causa deveria ser a do *interesse público* (e não do lábil conceito de “interesse nacional”).<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Como quer que seja, no futuro diploma disciplinador da elaboração, alteração, revisão e suspensão dos instrumentos de ordenamento (al. b) do art. 30.º), o legislador deverá levar em conta, no que respeita à revisão, o prazo de, pelo menos, 10 anos entre cada revisão, requisito mínimo prescrito pelo n.º 3 do art. 6.º da Directiva 2014/89/UE.

<sup>45</sup> O fundamento vertido na al. a) tem subjacente o princípio da gestão adaptativa (al. b) do art. 3.º). A respeito deste princípio, Francisco NORONHA, *O Ordenamento do Espaço Marítimo*, *ob. cit.*, pp. 83-87.

<sup>46</sup> Este era já um aspecto crítico que constava da primitiva Proposta de Lei e que, como se vê, não foi debelado. Resta esperar que o futuro regime jurídico de elaboração, alteração, revisão e suspensão dos instrumentos possa dar pistas adicionais sobre esta questão. Sobre a hierarquia dos planos no domínio urbanístico, Alves CORREIA, *Manual*, *ob. cit.*, pp. 496-530.

<sup>47</sup> Decerto se poderá contra-argumentar com o ulterior desenvolvimento que o conceito ainda pode vir a receber na legislação complementar, o que não posterga, contudo, a evidência da irrazoabilidade do nível de exigência que a norma convoca, pois que o referido desenvolvimento sempre teria de ser levado a cabo à luz desse padrão de exigência. Veja-se, comparativamente, e para se compreender o que aqui vai dito, o teor do art. 50.º, n.º 1, Lei n.º 31/2014, segundo o qual a suspensão (bem como a revisão, alteração ou revogação) opera em razão da evolução ou reponderação das condições económicas, sociais, culturais e ambientais subjacentes à sua elaboração. No RJIGT, *vide* arts. 99.º e 100.º.

<sup>48</sup> Interesse público a que a lei faz explícita referência no art. 16.º e na al. b) do art. 24.º. De contrário, em nenhum outro lugar se encontram alusões ao “interesse nacional”. A inconveniência do termo não é, além do mais, apenas de foro técnico-conceptual; as dúvidas avolumar-se-ão se problematizarmos, no que respeita aos instrumentos de ordenamento respeitantes às zonas marítimas adjacentes aos arquipélagos dos Açores ou da

## 2. CONFLITOS DE USOS OU ACTIVIDADES

**2.1.** Antes de iniciarmos o cotejo do art. 11.º, importa compreender, ainda que abreviadamente, o *porquê* de existirem e a *necessidade* de se resolverem os conflitos de usos no mar.

O OEM, de que a LBPOGEMN, enquanto Lei de Bases, constitui o primeiro enquadramento normativo, é visto, hoje, como um instrumento imprescindível ao serviço do ordenamento do território globalmente considerado.<sup>49</sup> A natureza tridimensional do mar (fundos marinhos, coluna de água e superfície), permitindo a coexistência, no mesmo espaço e em simultâneo, de múltiplos usos (pescas, aquicultura, energia, indústria de gás e petróleo, extracção mineira, navegação, turismo, etc.), é um dos *punctum crucis* quando se pensa em ordenar o espaço marítimo. Ora, dessa coexistência resultam, amiúde, conflitos de usos, que podem assumir uma forma dúplice: conflitos entre utilizadores (*user-user conflict*) e conflitos entre utilizadores e o ambiente (*user-environment conflict*).<sup>50</sup> A necessidade de resolução destes conflitos, de par com a consciência da interdependência dos ecossistemas marinhos e dos problemas a eles associados, clama, pois, por soluções integradas e globais, superadoras da tradicional abordagem *sector-by-sector* e *permit-by-permit* (licenciamentos e concessões avulsos) até aqui prevalecente no que ao mar diz respeito.

Numa palavra, o OEM, assente numa visão integrada e global das políticas sectoriais para o espaço marítimo, ancorado numa *racionalidade ordenativa* expressa num ou vários planos de ordenamento e tendo na abordagem ecossistémica um princípio estruturante de ação, permite a alocação de áreas ou volumes do domínio público marítimo a diferentes usos, desse modo resolvendo conflitos e garantindo a estabilidade jurídica (certeza e segurança jurídicas) necessária à utilização do mar por todos os agentes interessados.

---

Madeira (art. 8.º, n.º 2), a existência de um interesse “nacional” ou, diferentemente, “regional”, o que, no limite, levaria à conclusão, de todo em todo infeliz, de que, estando em causa o interesse “regional”, estes instrumentos de ordenamento (respeitantes às zonas marítimas adjacentes aos arquipélagos dos Açores ou da Madeira) nunca poderiam ser... suspensos. Até por isto, portanto, o “interesse” a que se refere o art. 10.º não pode ser outro senão o interesse público.

<sup>49</sup> Cfr. Francisco NORONHA, *O Ordenamento do Espaço Marítimo*, *ob. cit.*, pp. 31-35 e pp. 59-66.

<sup>50</sup> Cfr. Fanny DOUVERE e Charles N. EHLER, “New perspectives on sea use management: Initial findings from European experience with marine spatial planning”, in *Journal of Environmental Management*, vol. 90, n.º 1, January 2009, p. 77. No direito estrangeiro, criticando a excessiva ênfase colocada na resolução dos *user-user conflicts* (em prejuízo da perspectiva *user-environment*) pelo sistema de ordenamento do espaço marítimo chinês, cfr. Qinhua FANG *et al.*, *ob. cit.*, p. 665. Como se intui, é bem possível, outrossim, o aparecimento de conflitos *mistos*, i.e., quando, na mesma área ou volume do espaço marítimo, os usos ou actividades desenvolvidos por particulares são em si incompatíveis e, simultaneamente, se mostram, ambos ou um deles, potencialmente prejudiciais para a protecção e conservação do ambiente marinho.

**2.2.** É no art. 11.º que o legislador estabelece os critérios de preferência para a resolução de conflitos de usos ou actividades que surjam no âmbito de áreas ou volumes cobertas por um determinado *plano de afectação*. Fá-lo, no entanto, tão-somente para o momento da *elaboração* dos planos, o que, em nosso entender, peca por defeito, pois bem pode acontecer que seja justamente em razão de um conflito de usos ou de actividades que se mostre necessário proceder à *alteração* ou *revisão* do plano. E mesmo que assim não seja e a alteração ou revisão se processem por outros motivos, estranho seria que, nessa sede, não valessem os mesmos critérios de preferência na determinação do uso ou da actividade prevalecente.

Como critérios de preferência, o n.º 1 do art. 11.º avança, taxativamente, com dois: a maior vantagem social e económica para o país<sup>51</sup> (al. a)); e a máxima coexistência de usos ou de actividades (al. b)). O n.º 2 esclarece que tais critérios se aplicam, sucessivamente, por ordem hierarquicamente descendente quando haja igualdade de apreciação e valorização entre os usos conflituantes ou quando o critério superior não seja aplicável.

Algumas reservas nos suscita esta norma, que, cremos, não deixará de levantar debate na doutrina. Desde logo, impressiona – pela negativa – que nenhum critério autónomo de cariz ecológico tenha sido contemplado, quando se poderia ter recorrido a um critério semelhante ao previsto no n.º 1 do art. 64.º da Lei da Água (*utilização economicamente mais equilibrada, racional e sustentável, sem prejuízo da protecção dos recursos hídricos*).<sup>52</sup> Dois recursos são aqui, porém, mobilizáveis.<sup>53</sup> De um lado, o facto de os critérios de preferência apenas entrarem em acção na condição de estar previamente assegurado o bom estado ambiental do meio marinho e das zonas costeiras (corpo do n.º 1). Doutra banda, a nova redacção da al. a) sempre é mais protectora do ambiente por comparação com a formulação original do n.º 1 do art.

---

<sup>51</sup> No texto original, nada se dizia sobre o *para quem* esta vantagem relevava, o que levantava dúvidas preocupantes. Perguntava-se: maior vantagem para quem? Para o particular, para o interesse público, para ambos? Além da definição deste ponto basilar, a relevância da resposta a esta questão estava, ainda, no modo como, dependendo dela, o critério jogaria com os restantes – a título de exemplo, pense-se como não seria indiferente a tomada de preferência por um uso que gerasse maior vantagem económica para o particular em detrimento de outro que criasse maior emprego e a tomada de preferência nos mesmos termos mas avaliando-se a vantagem económica do ponto de vista do interesse público, i.e., da satisfação de interesses gerais ou da colectividade. A formulação actual, procedendo a essa definição subjectiva, não deixa de ser nebulosa (maior vantagem *para o país*), devendo entender-se, em nossa opinião, que o que está em jogo não pode deixar de ser o interesse público, posição que, além do mais, tem a vantagem de suprir a deficiência – de que tratamos em texto – da não previsão de um critério autónomo de cariz ecológico nas alíneas do n.º 1 do art. 11.º, posto que a protecção do ambiente está ínsita no interesse público.

<sup>52</sup> No mesmo sentido, v. Parecer da Presidência da Região Autónoma dos Açores, p. 8 (cfr. <[http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d76634842734d544d7a4c56684a535638324c6e426b5a673d3d&fich=ppl133-XII\\_6.pdf&Inline=true](http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d76634842734d544d7a4c56684a535638324c6e426b5a673d3d&fich=ppl133-XII_6.pdf&Inline=true)>). Se bem que formulação semelhante se encontre alojada, na qualidade de *objectivo*, no n.º 1 do art. 4.º.

<sup>53</sup> *Vide*, outrossim, com interesse, a al. a) do art. 24.º.

11.º. É que a *vantagem social e económica* (na versão original, apenas se falava da económica) é agora medida, em termos meramente exemplificativos (*nomeadamente*), por três factores indiciários, a saber, a criação de emprego e qualificação dos recursos humanos; a criação de valor; e o contributo para o desenvolvimento sustentável, neste último se podendo achar, então, a “baliza ambiental” ausente da versão primitiva do preceito.

Numa interpretação sistemática curta de vistas, o facto de este factor indiciário ser o último dos três enunciados poderia sugerir a sua inferioridade, em termos de relevância para a decisão, comparativamente com os outros. O que, além de constituir uma solução de que materialmente discordamos, não é coerente com a *preponderância teleologicamente orientada* que o próprio legislador conferiu, no primeiríssimo artigo (n.º 3), justamente, ao desenvolvimento sustentável, eleito como *finalidade* da política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional (desiderato em que o legislador explicitamente insiste no n.º 1 do art. 4.º). Uma interpretação rígida (*rectius*, automática) nestes termos é, pois, desaconselhável; uma interpretação verdadeiramente sistemática deve valer, sim, mas em toda a sua extensão, i.e., tendo em consideração o diploma na sua globalidade (o *sistema* na globalidade), passando a solução, pois, pela ponderação mista e harmoniosa destes e doutros factores indiciários relevantes *in casu*, tendo sempre presente, como princípio orientador, a *preponderância teleologicamente orientada* atribuída ao desenvolvimento sustentável na letra (art. 1.º, 3) e espírito do legislador na redacção do diploma. A este princípio orientador devendo acrescer, em sede da determinação do uso ou actividade prevalecte, e com não menor preponderância, os princípios vertidos nos n.ºs 1 e 2 do art. 4.º, assim como os princípios consagrados na Lei de Bases do Ambiente, *ex vi* art. 3.º (proémio).

Por outro lado, e em defesa desta posição, repare-se que o método de aplicação *descendente* a que o art. 11.º, n.º 2, faz menção só faz sentido, justamente, na tomada de opção entre o critério da maior vantagem social e económica e o critério da máxima coexistência de usos ou de actividades (*relação de verticalidade*), mas já não no que respeita aos factores indiciários (posto que se encontram numa *relação de horizontalidade*).<sup>54</sup>

**2.3.** Terminando o exame ao art. 11.º, uma brevíssima nota a propósito do seu n.º 4. Muito preliminarmente, diríamos que a *relocalização* de usos ou de actividades em

---

<sup>54</sup> Outro ponto que nos suscita dúvidas é o seguinte: o n.º 1 do art. 11.º, quando se refere a conflitos de usos ou actividades, fá-lo no pressuposto de que todos eles asseguram o bom estado ambiental do meio marinho e das zonas costeiras. Pergunta-se: como se passarão as coisas se os usos ou actividades em causa não o assegurarem? Serão pura e simplesmente desconsideradas? Ou os critérios de preferência previstos no art. 11.º também serão mobilizáveis? Como quer que seja, sempre serão de mobilizar os princípios gerais e normas avulsas (*v.g.*, art. 4.º, n.ºs 2 e 3).

curso aí prevista, atento o seu carácter potencialmente lesivo dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares que estejam munidos do respectivo título de utilização privativa, só deverá operar, por certo, em casos de fundamentado interesse público, sem prejuízo do accionamento, nos termos gerais, do mecanismo indemnizatório, em ordem a acobertar os prejuízos que os particulares venham a sofrer com a predita realocização. Fazemos votos, pois, para que, em face da delicadeza que esta matéria encerra, a legislação complementar venha a detalhar, com exactidão, os contornos e efeitos da *relocalização* em causa.



OS TÍTULOS DE UTILIZAÇÃO PRIVATIVA DO ESPAÇO MARÍTIMO NACIONAL.  
REFLEXÕES A PROPÓSITO DA LEI N.º 17/2014, DE 10 DE ABRIL\*

Ana Raquel Moniz

**RESUMO**

A nova lei de bases da política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional representa uma oportunidade decisiva na valorização e na protecção dos bens públicos incluídos no seu âmbito de aplicação. Sem prejuízo de algumas críticas que merecem as soluções legislativas (em especial, quanto ao incremento da proliferação de regimes jurídicos incidentes sobre o domínio público marítimo) ou as respectivas interpretações (em particular, no que concerne às relações entre os poderes estaduais e os poderes regionais), são de saudar as opções que preveem uma maior planificação na atribuição dos títulos privativos dos recursos hídricos. Ainda que, pela sua natureza, a lei não contenha todas as prescrições sobre a matéria, já permite delinear, em traços largos, o regime da utilização privativa do espaço marítimo nacional.

**Palavras-chave:** Domínio público marítimo/recursos públicos marítimos; Espaço marítimo nacional; Títulos de utilização privativa.

**ABSTRACT**

The new framework law on maritime spatial planning and management policy offers a critical opportunity to enhance and protect the public goods that fall within the scope of that very law. While some criticism could be levelled at the legislative solutions (concerning the growing proliferation of legal regimes governing public maritime resources, in particular) and the way they should be interpreted (as far as the relations between state power and regional power are specifically concerned), the options that provide for greater planning in the allocation of rights for the private use of water resources are to welcome. Even though, understandably enough, not all prescriptions are put forward on the matter, the framework law certainly provides a broad perception of the legal regime for the private use of national maritime space.

**Keywords:** Maritime public domain/public maritime resources; National maritime space; Rights for the private use.

---

\* Trabalho integrado nas actividades do Grupo de Investigação “Crise, Sustentabilidade e Cidadanias” do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no âmbito do Projecto “Desafios Sociais, Incerteza e Direito” (UID/DIR/04643/2013).

## INTRODUÇÃO

A amplitude da orla costeira portuguesa favoreceu a especial ligação com o mar, a permitir a ambição da designação como *o País Marítimo da Europa*.<sup>1</sup> Com efeito, a zona costeira portuguesa tem uma extensão de, aproximadamente, 1853 quilómetros. Trata-se de uma área que concentra diferentes sectores de atividade, como a navegação e o transporte marítimo, a produção de energia, a prospecção, pesquisa e exploração de recursos geológicos, as pescas ou a aquicultura.<sup>2</sup>

A ligação umbilical entre Portugal e os oceanos constitui objecto de várias iniciativas legislativas e políticas, destacando-se o ano de 2014 pela publicação da nova *Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020*<sup>3</sup> e da Lei n.º 17/2014, de 10 de Abril, que estabelece as bases da política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional. A Estratégia faz, inclusivamente, uma ponte com o relevo assumido pela aprovação da mencionada lei de bases, enfatizando como objectivos prioritários a compatibilização entre usos e actividades concorrentes, o melhor e maior aproveitamento económico do meio marinho, a coordenação das acções públicas e privadas, e a minimização dos impactos das actividades humanas. Estamos, aliás, diante de iniciativas que se projectam no panorama europeu (mais especificamente, na Política Marítima Integrada) e se coadunam com os propósitos da recente Directiva 2014/89/UE,<sup>4</sup> que estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo, sob a égide do princípio da sustentabilidade, promovendo o crescimento sustentável das economias marítimas, o desenvolvimento sustentável das zonas marinhas e a utilização sustentável dos recursos marinhos (cf. artigo 1.º, n.º 1).

O equilíbrio entre protecção e exploração, permitindo a valorização do espaço marítimo num quadro de sustentabilidade constitui, pois, a coordenada essencial para a refundação do regime da dominialidade pública, em geral,<sup>5</sup> e do espaço marítimo, em especial.

---

<sup>1</sup> *Estratégia Nacional para o Mar*, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006, de 12 de Dezembro.

<sup>2</sup> Cf. o preâmbulo da Proposta de Lei n.º 133/XII, in: *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 107, 26.03.2013, p. 15.

<sup>3</sup> Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2014, de 12 de Fevereiro.

<sup>4</sup> Directiva 2014/89/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Julho de 2014, in: *Jornal Oficial da União Europeia*, n.º L 257, 28.08.2014, p. 135 e sgs.

<sup>5</sup> Como, aliás, chegou a resultar da (entretanto abandonada) Proposta de Lei n.º 256/X, sobre o regime geral dos bens do domínio público (in: *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 87, 21.03.2009, p. 19 e sgs.).

## 1. QUESTÕES PRELIMINARES

A reflexão sobre o tratamento jurídico dos títulos de utilização do espaço marítimo no âmbito da Lei n.º 17/2014 não prescinde da análise sobre alguns pontos cruciais, atinentes, em especial, ao âmbito de aplicação do diploma.

### 1.1. Em geral: as especificidades do domínio público marítimo

O domínio público marítimo assume algumas especificidades no horizonte mais geral da teoria da dominialidade.

*Primo*, o espaço marítimo integra aqueles bens que habitualmente designamos como domínio público material (ou «necessário»), por oposição ao domínio público formal (ou «por determinação da lei»)<sup>6</sup>. Como vimos defendendo, o domínio público material corresponde aos bens conexados de uma forma muito especial com a *integridade territorial do Estado* e com a respectiva *sobrevivência* enquanto tal, senão mesmo com a própria *identidade (identificação) nacional*. Independentemente de qualquer previsão textual, existem certas coisas cuja dominialidade resulta da circunstância de as mesmas se destinarem, na perspectiva de uma sociedade concreta, ao serviço de necessidades e interesses impreteríveis próprios sentidos por essa mesma sociedade, e que, nessa medida, não-de ficar subtraídos à disponibilidade dos particulares e sujeitos à titularidade pública estadual. Nesta hipótese, encaramos tais bens do domínio público como verdadeiros elementos constitutivos do Estado (*hoc sensu*).

*Secundo*, o espaço marítimo integra, dentro das várias categorias mobilizáveis para dogmaticamente identificar os bens dominiais, o designado domínio público natural, o qual é composto por bens naturais (cuja existência e estado decorrem de fenómenos naturais), por oposição do domínio público artificial, que inclui os bens que pressupõem a acção humana.<sup>7</sup> Ainda que, no direito português, tenha repercussões menores que noutros ordenamentos,<sup>8</sup> esta distinção permite salientar alguns aspectos

---

<sup>6</sup> Cf. o nosso trabalho *O Domínio Público: O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, Almedina, Coimbra, 2005, p. 287 e sgs., e as referências bibliográficas aí citadas; e, especificamente quanto ao domínio público marítimo, “Energia Eléctrica e Utilização de Recursos Hídricos”, in: *Temas de Direito da Energia*, Almedina, Coimbra, 2008, p. 19. Em geral, sobre os bens incluídos no domínio público, cf. *O Domínio...*, cit., p. 167 e sgs., e, “Direito do Domínio Público”, in: Paulo OTERO e Pedro GONÇALVES (dir.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. V, Almedina, Coimbra, 2011, p. 41 e sgs.

<sup>7</sup> V., por todos, Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, 10.ª ed. (reimp.), vol. II, Almedina, Coimbra, 1999, p. 896.

<sup>8</sup> Por exemplo, no direito francês, é tradicional a distinção, dentro da composição do domínio público, entre domínio público natural e domínio público artificial, com repercussões no respectivo regime jurídico, com especial incidência na aquisição e extinção do estatuto (recorde-se que foi justamente a propósito na integração de bens imóveis no domínio público artificial que se construiu a teoria do *aménagement spécial* – cf., por todos, CHAPUS, *Droit Administratif Général*, 15.ª ed., tomo 2, Montchrestien, Paris, 2001, p. 389 e sgs.) ou na utilização dos bens dominiais. Cf., v. g., DUFAU, *Le Domaine Public*, Le Moniteur, Paris, 2001, *passim*.

do regime jurídico aplicável, como sucede, *v. g.*, com a introdução de preocupações de defesa ambiental (determinantes no âmbito da disciplina dos usos) ou a maior mutabilidade dos limites das parcelas dominiais.

*Tertio*, e comparativamente com os demais bens do domínio hídrico, o espaço marítimo assume uma importância estratégica, sobretudo quanto à promoção de um desenvolvimento sustentável nos planos ambiental, energético, económico e social. Não é por acaso que a *Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020* adota como modelo o Crescimento Azul, em consonância com Comunicação da Comissão *Crescimento Azul: Oportunidades para um Crescimento Marinho e Marítimo Sustentável*,<sup>9</sup> a qual se assume como uma “*iniciativa destinada a valorizar o potencial inexplorado dos oceanos, dos mares e das costas da Europa tendo em mira o crescimento económico e o aumento do emprego*”, no contexto da designada “*economia azul*”, integrada por diversas políticas, todas elas dirigidas a uma utilização sustentável do mar.

## 1.2. A sujeição do domínio público marítimo a regimes jurídicos diferenciados?

O vector funcional do estatuto da dominialidade (consequência directa da especialidade que reveste)<sup>10</sup> e a necessidade da existência de uma classificação legal para que determinado bem (ou tipo de bens) assumam natureza dominial [cf. também artigo 84.º da Constituição e artigo 14.º do *Regime Jurídico do Património Imobiliário Público* (RJPIP)<sup>11</sup>] justificam que nos preocupemos apenas em identificar quais as parcelas dominiais; as áreas que revestem natureza privada encontrar-se-ão facilmente por subtracção.

Um dos aspectos mais relevantes para o alcance de uma gestão articulada e coerente de toda zona costeira (aqui incluídas as partes terrestres e aquáticas) passa pela consideração global e unitária das áreas nela incluídas, com indiferença pela respectiva propriedade pública ou privada. A destrição entre áreas dominiais e áreas

---

Esta destrição mantém-se hoje presente no *Code Général de la Propriété des Personnes Publiques* – cf., a propósito do domínio público marítimo (que, em França, abrange também o domínio público portuário), artigos L2111-4 a L2111-6.

<sup>9</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões COM(2012) 494 final, de 13.09.2012. Naturalmente, a valorização económica dos oceanos não perde de vista as preocupações com o bom estado ambiental do meio marinho – um objectivo já valorizado pela Directiva 2008/56/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Junho de 2008, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política para o meio marinho (Directiva-Quadro «Estratégia Marinha»), in: *JOUE*, n.º L 164, 25.06.2008, p. 164 e sgs.

<sup>10</sup> Sobre os vectores institucional, subjetivo e funcional caracterizadores do estatuto da dominialidade pública, cf. o nosso trabalho *O Domínio...*, cit., p. 317 e sgs.

<sup>11</sup> Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, alterado pelas Leis n.ºs 55-A/2010, de 31 de Dezembro, 64-B/2011, de 30 de Dezembro, 66-B/2012, de 31 de Dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de Março, e pelas Leis n.ºs 83-C/2013, de 31 de Dezembro, e 82-B/2014, de 31 de Dezembro.

não dominiais não permite olvidar que, em matéria de recursos hídricos, a tendência aponta no sentido da harmonização de regimes, com um intuito nitidamente protector. Nesta medida, a transposição da *Directiva-Quadro da Água*<sup>12</sup> – efectuada (a título principal) pela *Lei da Água*<sup>13</sup> – veio determinar a consagração, “*independentemente da natureza (e da titularidade) pública ou privada dos recursos hídricos*”, de um regime tendencialmente unitário (de inspiração claramente publicista) e construído à volta de um conjunto de princípios fundamentais.

Todavia, a Lei n.º 17/2014 põe termo a esta tendência, na medida em que submete ao respectivo regime tão-só o «espaço marítimo nacional», cuja definição exclui parte das águas marítimas dominiais e quase todo o domínio público marítimo-terrestre.<sup>14</sup> Na verdade, o espaço marítimo nacional compreende apenas o mar territorial, a zona económica exclusiva e a plataforma continental (incluindo para além das 200 milhas náuticas<sup>15</sup>). Ora, a Constituição e a Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro,<sup>16</sup> sujeitam ao

---

<sup>12</sup> Directiva 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água, in: *JOCE*, n.º L 327, de 22.12.2000, p. 1 e sgs.; alterada por Decisão n.º 2455/2001/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Novembro de 2001, in: *JOCE*, n.º L 331, de 15.12.2001, p. 1 e sgs., Directiva 2008/32/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2008, in: *JOUE* n.º L 81, 20.03.2008, p. 60 e sgs., Directiva 2008/105/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, in: *JOUE* n.º L 348, 24.12.2008, p. 84 e sgs., Directiva 2009/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, in: *JOUE* n.º L 140, 05.06.2009, p. 114 e sgs., Directiva 2013/39/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Agosto de 2013, in: *JOUE* L 226, 24.08.2013, p. 1 e sgs.

<sup>13</sup> Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, alterada pelos Decretos-Leis n.ºs 245/2009, de 22 de Setembro, e 130/2012, de 22 de Junho.

<sup>14</sup> As razões para esta opção constam da exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 133/XII: “*a opção pela regulamentação autónoma do ordenamento do espaço marítimo nacional justifica-se pela especificidade deste relativamente ao espaço terrestre, mormente no que respeita à natureza tridimensional do mar e ao facto de a mesma área marítima poder acolher diversos usos e actividades, desde que sejam compatíveis entre si.*” Não nos parece, porém, que um tratamento tendencialmente unitário prejudicasse este desiderato.

<sup>15</sup> O que não deixa de revelar alguma estranheza, porquanto a proposta de extensão da plataforma continental portuguesa para além das 200 milhas náuticas ainda não obteve um decisão por parte da Comissão de Limites para a Extensão da Plataforma Continental (CLPC).

Com efeito, encontra-se em curso o procedimento para a extensão da plataforma continental portuguesa para além das 200 milhas náuticas (sobre a temática do alargamento da plataforma continental, cf. Marisa FERRÃO, *A Delimitação da Plataforma Continental Além das 200 Milhas Marítimas*, AAFDL, Lisboa, 2009). Podem consultar-se os documentos produzidos no contexto deste procedimento em [http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/submission\\_prt\\_44\\_2009.htm](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_prt_44_2009.htm), actualizado a 6 de Setembro de 2013 (último acesso: Fevereiro 2015).

A *Estrutura de Missão Para a Extensão da Plataforma Continental* foi criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2005, de 17 de Janeiro, com o objectivo de preparar, à luz da *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*, uma proposta de extensão da plataforma continental de Portugal, para além das 200 milhas náuticas, destinada a ser apresentada à CLPC – cf. Relatório, conclusões e parecer da Comissão de Defesa Nacional, elaborado a propósito da Proposta de Lei n.º 58/X (in: *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 101, 08.04.2006, p. 22) e a apresentação da mesma feita pelo Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar perante o Plenário da Assembleia da República (in: *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 111, 12.04.2006, p. 5100 e sgs., especialmente p. 5101). A Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2009, de 16 de Abril, veio prorrogar o mandato da *Estrutura de Missão* (até 31 de dezembro de 2010), criando novos objectivos (cf. n.º 2) e reforçando a respetiva equipa (cf. n.º 3). Em 11 de Maio de 2009, a *Estrutura de Missão* submeteu a proposta portuguesa à CLPC. Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2011, de 12 de Janeiro, foi extinta a referida *Estrutura de Missão*, e as respectivas competências transferidas para a *Estrutura de Missão para os*

domínio público marítimo as “águas costeiras e territoriais”. Se a identificação destas últimas surge efectuada pelo artigo 3.º da *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar* e pelo artigo 6.º da Lei n.º 34/2006, de 28 de Julho (que determina a extensão das zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e os poderes que o Estado Português nelas exerce, bem como os poderes exercidos no alto mar), nos termos dos quais as águas do mar territorial se estendem pela largura de doze milhas náuticas, medidas a partir do ponto mais próximo das linhas de base,<sup>17</sup> a noção constitucional abrange igualmente as águas interiores sujeitas à influência das marés, nos rios, lagos e lagoas [artigo 3.º, alínea *b*), da Lei n.º 54/2005], as quais, por definição, se encontram aquém das linhas de base.

Por outro lado, o domínio público marítimo inclui, nos termos das alíneas *c*), *d*) e *e*) do artigo 3.º da Lei n.º 54/2005, os terrenos que lhes são conexos (o designado domínio público marítimo-terrestre), os quais compreendem não só a plataforma continental, mas também as margens e os leitos das águas territoriais e das águas interiores. As noções de leito e margem das águas do mar e das águas sujeitas à influência das marés surgem legalmente definidas (respectivamente pelos artigos 10.º, n.º 2, e 11.º, n.ºs 2, 5 e 6, da Lei n.º 54/2005), assumindo a sua concretização especiais dificuldades quando o legislador mobiliza critérios materiais de identificação – como sucede no n.º 5 do artigo 11.º, com a noção de praia.<sup>18</sup> Mobilizando vários contributos doutrinários, poderemos caracterizar as praias como terrenos marginais planos (ou quase planos) contíguos à linha máxima de preia-mar de águas vivas equinociais, constituídos por areias soltas ou pedras, dotados de escassa ou nula vegetação característica.<sup>19</sup> Repare-se que a dominialização destas faixas de terreno ao longo da costa prossegue uma função ambientalmente orientada, porquanto as subtrai ao jogo

---

*Assuntos do Mar*. Entretanto, e por força da alínea *h*) do n.º 4 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de Janeiro, retomou a designação *Estrutura de Missão Para a Extensão da Plataforma Continental*, sendo a sua missão e objectivos no domínio da implementação e actualização da Estratégia Nacional para o Mar integradas na Direcção-Geral de Política do Mar.

<sup>16</sup> Alterada pelas Leis n.ºs 78/2013, de 21 de Novembro, e 34/2014, de 19 de Junho.

<sup>17</sup> A linha de baixa-mar ao longo da costa, representada nas cartas náuticas oficiais de maior escala (artigo 5.º, n.º 1, da Lei n.º 34/2006).

<sup>18</sup> Para maiores desenvolvimentos, cf. o nosso trabalho “Energia Eléctrica e Utilização de Recursos Hídricos”, cit., 2008, p. 20 e sgs.

<sup>19</sup> Adoptamos aqui uma formulação resultante da fusão de vários contributos doutrinários, entre os quais ressaltam Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, 10.ª ed. (7.ª reimp.), vol. II, Almedina, Coimbra, 2001, p. 901, Afonso QUEIRÓ, “As Praias e o Domínio Público”, in: *Estudos de Direito Público*, vol. II, tomo 1, Imprensa da Universidade, Coimbra, 2000, p. 366, e Freitas do AMARAL e José Pedro FERNANDES, *Comentário à Lei dos Terrenos do Domínio Hídrico*, Coimbra Editora, Coimbra, 1978, p. 92.

do comércio privado, proporcionando-lhes uma disciplina vocacionada para a protecção.<sup>20</sup>

A cisão operada pela Lei n.º 17/2014 no interior da categoria do domínio público marítimo concita, pois, algumas preocupações.

Por um lado, e de uma perspectiva estratégica (relacionada com a prossecução de políticas públicas de cariz ambiental, social e económico), pareceria mais adequado o estabelecimento de uma disciplina unitária, que conjugasse os diversos interesses públicos em presença; princípios como a promoção da exploração económica sustentável, racional e eficiente dos recursos marinhos e dos serviços dos ecossistemas, a preservação, protecção e recuperação dos valores naturais e dos ecossistemas costeiros e marinhos, a obtenção do bom estado ambiental do meio marinho, a prevenção de riscos e a minimização dos efeitos decorrentes de catástrofes naturais, de alterações climáticas ou da acção humana (cf. artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 17/2014) não são privativos do «espaço marítimo nacional» definido nos termos deste diploma, mas atingem igualmente os restantes bens do domínio público marítimo.

Por outro lado, e no plano dogmático, a Lei n.º 17/2014 introduz uma diferenciação desnecessária (ou mesmo perniciososa) no âmbito de um estatuto, já de si fustigado por tantas indeterminações e incertezas legislativas. Tal vai significar, *v. g.*, que, em matéria de utilizações do domínio público marítimo, passarão a existir dois regimes, espalhados por inúmeros diplomas: a utilização dos bens integrados no «espaço marítimo nacional» (submetida à Lei n.º 17/2014, mas também à legislação complementar a elaborar nos termos da alínea *c*) do artigo 30.º) e a utilização dos demais bens do domínio público marítimo (sujeita à *Lei da Água*, ao Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio,<sup>21</sup> atinente ao regime da utilização dos recursos hídricos, e ao Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de Junho, relativo ao regime económico-financeiro dos recursos hídricos).

---

<sup>20</sup> Em sentido semelhante, a propósito do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro, *v. o Relatório do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território* (aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro), Ed. organizada pelo CEDOUA, Coimbra, 2007, pp. 68 e s. (ponto 66).

<sup>21</sup> Aprovado na sequência da Lei n.º 13/2007, de 9 de Março (autoriza o Governo a aprovar o regime de utilização dos recursos hídricos) e alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 391-A/2007, de 21 de Dezembro, 93/2008, de 4 de Junho, 107/2009, de 15 de Maio, 245/2009, de 22 de Setembro, 82/2010, de 2 de Julho, e pela Lei n.º 44/2012, de 29 de Agosto.

O artigo 33.º da Lei n.º 17/2014 estabelece que se consideram derogadas, a partir da entrada em vigor da legislação de desenvolvimento prevista no artigo 30.º, as normas constantes da *Lei da Água* e do Decreto-Lei n.º 226-A/2007. Naturalmente, esta previsão reporta-se apenas às disposições em causa *na parte em que se aplicam aos bens integrados no espaço marítimo nacional*. A vigência das mesmas normas no que tange aos demais bens dominiais não se encontra, por isso, beliscada.

### 1.3. A Lei n.º 17/2014 e a legislação complementar: o único regime aplicável à exploração do «espaço marítimo nacional»?

Sem prejuízo da aplicação transitória da legislação em vigor, até ao momento, em matéria de títulos de utilização dos recursos hídricos e da salvaguarda dos títulos já emitidos (cf. artigo 32.º da Lei n.º 17/2014), urge questionar se, a partir da vigência do novo regime de utilização do espaço marítimo nacional, constitui este a única disciplina jurídica aplicável nas áreas aí integradas.

Atente-se, desde logo, na circunstância de o artigo 25.º salvaguardar a existência de utilizações sujeitas a normas e princípios de direito internacional (geral e convencional), as quais constituirão objecto de tratamento específico mediante diploma do Governo, destinado a enquadrá-las no contexto da estratégia nacional de ordenamento e gestão do espaço marítimo.

Mas a equação deste problema suscita-se, com particular acuidade, pela existência de normas especiais relativas, *v. g.*, ao aproveitamento da *energia das ondas* para a produção de electricidade.<sup>22</sup> Estando, embora, esta utilização prevista no artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007,<sup>23</sup> coube à Lei n.º 57/2007, de 31 de Agosto, anunciar a existência de um regime jurídico *especial* (a aprovar por decreto-lei) relativo à utilização dos bens do domínio público marítimo (incluindo as águas territoriais) para produção de energia eléctrica a partir da energia das ondas do mar, mas numa área delimitada para o efeito.<sup>24</sup> Tal diploma reconduz-se ao Decreto-Lei n.º 5/2008, de 8 de Janeiro,<sup>25</sup> o qual estabelece, em especial, os termos da utilização do domínio público marítimo para a produção de energia eléctrica a partir das ondas do mar, numa zona piloto delimitada para o efeito, ao largo de São Pedro de Muel (cf. artigos 1.º e 4.º, e Anexo I). Por sua vez, as bases de tal concessão, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 238/2008, de 15 de Dezembro,<sup>26</sup> concretizam o disposto no diploma que acabámos de apreciar, reiterando que a concessão abrange a autorização para a utilização da faixa correspondente ao corredor para implantação das infraestruturas para ligação à rede eléctrica pública e a utilização de recursos hídricos do domínio público hídrico em

---

<sup>22</sup> Sobre esta questão, cf. o nosso trabalho “Energia e Fontes Renováveis: A Produção de Energia a Partir de Recursos Hídricos Revisitada”, in: Suzana Tavares da SILVA (org.), *Estudos de Direito da Energia – 0*, Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2014, pp. 367 e sgs., 413 e sgs.

<sup>23</sup> Diploma que, todavia, ressalvava, no n.º 1 do artigo 86.º, o regime jurídico aplicável ao exercício das actividades de produção de energia eléctrica a partir da energia das ondas ou da energia eólica *offshore* em domínio público marítimo.

<sup>24</sup> Cf. ainda artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, onde expressamente se estabelece também que o regime de utilização de recursos hídricos dele constante não preclui a aplicação da disciplina jurídica relativa ao exercício das actividades de produção de energia eléctrica a partir da energia das ondas.

<sup>25</sup> Alterado pelo Decreto-Lei n.º 15/2012, de 23 de Janeiro.

<sup>26</sup> Alterado pelo Decreto-Lei n.º 15/2012, de 23 de Janeiro.

regime de concessão, bem como a fiscalização da utilização por terceiros dos recursos hídricos que sejam necessários para a produção de energia eléctrica a partir da energia das ondas (Base I, n.º 2).

Ora, ainda que estes diplomas se encontrem (pelo menos, textualmente) abrangidos pela norma revogatória constante do artigo 33.º, não se revela adequado considerá-los revogados com a entrada em vigor da legislação complementar da Lei n.º 17/2014. A menos que aquela legislação viesse a incidir, *ex professo*, sobre a questão da utilização do espaço marítimo nacional para a produção de electricidade a partir da energia das ondas. A tal não suceder, os diplomas nestas matérias assumem-se como normas *especiais* face ao regime geral da utilização do espaço marítimo e, nos termos do princípio da especialidade, prevalecem sobre este último.

Problema similar (ainda que não igual) se pode suscitar a propósito da extracção de recursos geológicos – actividade que compreende a revelação (prospecção e pesquisa) e o aproveitamento dos bens naturais existentes na crosta terrestre, qualificáveis como recursos geológicos, os quais revestem a natureza de depósitos minerais, recursos hidrominerais, recursos geotérmicos, águas de nascente e massas minerais (cf. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 90/90, de 16 de Março), bem como de hidrocarbonetos líquidos ou gasosos (cf. Decreto-Lei n.º 109/94, de 26 de Abril). Não se trata de uma situação idêntica à anterior, porquanto estamos agora diante de aproveitamentos que não contendem apenas com a exploração dos recursos hídrico-marítimos, mas atingem igualmente o domínio público geológico.<sup>27</sup> Considerando que a Lei n.º 17/2014 se aplica apenas ao espaço marítimo (talqualmente o mesmo se encontra delineado no artigo 2.º), extravasam, naturalmente, do seu âmbito as utilização do domínio público marítimo que compreendem, em simultâneo, o uso privativo e/ou a exploração de outros bens dominiais.

#### **1.4. A articulação entre entidades públicas na gestão do espaço marítimo nacional**

Como resulta das considerações já tecidas, embora o domínio público marítimo seja mais amplo que o espaço marítimo nacional, todo o espaço marítimo nacional integra o domínio público marítimo. A primeira consequência desta consideração concerne à respectiva titularidade, a qual, nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 54/2005 pertence apenas ao Estado – em plena consonância com a ideia (supra defendida – cf. 1.1.) da sua qualificação como domínio público material.

---

<sup>27</sup> Sem prejuízo do reconhecimento da existência de recursos geológicos não dominiais. O Decreto-Lei n.º 90/90, de 16 de Março, que rege, em geral, a matéria relativa aos recursos geológicos distingue entre aqueles que integram o domínio público do Estado (depósitos minerais, recursos hidrominerais, recursos geotérmicos) e aqueles que podem constituir objecto de propriedade privada ou outros direitos reais privados (massas minerais e águas de nascente). Do mesmo modo, o artigo 4.º conjugado com o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 109/94, de 26 de Abril, dispõe que os jazigos de petróleo das áreas disponíveis das superfícies emersas do território nacional, das águas interiores, do mar territorial e da plataforma continental, integram o domínio público estadual.

Os *sujeitos* do domínio público – *i. e.*, as entidades que exercem poderes de autoridade sobre os bens dominiais – não se circunscrevem, porém, aos *titulares* desses bens. Integram igualmente aquela categoria os entes (públicos, mas também privados) aos quais se encontra cometida a gestão ou exploração dos bens dominiais.<sup>28</sup> A questão que se coloca agora prende-se com a aferição da existência de poderes exclusivos dos titulares dominiais (enquanto tais, e, por conseguinte, poderes que nascem da relação estabelecida entre uma pessoa colectiva pública e o domínio público<sup>29</sup>), poderes esses que não podem constituir objecto de transferência para outras entidades.

Neste âmbito, deve efectuar-se uma destrição entre *poderes primários* e *poderes secundários*: se os primeiros são privativos dos titulares do domínio público, os segundos gozam da nota da transferibilidade. Trata-se de uma distinção subjacente à jurisprudência do Tribunal Constitucional, por influência da Comissão do Domínio Público Marítimo,<sup>30</sup> sobretudo a propósito dos poderes das regiões autónomas sobre os bens do domínio público marítimo situados no território daquelas. Rejeitando a tese segundo a qual a titularidade é necessariamente acompanhada de todas competências gestionárias, a jurisprudência constitucional não exclui liminarmente a possibilidade de uma transferência para outros entes de certos poderes de gestão ínsitos na titularidade do Estado, designadamente de poderes que não digam respeito à defesa nacional e à autoridade estadual.<sup>31</sup>

Nem sempre, porém, o Tribunal Constitucional adopta uma visão tão generosa relativamente ao exercício de poderes de autoridade sobre bens dominiais por entidades diferentes do titular: assim, *v. g.*, a propósito do domínio público do Estado, aquela Alta Jurisdição já acentuou que “*é corolário necessário da não transferibilidade dos bens do domínio público marítimo do Estado a impossibilidade de transferência dos poderes que sejam inerentes à dominialidade, isto é, os necessários à sua conservação, delimitação e defesa, de modo a que tais bens se mantenham aptos a satisfazer os fins de utilidade pública que justificaram a sua afectação.*”<sup>32</sup> Tal implica, pois, uma

---

<sup>28</sup> Sobre a separação entre titularidade e exercício de competências sobre o domínio público, *v. GONZÁLEZ GARCÍA, La Titularidad de los Bienes del Dominio Público*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 131 e sgs.; registe-se, contudo, a peculiar visão do Autor sobre o estatuto da dominialidade, que sublinha a atribuição de competências, em detrimento da apropriação pública (*op. cit.*, p. 189).

<sup>29</sup> GONZÁLEZ GARCÍA (*La Titularidad...*, cit., p. 139) distingue, a este propósito, entre poderes do titular em virtude da relação dominial, poderes do titular em virtude de outros títulos jurídicos e poderes de outros entes públicos competenciais que se exercitam sobre o domínio público.

<sup>30</sup> Cf., *v. g.*, Parecer da Comissão do Domínio Público Marítimo n.º 5945, de 18.01.2002, in: *Boletim da Comissão do Domínio Público Marítimo*, n.º 116, 2002, p. 18.

<sup>31</sup> Cf. Acórdãos n.ºs 402/2008, de 29 de Julho, in: *Diário da República*, I Série, n.º 158, 18.08.2008, p. 5716, e 654/2009, de 16 de Dezembro, in: *Diário da República*, I Série, n.º 30, 12.02.2010, p. 448.

<sup>32</sup> Acórdão n.º 131/2003, de 11 de Março, in: *Diário da República*, I Série-A, n.º 80, 04.04.2003, p. 2230.

recondução dos poderes secundários à atribuição de direitos de uso privativo – perspectiva que se nos afigura demasiado rígida e não exigida pela defesa da titularidade dos bens.

Assim, defendemos que para os titulares estão reservados os poderes que contendem com a consistência ou a subsistência do estatuto da dominialidade, em especial os actos de aquisição e extinção do domínio público, bem como aqueles que, dependendo da vontade dos titulares, implicam uma mutação dominial subjectiva. A estes devem acrescentar-se a classificação e a delimitação, enquanto correspondentes ao exercício de poderes de autotutela: apesar de, em princípio, a defesa dos bens dominiais integrar a gestão (e, por conseguinte, as respectivas prerrogativas serem transferíveis para outras entidades), a classificação e a delimitação levam sempre implícita uma decisão sobre o estatuto ou sobre os limites de determinado bem (dominial), decisão essa que se deve considerar reservada ao titular.<sup>33</sup>

Revestem contornos diferentes destas actuações as dirigidas à gestão dos bens dominiais, as quais podem competir a entidades diferentes dos respectivos titulares.<sup>34</sup> Esta percepção não se revela despicienda. Além das hipóteses, tradicionalmente avançadas, em que por lei ou por acto ou contrato administrativos, ficam delegados em terceiros os poderes de exploração ou gestão do domínio público, a separação entre titularidade e gestão pode assumir um fôlego renovado na própria relação entre entidades públicas titulares dos bens dominiais.

Eis o que acontece, por excelência, no caso das coisas públicas do Estado localizadas em território das regiões autónomas – como o demonstra paradigmaticamente o *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores* (ERAA). Assim, o legislador reconhece a esta Região, relativamente aos bens dominiais estaduais integrados no domínio público, o direito de exercer conjuntamente certos poderes de gestão – motivo pelo qual lhe assistem as faculdades de concessão de utilização privativa do domínio público marítimo do Estado e de licenciamento das actividades de extracção de inertes, pesca, produção de energias renováveis –, e o direito de participar (salvo quando estejam em causa a integridade e a soberania nacionais) no exercício dos poderes próprios do Estado que incidam sobre as zonas marítimas adjacentes ao arquipélago dos Açores.

Não surpreenderá, por isso, que encontremos exemplos em que a lei, concretizando a cláusula constitucional da autonomia regional, prevê uma *gestão conjunta*:

---

<sup>33</sup> Cf. o que, a este propósito, já avançámos em “Direito do Domínio Público”, cit., p. 111 e sgs.

<sup>34</sup> Diferente da exploração é, obviamente, a colaboração devida por todas as entidades públicas relativamente às entidades às quais se encontra conferida a gestão dos bens dominiais – sobre este dever, cf. artigo 20.º do *RJPIP*. Este dever de colaboração revela-se de capital importância, quando se trata de coordenar actuações administrativas, que impliquem decisões de entes diversos (que actuam ao abrigo de títulos competenciais diferentes), relativamente a uma pretensão do particular que contenda com o domínio público.

expressamente neste sentido, o artigo 8.º do ERAA confere à Região Autónoma dos Açores a *gestão conjunta* (com o Estado) das águas interiores e do mar territorial pertencentes ao território regional (n.º 1), bem como o poder para o licenciamento, no âmbito da utilização privativa do domínio público marítimo, das actividades de extracção de inertes, pesca e produção de energias renováveis (n.º 2).<sup>35</sup> No mesmo sentido, o n.º 2 do artigo 28.º da Lei n.º 54/2005 estabelece que a jurisdição do domínio público marítimo é assegurada, nas Regiões Autónomas, pelos respectivos serviços regionalizados na medida em que o mesmo lhes esteja afecto.<sup>36</sup>

É à luz deste entendimento que se deverá hoje também compreender a referência, constante do n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 17/2014, à “*gestão partilhada* [do espaço marítimo nacional] *com as regiões autónomas*.”

Assim, e por um lado, ainda que a competência para o exercício dos poderes primários caiba, em primeira linha, ao Governo (que actua em nome do Estado, enquanto titular dominial), deve ser promovido o exercício de poderes secundários pelas regiões autónomas.

Por outro lado, a gestão do espaço marítimo nacional não pode obliterar os contributos regionais nas áreas de interesses próprios ou específicos, que decorrem da consagração da autonomia regional. A utilização, neste contexto, do conceito de interesse específico não pretende camuflar qualquer tentativa de restrição dos poderes dos órgãos regionais, mas, pelo contrário, delinear o círculo (de interesses próprios) no interior do qual não se admitem ingerências susceptíveis de aniquilar ou descaracterizar o sentido da autonomia regional. Efectivamente, e não obstante a tendencial homogeneidade humana e cultural característica da comunidade portuguesa, independente da localização territorial, as regiões autónomas possuem particularidades geográficas justificadoras de uma reorganização político-territorial diferenciada, em razão da descontinuidade que as mesmas apresentam com o território nacional continental<sup>37</sup> – ora, tais particularidades, se possuem repercussões

<sup>35</sup> A previsão legal da atribuição da gestão conjunta do domínio público marítimo situado no território da Região Autónoma dos Açores só não se revela problemática por se tratar de bens dominiais pertencentes ao Estado. Já duvidaríamos da constitucionalidade de uma lei da Assembleia da República que previsse a situação inversa, *i.e.*, a atribuição da gestão de um bem do domínio público regional ou autárquico a uma entidade diversa da Região Autónoma ou da autarquia em causa (em especial o Estado), por contender com os poderes próprios do titular dominial, ao qual pertence a decisão sobre administrar ele próprio as coisas ou devolver a gestão a terceiros.

<sup>36</sup> Corresponde paradigmaticamente a esta ideia de gestão conjunta a elaboração do *Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo dos Açores* (POEMA). Assim, baseando-se na raiz e no potencial cultural, social e económico que os Açores encontram no mar (enquanto vector estratégico prioritário no contexto do desenvolvimento da Região, devidamente enquadrado na política marítima da União Europeia e na Estratégia Nacional para o Mar), a Resolução do Governo n.º 8/2010, de 15 de Janeiro, manda proceder à elaboração do POEMA, enquanto instrumento de política sectorial de âmbito regional (n.º 5), estabelecendo os respectivos objectivos estratégicos, entre os quais se conta a gestão integrada das zonas costeiras dos Açores [n.º 6, alínea e)].

<sup>37</sup> V. Maria Lúcia AMARAL, “Questões Regionais e Jurisprudência Constitucional”, in: *Estudos de Direito Regional*, Lex, Lisboa, 1997, p. 269. Defendendo constituir a forte descontinuidade territorial dos arquipélagos atlânticos a

ao nível político-legislativo, também não ficam apagadas no plano administrativo. O conceito de interesse específico (e a sua invocação despreconceituosa) adquire agora o seu sentido mais profundo, sentido esse que se encontra constitucionalmente ancorado nas singularidades da insularidade e das comunidades que constituem o substrato das regiões enquanto pessoas colectivas públicas.<sup>38</sup> A existência de elencos estatutários de matérias de interesse específico constitui tão-só um arrimo interpretativo relevante (mas não determinante, por si só) para a compreensão dos interesses próprios das comunidades regionais e, nessa medida, para a delimitação da autonomia das regiões, ainda quando tais elencos (legais) se encontrem gizados para efeitos da definição dos poderes legislativos ou de iniciativa da região (bem como das matérias de consulta obrigatória dos órgãos de soberania)<sup>39</sup> e, por conseguinte, na

---

principal razão de ser da regionalização periférica, cf. Blanco de MORAIS, “O Défice Estratégico da Ordenação Constitucional das Autonomias Regionais”, in: *Revista da Ordem dos Advogados*, vol. III, ano 66, Dezembro 2006, p. 1158.

<sup>38</sup> Daí que, para a delineação das realidades abrangidas por este conceito, nem sempre se revelem prestáveis as construções dogmáticas desenhadas, a partir do texto constitucional, pela doutrina e pela jurisprudência a propósito do interesse específico como restrição aos poderes legislativos das regiões. Na doutrina, cf., v. g., Jorge MIRANDA, “A Autonomia Legislativa Regional e o Interesse Específico das Regiões Autónomas”, in: *Estudos de Direito Regional*, Lex, Lisboa, 1997, p. 11 e sgs.; Blanco de MORAIS, *A Autonomia Legislativa Regional*, AAFDL, Lisboa, 1993, p. 452 e sgs.; Paulo OTERO, “A Competência Legislativa das Regiões Autónomas”, in: *Estudos de Direito Regional*, Lex, Lisboa, 1997, p. 19 e sgs.; Maria Lúcia AMARAL, “Questões...”, cit., p. 278. Na jurisprudência constitucional, cf. o pioneiro Acórdão n.º 42/85, de 12 de Março, in: *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 5.º vol., 1985, pp. 188 e sgs.), cuja posição chegou a ser constitucionalmente acolhida, na alínea o) do artigo 228.º, na redacção decorrente da revisão de 1997 (sobre o sentido deste preceito, v., por exemplo, Blanco de MORAIS, “As Competências Legislativas das Regiões Autónomas no Contexto da Revisão Constitucional de 1997”, in: *Revista da Ordem dos Advogados*, n.º 3, ano 57.º, Dezembro 1997, pp. 988 e sgs.).

A preocupação com a salvaguarda do interesse nacional como limite negativo do interesse específico, bem como com as reservas de competência dos órgãos de soberania (para já não nos reportarmos ao respeito pelas «leis gerais da República») volta-se agora em algo externo ao conceito em causa: sem abdicarmos da incontornável conciliação com o interesse nacional e do impreterível respeito pelas competências constitucionais da Assembleia da República e do Governo (assegurada pelos princípios da especialidade e da competência, e não pelos contornos da noção de interesse específico), entendemos que a *intensio* do conceito em análise apela para as particularidades próprias dos tipos de interesses (plúrimos) conferidos às regiões, mobilizável para definir o âmbito material dos poderes incluídos na respectiva autonomia político-administrativa, insusceptível de invasão pelos órgãos de soberania.

O que nos permite regressar à consideração inicial: a imprestabilidade da configuração tradicional do interesse específico para a delineação do conteúdo da autonomia regional – daí que, em quadros constitucionais anteriores, a doutrina sublinhasse que o interesse específico não constituía nem limite, nem critério de referência para o exercício do poder executivo das regiões, sem prejuízo do reconhecimento de que os poderes administrativos regionais eram exercidos em vista da prossecução dos interesses próprios das populações respectivas (nestes termos, Jorge Pereira da SILVA, “O Conceito de Interesse Específico e os Poderes Legislativos Regionais”, in: *Estudos de Direito Regional*, Lex, Lisboa, 1997, p. 303).

<sup>39</sup> Em contexto constitucional anterior, M. Afonso VAZ (“Regionalização Total ou Descentralização Parcial?”, in: *Direito e Justiça*, vol. X, tomo I, 1996, p. 94, n. 6) entendia já que a definição do que consubstanciaria interesse específico regional (para efeitos de delimitação da competência legislativa das regiões autónomas) caberia aos próprios órgãos regionais, na medida em que é a estes que a Constituição confia a representação directa dos interesses regionais: os órgãos das regiões autónomas assumir-se-iam, então, como «órgãos de revelação de interesses específicos», aos quais caberia a materialização e objectivação desse interesse». Diversamente, Pedro MACHETE, “A Obrigatoriedade de Executar a Legislação Nacional”, in: *Direito e Justiça*, vol. X, tomo I, 1996, p. 133.

De qualquer modo, sempre o Tribunal Constitucional concebeu os elencos estatutários das matérias de interesse específico como não vinculativos, defendendo, em jurisprudência constante, o carácter de presunção

linha do tratamento tradicional conferido ao conceito em análise, dirigido à limitação do exercício da função legislativa regional.<sup>40</sup> Tal significa, pois, que as actuações desenvolvidas pelo Governo no quadro da gestão do espaço marítimo nacional não podem esquecer (mas, pelo contrário, têm de se harmonizar ou articular com) a prossecução dos interesses públicos pelas regiões, em todas as dimensões demandadas pelas especificidades da autonomia. A identificação de um conjunto de interesses específicos exigidos pela autonomia regional permite agora a defesa da delineação de uma política marítima integrada.

Finalmente, indo um pouco mais longe, e em homenagem a uma ideia de proximidade, torna-se possível, sem vulnerar os poderes primários, indeclinavelmente pertencentes ao titular do dominial, adjudicar (por lei ou decreto-lei ou mediante decisão do titular dominial, *in casu*, o Estado) os bens do domínio público à satisfação de interesses próprios de outras pessoas colectivas públicas territoriais, interesses esses cuja individualidade é protegida pela Lei Fundamental.<sup>41</sup>

## 2. A UTILIZAÇÃO DO DOMÍNIO PÚBLICO MARÍTIMO À LUZ DA LEI N.º 17/2014

O Capítulo III da Lei n.º 17/2014 dedica-se, *ex professo*, à utilização do espaço marítimo nacional. Sem prejuízo de o regime jurídico delineado nos artigos 15.º e seguintes deste diploma carecer ainda dos decretos-leis de desenvolvimento a emitir nos termos da alínea c) do artigo 30.º, já se torna possível desenhar os contornos fundamentais da disciplina aplicável.

### 2.1. Tipos de usos

Em consonância com a teoria geral do domínio público, e recuperando, em parte, um critério já seguido pelos artigos 58.º e 59.º da *Lei da Água*, os artigos 15.º e 16.º da Lei n.º 17/2014 estabelecem uma distinção entre a *utilização comum* e a *utilização privativa* do espaço marítimo, destriça esta efectuada em termos materiais e formais. *Materialmente*, a utilização *comum* caracteriza-se por proporcionar a todas as pessoas

---

abstracta e ilidível de cada uma das categorias da enumeração estatutária, as quais importam sempre a averiguação, caso a caso, da existência (ou não) de interesse específico. Cf., v. g., Acórdãos n.ºs 42/85, de 12 de Março, in: *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 5.º vol., 1985, pp. 187 e sgs.; 164/86, de 16 de Março, in: *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 7.º vol., tomo I, 1986, pp. 226 e sgs.; 139/90, de 2 de Maio, in: *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 16.º vol., 1990, p. 205; 235/94, de 15 de Março, in: *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 27.º vol., 1994, p. 23; 246/2005, de 10 de Maio, in: *Diário da República*, I Série, n.º 117, 21.06.2005, p. 3899; 258/2007, de 17 de Abril, in: *Diário da República*, I Série, n.º 93, 15.05.2007, pp. 3242 e sgs..

<sup>40</sup> Cf. o artigo 40.º do *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira*.

<sup>41</sup> Cf. também Pedro LOMBA, “Regiões Autónomas e Transferência de Competências sobre o Domínio Natural (Anotação ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 131/03)”, in: *Jurisprudência Constitucional*, n.º 2, Abril/Junho 2004, pp. 64 e sgs., e a posição especialmente aberta de João CAUPERS, “Autonomia e Domínio Público Regional. O Domínio Público Marítimo”, in: *Açores: Uma Reflexão Jurídica*, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, p. 227 e sgs.

um uso «normal» (do ponto de vista sociológico) dos recursos, nomeadamente nas suas funções de lazer; por sua vez, a utilização *privativa* abrange todos os usos que impliquem para os respectivos titulares a reserva de uma área ou volume para um aproveitamento do meio ou dos recursos marinhos ou dos serviços dos ecossistemas superior ao obtido pela generalidade dos utentes. *Formalmente*, e como consequência daquela perspetivação material, enquanto o uso comum não pressupõe a existência de um título jurídico-administrativo (cf. artigo 15.º, n.º 2) e assume, em princípio, carácter gratuito (o respectivo regime jurídico pauta-se pela trilogia liberdade, igualdade e gratuidade, a que a doutrina alemã acrescentou o princípio da tolerância mútua – *Gemeinverträglichkeit*<sup>42</sup>), o uso privativo exige a outorga pela Administração de um título (cf. artigo 17.º), em contrapartida do qual é devido o pagamento de uma taxa.

Importa, todavia, assinalar que *não* constitui critério de distinção entre os usos o interesse prosseguido (*hoc sensu*, a susceptibilidade ou não de satisfação do interesse público). A utilização comum constitui, indubitavelmente, uma das funções primaciais do domínio público marítimo, cuja dominialidade *também* resulta da aplicação do critério do uso público.<sup>43</sup> Mas a utilização privativa serve igualmente finalidades de interesse público, por se traduzir numa forma de dinamização do regime da dominialidade ou de manifestação da nota da comercialidade pública, já que, embora precipuamente dirigida à satisfação dos interesses do particular, não deixa de tender à prossecução do interesse público.<sup>44</sup> Na verdade, a utilização privativa implica sempre um proveito para a entidade pública concedente, proveito esse que se não reconduz unicamente à percepção de uma receita (taxa), mas que decorre também dos investimentos efectuados e das actividades exercidas sobre o domínio público.<sup>45</sup> Aliás, esta ideia surge expressamente recebida pelo artigo 16.º, que aponta no sentido de considerar incluída na *intensio* do conceito de utilização privativa do espaço marítimo,

---

<sup>42</sup> Cf. o nosso trabalho *O Domínio...*, cit., p. 448 e sgs.; v. também Freitas do AMARAL, *A Utilização do Domínio Público pelos Particulares*, Coimbra Editora, Lisboa, 1965, p. 76 e sgs., e, sobre o princípio da tolerância mútua, PAPPERMANN, LÖHR e ANDRISKE, *Recht der Öffentlichen Sachen*, Verlag C. H. Beck, München, 1987, p. 74; PAPIER, *Recht der Öffentlichen Sachen*, 3.ª ed., Walter de Gruyter, Berlin/New York, 1998, p. 105 e sgs.

<sup>43</sup> Aliás, não obstante a diversidade de perspectivas, é este o critério (*Gemeingebrauch*) que o direito alemão mobiliza para sujeitar as águas (águas à superfície, águas costeiras e águas subterrâneas) a um regime jurídico-administrativo especial. Cf. PAPPERMANN, LÖHR e ANDRISKE, *Recht...*, cit., pp. 7 e sgs., 105 e sgs.; PAPIER, *Recht...*, cit., p. 20 e sgs., e “Recht der Öffentlichen Sachen”, in: ERICHSEN e EHLERS (org.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14.ª ed., De Gruyter, Berlin, 2010, p. 868 e sgs.; WOLFF, BACHOF e STOBBER, *Verwaltungsrecht*, vol. II, 6.ª ed., Verlag C. H. Beck, München, 2000, p. 684 e sgs.

<sup>44</sup> Cf. SILVESTRI, “Concessione Amministrativa”, in: *Enciclopedia del Diritto*, vol. VIII, Giuffrè Editore, Milano, 1961, p. 370.

<sup>45</sup> Trata-se de uma consideração da qual se extraem consequências determinantes, v. g., em sede de aplicação do regime jurídico da contratação pública. Cf. as conclusões a que chegámos em “Contrato Público e Domínio Público: Os Contratos sobre o Domínio Público à luz do Código dos Contratos Públicos e da Nova Legislação sobre o Domínio Público”, in: Pedro GONÇALVES (org.), *Estudos de Contratação Pública – I*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 849 e sgs.

a produção de uma “*vantagem para o interesse público*” – o que poderá significar, na prática, a impossibilidade de se admitir uma utilização que reserve para o particular um maior aproveitamento do domínio público marítimo e que, simultaneamente, não se revele criadora ou potenciadora de valor público.

## **2.2. Regime jurídico dos títulos de utilização privativa**

Uma vez que a utilização privativa do espaço marítimo pressupõe a outorga de um título, impõe-se uma análise da respectiva tipologia, assim como dos regimes jurídicos aplicáveis após a sua outorga aos particulares.

### **2.2.1. Títulos de utilização e instrumentos de ordenamento**

Da Lei n.º 17/2014 decorre um saudável entrelaçamento entre os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional (planos de situação e os planos de afectação) e os títulos de utilização privativa.

A existência destas figuras planificatórias-regulamentares apresenta um importante benefício sob a perspectiva da racionalização (administrativa, mas também ambiental, económica e social) da exploração dos bens dominiais aqui envolvidos. Uma adequada planificação dos usos e actividades a desenvolver no espaço marítimo viabilizará uma distribuição, a montante, das várias possibilidades de utilização – permitindo à Administração, através da iniciativa na abertura dos procedimentos, dinamizar a exploração do domínio público, e aos particulares uma organização antecipada das respectivas actividades económicas ou científicas, sem, todavia, impedir, a jusante, a criatividade dos operadores (na medida em que não rejeita liminarmente os pedidos de utilizações privativas que não constem dos planos).

Por este motivo, os instrumentos de ordenamento constituem, naturalmente, parâmetros de vinculação da atribuição dos títulos de utilização privativa do espaço marítimo [como assinala a alínea *b*] do artigo 22.º da Lei n.º 17/2014]. Tal significa que tais títulos padecerão de invalidade quando atentarem contra o disposto nos planos de situação e/ou nos planos de afectação.

Mas a análise do artigo 23.º aponta para um outro nível de relacionamento entre os planos e os títulos, admitindo, expressamente, a possibilidade de se equacionar a outorga de um título de utilização privativa, ainda quando o uso não se encontre contemplado num plano de situação ou num plano de afectação. Deste preceito decorre, pois, que, tratando-se de um uso estabelecido num instrumento de ordenamento, estará, *a priori*, garantida a possibilidade de a utilização em causa ter lugar, ainda que a emissão do título se revele imprescindível quer para o nascimento, na esfera jurídica do particular, do direito de uso, quer para fixar (ou complementar) as condições em que este poderá, em concreto, ter lugar. Diversamente, quando esteja

em causa um uso não previsto num instrumento de ordenamento, este efeito depende já da existência de uma informação prévia favorável. Quer dizer, na ausência de um plano que preveja o uso pretendido pelo interessado, este poderá dirigir à Administração um pedido de informação prévia, cujo deferimento se assume como vinculativo quanto à possibilidade de utilização para o uso pretendido; a vantagem reside em fornecer ao particular uma pré-decisão quanto à tipologia de utilização, conferindo-lhe uma posição mais segura e informada para, em momento posterior, tomar a decisão de desencadear o (certamente mais complexo e mais dispendioso) procedimento tendente à obtenção de um título.<sup>46</sup>

### 2.2.2. Tipologia e razão de ser dos títulos de utilização privativa

O artigo 17.º identifica três títulos distintos: a concessão, a licença e a autorização.

Já noutras ocasiões,<sup>47</sup> temos defendido que a forma rigorosa ou dogmaticamente adequada para enquadrar os títulos de utilização privativa se reconduz, em exclusivo, à concessão administrativa, mais precisamente à concessão constitutiva, concebida como actuação que cria, *ex novo*, na esfera jurídica do particular, um direito que a Administração não detém, mas que, por implicar uma compressão dos seus poderes, só ela pode criar a favor dos cidadãos.<sup>48</sup> Ora, antes da manifestação da vontade da entidade administrativa, não existe na esfera jurídica do particular um qualquer direito à utilização privativa do bem dominial (em princípio, constituem objecto deste tipo de concessões bens dominiais susceptíveis de uso comum e cuja dominialidade pressupõe justamente tal característica), sendo este direito derivado do direito de propriedade pública que a Administração detém sobre aquela coisa em concreto.

---

<sup>46</sup> Situação análoga se vive no direito do urbanismo, onde se simplificam os mecanismos de controlo prévio das operações urbanísticas quando estas se realizem em área abrangida por plano de pormenor ou, embora não se encontrem nesta área, tenham sido objecto de uma informação prévia favorável emitida nos termos do n.º 2 do artigo 14.º do *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*. Nestas hipóteses – em que já se encontram definidos com algum detalhe os parâmetros urbanísticos – o legislador substituiu o procedimento de licenciamento pelo (mais simplificado) procedimento de comunicação prévia. Cf., *v. g.*, F. Alves CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 54 e sgs.; Fernanda Paula OLIVEIRA, Maria José Castanheira NEVES, Dulce LOPES e Fernanda MAÇÃS, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 3.ª ed., Almedina, Coimbra, 2011, pp. 101, 108 e sgs..

No que tange aos procedimentos de utilização privativa do espaço marítimo, não poderia o legislador, obviamente, estabelecer uma alternativa simplificada (*hoc sensu*, um procedimento de comunicação prévia) para a atribuição dos títulos. Como recordaremos *infra* (em texto), o uso privativo dos bens dominiais constitui uma actividade dependente de uma concessão constitutiva; pelo contrário, a comunicação prévia destina-se a substituir procedimentos de natureza autorizativa em que, por definição, a actividade a desenvolver pelo particular corresponde a direitos pré-existentes na sua esfera jurídica.

<sup>47</sup> Cf. os nossos trabalhos *O Domínio Público – O Critério...*, cit., p. 322 e sgs., “A Concessão de Uso Privativo do Domínio Público: Um Instrumento de Dinamização dos Bens Dominiais”, in: *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor António Castanheira Neves*, vol. III, Studia Iuridica 92, Universidade de Coimbra/Coimbra Editora, 2009, p. 322 e sgs., “Energia Eléctrica”, cit., p. 37 e sgs., e “Energia e Fontes Renováveis”, cit., p. 390 e sgs.

<sup>48</sup> Cf. Rogério SOARES, *Direito Administrativo*, polic., Coimbra, 1978, pp. 109 e s.; Vieira de ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 3.ª ed., Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2013, p. 163, cujas noções seguimos de perto.

Todavia, e à semelhança do que sucede com a *Lei da Água* e o Decreto-Lei n.º 226-A/2007 (e, em geral, como acontece com a maioria da legislação nacional em matéria de utilização do domínio público pelos particulares), a Lei n.º 17/2014 mantém, desde logo, a dicotomia concessão/licença para destringir entre as utilizações cujo título se reconduz a acto administrativo (licença) e as utilizações que pressupõem a celebração de um contrato administrativo (concessão). Assim, e em regra, a relevância da distinção entre licença (*improprio sensu*)/acto administrativo e a concessão/contrato administrativo reside precipuamente na maior ou menor estabilidade (em termos temporais) da posição jurídica do titular do uso privativo: se à constituição de um uso privativo a favor do particular através de acto administrativo («licença», na terminologia legal) está associada uma maior precariedade, a posição do concessionário surge dotada de maior estabilidade quando está em causa um contrato administrativo de concessão. Esta mesma ideia decorre, em parte, do confronto entre os artigos 19.º e 20.º da Lei n.º 17/2014. A diferenciação entre concessão e licença é efectuada em função da duração e da intensidade do uso: se a concessão está prevista para situações de uso prolongado (identificado com uma utilização ininterrupta com uma duração superior a 12 meses) e pode ter uma duração máxima de 50 anos, a licença destina-se às hipóteses de uso temporário, intermitente ou sazonal, vigorando, no máximo, durante 25 anos.<sup>49</sup>

Maior estranheza reveste a referência às utilizações sujeitas a autorização, cuja identificação decorre da aplicação de um critério material: a utilização do espaço marítimo nacional no âmbito de projectos-piloto relativos a novos usos ou tecnologias, ou de actividades sem carácter comercial (cf. artigo 21.º).

Não ignoramos que quer a *Lei da Água*, quer o Decreto-Lei n.º 226-A/2007 se referem também às autorizações para utilização de recursos hídricos; contudo, nesta hipótese, estão apenas em causa recursos hídricos *privados*. Considerando que o espaço marítimo nacional apenas abrange áreas dominiais não se compreende a referência à autorização. Na verdade, em geral, esta forma de actuação administrativa (compreendida em sentido amplo) visa remover limites ao exercício de uma actividade própria da esfera jurídica do destinatário; em especial, a autorização permissiva (autorização em sentido estrito) permite a um particular exercer um direito pré-existente na sua esfera, mas que, por razões de interesse público, se encontra

---

<sup>49</sup> O legislador adopta prazos distintos dos contemplados na *Lei da Água* e do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, quanto aos demais recursos hídricos, prevendo aqueles diplomas uma duração máxima de 75 anos para os contratos de concessão e de 10 anos para as licenças (cf. artigos 68.º, n.º 6, e 67.º, n.º 2, da *Lei da Água*, e artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 226-A/2007). Note-se, porém, que, inicialmente, também se projectava conferir às concessões do espaço marítimo uma duração máxima de 75 anos (cf. artigo 19.º, n.º 3, do Projeto de Lei n.º 133/XII); todavia, a severa crítica que esta disposição mereceu quando dos debates parlamentares (cf., v. g., *Diário da Assembleia da República*, I Série-A, n.º 80, 19.04.2013, pp. 4, 5, 12 e 15) terá determinado a sua diminuição para os 50 anos.

legalmente condicionado a uma intervenção administrativa (permissão sob reserva de autorização).<sup>50</sup> Ora, se quando estão em causa recursos hídricos privados, admite-se que a respectiva utilização (por razões de interesse público, relacionadas, designadamente, com a manutenção do bom estado das águas) se encontre condicionada à obtenção de uma autorização administrativa (que verifica se, *in concreto*, não se encontra vulnerados os interesses públicos que levaram o legislador a erguer obstáculos a uma actividade *privada*), não colhe o mesmo raciocínio nos casos em que se pretende uma utilização privativa do espaço marítimo.

É certo que, também no âmbito da utilização dos bens do domínio público pelos particulares, o legislador poderá aludir à necessidade da obtenção de uma autorização. Trata-se, porém, das situações correspondentes ao designado uso ordinário especial<sup>51</sup> ou uso comum extraordinário,<sup>52</sup> as quais representam uma compressão do princípio da liberdade de uso. Atente-se, porém, que, nestas hipóteses, não se revela dogmaticamente incorrecta a referência à figura autorizativa, pois que, quando se trata de bens cuja dominialidade decorre (no todo ou em parte) do critério do uso público, a respectiva utilização comum pelos cidadãos corresponde efectivamente a um direito pré-existente na sua esfera jurídica,<sup>53</sup> exigindo o legislador uma autorização apenas em consequência da necessidade do estabelecimento de uma disciplina de usos.<sup>54</sup> Uma vez mais, esta argumentação surge prejudicada quando estamos perante o uso privativo.

Parece, pois, que o legislador estará decidido a perpetuar as incoerências dogmáticas que têm afectado os diplomas em matéria de usos dos bens dominiais. Supomos que a referência constante do artigo 21.º às utilizações sujeitas a autorização signifique o propósito de estabelecer uma intervenção administrativa saudavelmente mais simplificada e mais célere; todavia, o mesmo objectivo poderia ser alcançado sem desprezo pelo rigor teórico.

### **2.2.3. Procedimento de atribuição dos títulos de utilização privativa**

Embora o legislador remeta esta matéria para a legislação complementar [cf. artigo 30.º, alínea c)], quer a partir do enquadramento decorrente Lei n.º 17/2014, quer pela

---

<sup>50</sup> Cf. Rogério SOARES, *Direito...*, cit., pp. 111 e 118; Vieira de ANDRADE, *Lições...*, cit., p. 163 e sgs., cujos conceitos seguimos de perto.

<sup>51</sup> Afonso QUEIRÓ, *Lições de Direito Administrativo*, vol. II, polic., Coimbra, 1959, p. 23 e sgs., fundado na distinção corrente em Itália (v., por exemplo, Caputi JAMBRENGHI, *Premesse per una Teoria dell'Uso dei Beni Pubblici*, Editore Jovene, Napoli, 1979, p. 120 e sgs.).

<sup>52</sup> Marcello CAETANO, *Manual...*, vol. II, cit., p. 931 e sgs.

<sup>53</sup> Sobre o conteúdo deste direito (concebido como direito público não político), v., por todos, Freitas do AMARAL, *A Utilização...*, cit. p. 157 e sgs. (p. 158).

<sup>54</sup> V. também o que dissemos em *O Domínio Público – O Critério...*, cit., p. 449 e sgs.

mobilização das normas gerais relativas ao procedimento administrativo, torna-se possível apontar um conjunto de princípios aplicáveis à outorga dos títulos de utilização privativa do espaço marítimo nacional.<sup>55</sup>

A outorga de títulos de usos privativos do domínio público encontra-se submetida, desde logo, ao *princípio da concorrência*. Recorde-se, desde logo, o disposto no artigo 7.º do *RJPIP* – preceito que, mercê da sua inserção sistemática, se aplica a todos os imóveis do Estado, independentemente da sua natureza pública ou privada –, o qual prevê, de forma expressa, que “*as entidades administrativas abrangidas pelo presente decreto-lei devem, na gestão dos bens imóveis, assegurar aos interessados em contratar ou em os utilizar uma concorrência efectiva.*” Não ignoramos que, numa primeira análise, se poderia considerar que, nas concessões de uso privativo, em regra, a Administração não pretende obter uma prestação dos particulares; pelo contrário, estes últimos é que carecem de utilizar determinado bem público para a prossecução dos seus interesses privados. Todavia, e sem prejuízo das especificidades que rodeiam o princípio na sua aplicação ao património público,<sup>56</sup> as *rationes* subjacentes ao princípio da concorrência (igualdade de tratamento, proporcionalidade, transparência, obtenção da melhor proposta para o interesse público) verificam-se no horizonte em que nos movemos. Também aqui urge garantir que a escolha da Administração recaia sobre o cocontratante cuja proposta se revele mais vantajosa para o interesse público, a implicar uma maior abertura do procedimento pré-contratual que permita uma chamada de várias propostas propiciadora de uma comparação entre elas. Permitir que um particular possa obter para si, a título exclusivo, uma maior utilidade (privada) sobre um bem dominial que a generalidade dos utentes confere-lhe uma posição privilegiada (*hoc sensu*, especialmente vantajosa) no contexto da utilização do domínio público, posição essa que deve estar ao alcance apenas daqueles que, da perspectiva da destinação da coisa e da prossecução do interesse público, simultaneamente perturbem o menos possível a destinação principal e contribuam para maior rentabilização do património.<sup>57</sup> Foi, aliás, no sentido da salvaguarda da concorrência que se orientou o legislador, em matéria de utilização dos recursos hídricos. Não nos

---

<sup>55</sup> Temo-nos debruçado sobre a questão quanto à outorga de títulos de uso privativo ao abrigo da Lei da Água e do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio – cf., por último, o nosso trabalho “Energia e Fontes Renováveis...”, cit., 2014, p. 403 e sgs. Sem prejuízo de a Lei n.º 17/2014 introduzir regimes jurídicos diferenciados no seio da disciplina normativa do domínio público (como já acentuámos), parecem-nos transponíveis para esta matéria alguns dos princípios procedimentais vigentes quanto à outorga de títulos de utilização privativa do domínio público hídrico.

<sup>56</sup> Cf. *A Reforma do Património Imobiliário Público*, Ministério das Finanças e da Administração Pública, Lisboa, 2009, pp. 23 e 27.

<sup>57</sup> A necessidade de submissão à concorrência da outorga dos títulos de utilização do domínio hídrico e a ausência da consagração de uma solução geral nesse sentido (salvaguardado o disposto no artigo L.2124-4-II) constituiu uma das críticas dirigidas pela doutrina ao *Code Général des Propriétés des Personnes Publiques* – cf. YOLKA, “Naissance d’un Code: La Reforme du Droit des Propriétés Publiques”, in: *La Semaine Juridique – Edition Générale*, n.º 23, Junho 2006, p. 1093.

parece, pois, que a legislação de desenvolvimento da Lei n.º 17/2014 se possa afastar deste rumo.

Também os *princípios da informação, da transparência e da participação* assumem uma importância decisiva no contexto da outorga de títulos de utilização privativa, como sucede em qualquer procedimento administrativo. Estamos diante de princípios que constituem expressão do reconhecimento de várias autonomias sociais<sup>58</sup> e da «democracia de proximidade»,<sup>59</sup> e representam elementos imprescindíveis ao combate contra o «défice de cidadania» (*citizenship deficit*),<sup>60</sup> tutelando os direitos e interesses dos cidadãos que assim também podem ser conhecidos pela Administração, reforçando ou conferindo legitimidade democrática das/às suas actuações, e melhorando as respectivas juridicidade, eficácia e qualidade. Aliás, a participação possui não apenas um significado *a se* – viabilizando uma saudável relação entre a Administração e os particulares, permitindo a estes últimos interferirem com efectividade no exercício das tarefas administrativas, e contribuindo para a sua legalidade e oportunidade –, mas apresenta também uma função instrumental destinada a garantir a observância de outros princípios, como sucede com os princípios da imparcialidade, da igualdade ou da concorrência. A subordinação dos procedimentos dirigidos à gestão do espaço marítimo nacional aos princípios da informação e da participação encontra-se acolhida no artigo 12.º da Lei n.º 17/2014: o facto de este preceito se restringir tão-só aos procedimentos de elaboração, alteração, revisão e suspensão dos instrumentos de ordenamento não deve impedir a sua extensão aos procedimentos de outorga de títulos de utilização privativa. Por sua vez, a disponibilização da base de dados prevista no artigo 29.º da Lei n.º 17/2014 constitui já uma tradução do princípio da transparência.

Se as ideias de participação, informação e transparência visam, sobretudo, as relações entre a Administração e os particulares, os mesmos propósitos devem ser alcançados, no seio das relações interadministrativas, pelo *princípio da cooperação leal*. Enquanto mecanismo dirigido à harmonia e unidade da acção administrativa,<sup>61</sup> este princípio impõe obrigações de colaboração recíproca no exercício das funções administrativas – a implicar partilha de informações, comunicações em rede, auxílio interorgânico e intersubjectivo, de molde a proporcionar que as decisões sejam

---

<sup>58</sup> Baptista MACHADO, “Participação e Descentralização”, in: *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, n.ºs 1-2-3-4, ano XXII, Janeiro/Dezembro 1975, p. 64.

<sup>59</sup> Cf. a *Loi* n.º 2002-272, de 27 de Fevereiro de 2002, intitulada como reportando-se à «democracia de proximidade» (*relative à la démocratie de proximité*).

<sup>60</sup> Sobre o conceito, cf., por todos, NABATCHI, “Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration”, in: *The American Review of Public Administration*, n.º 4, vol. 40, Julho 2010, p. 378.

<sup>61</sup> GALLEGO ANABITARTE, *Conceptos y Principios Fundamentales del Derecho de Organización*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 135 (cf., porém, a distinção do Autor entre cooperação e coordenação – *op. cit.*, p. 135 e sgs.).

adoptadas pelos órgãos com maior preparação técnica e experiência<sup>62</sup> – eis o que hoje também resulta do artigo 66.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA), relativo ao auxílio administrativo. Esta ideia, típica do “novo Direito Administrativo” ou da *New Governance*<sup>63</sup> e convergente na emergência do valor pós-burocrático da «actuação colectiva» (*collective action*),<sup>64</sup> penetra no plano interno, onde se pode aludir a uma «conectividade multinível» de actuações administrativas, caracterizada por uma *cooperação coordenada*, não só a nível europeu, como também a nível nacional, regional e local,<sup>65</sup> com especial notoriedade nas relações entre Administração central e administrações autónomas, *maxime*, naquelas áreas em que se verifica uma confluência de interesses públicos. O princípio da cooperação leal encontra, na Lei n.º 17/2014, uma tradução no conceito de gestão partilhada do espaço marítimo nacional, emergente do já citado n.º 2 do artigo 5.º (cf., *supra*, 1.4.). No que respeita, especificamente, à outorga de usos privativos, tal poderá envolver desde o reconhecimento legal de competência (decisória) às regiões autónomas para a atribuição dos títulos à previsão de competências (consultivas) no âmbito dos procedimentos aqui em causa. Atente-se, porém, em que o princípio não respeita unicamente às relações entre o Estado e as regiões autónomas, mas poderá compreender também as relações entre o Estado e as autarquias locais, na medida em que a gestão do espaço marítimo nacional contenda com atribuições concorrentes ou com a reserva de autonomia autárquica.<sup>66</sup>

Igualmente relevantes se mostram os *princípios da simplificação e da informatização do procedimento administrativo*. Embora a Lei n.º 17/2014 se não refira, expressa ou implicitamente, a estes princípios, estamos diante de dois imperativos da moderna Administração Pública, que têm recebido concretização em vários diplomas recentes. Neste sentido, o n.º 1 do artigo 14.º do CPA estabelece hoje que os órgãos e serviços administrativos devem utilizar meios electrónicos no desempenho da sua actividade, de modo a promover a eficiência e a transparência, assim como a maior proximidade com os interessados. Por este motivo, também os procedimentos tendentes à outorga dos títulos de utilização privativa se deverão

<sup>62</sup> Cf. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del Diritto Amministrativo*, 2.ª ed., Giappichelli Editore, Torino, 2010, p. 60.

<sup>63</sup> Assim, HARLOW, “Law and Public Administration: Convergence and Symbiosis”, in: *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71, n.º 2, 2005, p. 291.

<sup>64</sup> Cf. SALMINEN, “Accountability, Values and Ethical Principles of Public Service: The Views of Finnish Legislators”, in: *International Review of Administrative Sciences*, vol. 72, n.º 2, 2006, p. 179, incluindo na *collective action*, a *consultation* e a *coordination*.

<sup>65</sup> Assim, Vieira de ANDRADE, *Lições...*, cit., p. 27 (v. também pp. 90, 93, 100 e 111).

<sup>66</sup> Não é por acaso que, no âmbito dos procedimentos atinentes aos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional, o legislador contempla, de forma expressa, a participação das autoridades das regiões autónomas (na área das suas competências), a par da participação dos municípios directamente interessados [cf. artigo 12.º, n.º 2, alíneas c) e d), da Lei n.º 17/2014].

orientar no sentido da desmaterialização e da celeridade, privilegiando sistemas como o do balcão único electrónico (cf. artigo 62.º do CPA).

#### **2.2.4. Relação jurídica emergente da outorga dos títulos de utilização privativa**

A outorga de um título de utilização privativa faz nascer uma relação jurídica nova entre a Administração e o particular. Para além das questões ligadas à identificação dos sujeitos (em especial, da escolha do titular) – a que a Lei n.º 17/2014 não se refere *ex professo* –, importa destacar alguns aspectos atinentes ao conteúdo, *i. e.*, aos direitos e deveres do titular durante a vigência e no momento da cessação desta relação jurídica.

*I.* Em geral, o direito de uso privativo envolve todos os comportamentos necessários para a prossecução dos fins consagrados no respectivo título, e durante um período limitado de tempo. Nas situações em análise, o uso privativo inclui o direito de utilizar o espaço marítimo nacional para um aproveitamento do meio ou dos recursos marinhos ou serviços dos ecossistemas superior ao obtido pela utilização comum (artigo 16.º). Esta indicação genérica não prescinde de uma articulação com o (aparentemente contraditório) n.º 1 do artigo 18.º, onde expressamente se indica que o título de utilização não confere ao seu detentor o direito à utilização dos recursos do espaço marítimo nacional. Com efeito, existem actividades suscetíveis de serem exercidas sobre o domínio público marítimo que não prescindem de actuações administrativas de natureza autorizativa; ora, os títulos previstos pela Lei n.º 17/2014 habilitam o particular tão-só a utilizar o domínio público, mas não a exercer tais actividades.

Considere-se, por exemplo, a actividade aquícola, incluída (com as necessárias adaptações) no âmbito de aplicação da Lei n.º 17/2014 (cf. artigo 28.º). Além da necessidade de obtenção do título de utilização do domínio público marítimo (desde logo, por exigir a instalação de infraestruturas e, com isso, a ocupação das águas do mar, mas também a captação de água e a rejeição de efluentes<sup>67</sup>), a aquicultura pressupõe, *inter alia*, a autorização de instalação e a licença de exploração (previstas pelo Decreto-Lei n.º 278/87, de 7 de Julho)<sup>68</sup> – actos sem os quais se não pode

---

<sup>67</sup> Cf. o *Manual de Apoio ao Licenciamento de Estabelecimentos de Aquicultura Marinha*, aprovado pelo Despacho n.º 14585/2010 (in: *Diário da República*, II Série, n.º 184, 21.09.2010), p. 12.

<sup>68</sup> Que fixa o quadro legal regulamentador do exercício da pesca e das culturas marinhas em águas sob soberania e jurisdição portuguesas; alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 218/91, de 17 de Junho, e 383/98, de 27 de Novembro. Determina o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 278/87 que a *instalação* de estabelecimentos de culturas marinhas (que utilizem águas salgadas ou salobras) e de estabelecimentos conexos, bem como de qualquer actividade de cultura de espécies marinhas praticadas naqueles estabelecimentos está sujeita a autorização administrativa; por seu lado, o artigo 12.º exige que a *exploração* de tais estabelecimentos depende de licença de estabelecimento. Cf. ainda Decreto Regulamentar n.º 14/2000, de 21 de Setembro, que estabelece os requisitos e condições relativos à instalação e exploração dos estabelecimentos de culturas marinhas e conexos, bem como as condições de transmissão e cessação das autorizações e das licenças.

desenvolver. A vantagem apresentada pelo n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 17/2014 consiste em assegurar, prosseguindo os objectivos da simplificação administrativa, que existirá, nos termos de diploma a emitir, uma articulação entre os vários procedimentos envolvidos no exercício de uma actividade sobre o espaço marítimo.

II. Este direito de utilização nos termos e condições previstos na legislação aplicável e no título volve-se, na realidade, num dever de utilização efectiva – como resulta da primeira parte do n.º 4 do artigo 17.º da Lei n.º 17/2014. Aliás, temos defendido, que, em muitas situações, o direito de utilização de uma parcela dominial se deve considerar como um poder-dever, desde logo, como forma de impedir o fenómeno das «concessões em carteira» ou «reserva de concessões»,<sup>69</sup> *i. e.*, a possibilidade de os particulares (em regra, neste campo, empresas) acumularem títulos concessórios sem fazerem os aproveitamentos neles consentidos, como elemento de uma gestão económica dos empreendimentos. Além dos problemas que esta realidade sempre colocaria da perspectiva do direito da concorrência, a mesma representa um atentado à ideia de que a outorga de usos privativos obedece também a um imperativo de interesse público.

O legislador não associa ainda qualquer consequência ao incumprimento do dever de utilização efectiva. Parece-nos, contudo, adequada a solução seguida pela alínea c) do n.º 4 do artigo 69.º da *Lei da Água*, que qualifica como causa de revogação<sup>70</sup> dos títulos de utilização o não início da utilização no prazo de seis meses a contar da data da emissão do título ou a não utilização durante um ano.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Cf. GARCÍA DE ENTERRÍA, “El Problema de la Caducidad de las Concesiones de Aguas Públicas y la Práctica de las Concesiones en Cartera”, in: *Revista de Administración Pública*, n.º 17, ano VI, Maio/Agosto 1955, p. 269 e sgs., especialmente p. 273 e sgs. e, quanto aos aproveitamentos hidroeléctricos, p. 275 e sgs.; TORRE DE SILVA e LÓPEZ DE LETONA, “En torno a la concesión de aprovechamiento hidroeléctrico y a su situación inicial”, in: *Revista Española de Derecho Administrativo*, vol. 79, 1993, p. 467 e sgs.

<sup>70</sup> Em Espanha, nos termos da *Ley de Costas* (*Ley 22/1988*, de 28 de Julho, profundamente alterada, por último, pela *Ley 2/2013*, de 29 de Maio, de protecção e uso sustentável do litoral), perante o abandono ou falta de utilização durante um ano, não justificados por uma justa causa, a Administração declara a caducidade da concessão dominial [cf. artigo 79, n.º 1, alínea b)]. Como já referia, a este propósito, a Sentença do *Tribunal Supremo* de 27.05.1984, as concessões são outorgadas com base na utilidade e conveniência da actividade que constitui o respetivo objecto, entendendo-se que constitui causa da concessão o respeito pelos interesses gerais: o exercício excludente e privilegiado conferido pela concessão a favor do concessionário está ligado à efectiva prestação da actividade; cf. GARCÍA PÉREZ, *La Utilización del Dominio Público Marítimo-Terrestre (Estudio Especial de la Concesión Demanial)*, Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 330 (v. também n. 39) – a Autora, ao analisar as diversas causas de caducidade da concessão dominial, pronuncia-se no sentido de que o legislador enumera como tais as condições *essenciales* do exercício de utilização do domínio marítimo-terrestre, *i. e.*, aquelas que conformam o conteúdo básico do direito (*op. cit.*, p. 331).

<sup>71</sup> A alínea c) do n.º 1 da Base XXVI da *Concessão de gestão, exploração e utilização do domínio público hídrico do Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva* (Bases da Concessão, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 313/2007, de 17 de Setembro) contém, neste horizonte, uma precisão importante, ao exigir, como condicionalismo da «revogação da concessão», que a interrupção prolongada ou abandono dos direitos privativos de utilização por um período superior a um ano ocorra *por facto imputável à concessionária*. Atenta a circunstância de a causa de

**III.** A circunstância de estarem em causa bens dominiais ambientalmente sensíveis levou ainda o legislador a exigir que o titular do uso privativo adopte as medidas necessárias para a obtenção e manutenção do bom estado ambiental do meio marinho e das zonas costeiras (artigo 17.º, n.º 4, da Lei n.º 17/2014). Trata-se de uma obrigação plenamente consonante quer com a abordagem ecossistémica concebida como princípio do ordenamento e da gestão do espaço marítimo [cf. artigo 3.º, alínea *a*), *in fine*, da Lei n.º 17/2014], quer com a ideia de que quaisquer possibilidades de utilização do espaço marítimo por particulares dependem de estar assegurado o bom estado ambiental do meio marinho e das zonas costeiras. Não poderá ser outra a conclusão a extrair do proémio do n.º 1 do artigo 11.º, onde, a propósito dos conflitos de usos ou actividades, se erige justamente como pressuposto da sua comparação a garantia de que todos asseguram o bom estado ambiental do meio marinho e das zonas costeiras. Por outro lado, constitui esta uma exigência se impõe à própria utilização comum, nos termos do n.º 2 do artigo 15.º.

Em suma, além de não poderem ser outorgados títulos de utilização privativa que ponham em cheque o bom estado ambiental do meio marinho e das zonas costeiras, também após a outorga daquele título, fica o utilizador vinculado a, durante a respectiva vigência, alcançar (caso se verifique uma regressão) ou manter aquele desiderato.

**IV.** Em regra, o uso privativo do domínio público implica o pagamento de uma taxa, concebida, nos termos que decorrem, *v. g.*, do n.º 2 do artigo 4.º da *Lei Geral Tributária*, como contrapartida pela utilização dos bens dominiais. A Lei n.º 17/2014 não define ainda o modo de cálculo das taxas a cobrar pela utilização privativa do espaço marítimo, mas explicita já quais os princípios a que há-de obedecer o regime económico e financeiro, a desenvolver ulteriormente por decreto-lei [cf. também artigo 30.º, alínea *c*)]. Tal como sucedia já com a taxa de recursos hídricos<sup>72</sup> (prevista pela *Lei da Água*), a taxa de utilização privativa do espaço marítimo possui objectivos mais ambiciosos que os prosseguidos, em geral, pelas taxas devidas pelo uso privativo do domínio público. Assim, e de acordo com o artigo 24.º, o referido regime económico e financeiro visa promover, em simultâneo, valores de natureza ambiental, económica, social e científica, pois que tem por objectivo fomentar a sustentabilidade (em qualquer das suas vertentes) e o desenvolvimento de actividade de investigação. As receitas emergentes da utilização privativa serão, em seguida, aplicadas (em

---

revogação prevista na citada alínea *c*) do n.º 4 do artigo 69.º da *Lei da Água* não dar lugar a indemnização pelo valor do investimento realizado e ainda não amortizado (artigo 69.º, n.º 7, *a contrario*), parece-nos que a não utilização efectiva apenas se deverá conceber como causa extintiva da concessão quando imputável ao concessionário (assim, se, *v. g.*, este não puder utilizar os recursos hídricos por caso de força maior, será esta, e não a interrupção ou o abandono da utilização, a causa determinante da extinção da concessão).

<sup>72</sup> Prevista pelo artigo 78.º da *Lei da Água* e desenvolvida pelos artigos 4.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 97/2008.

conjunto com outras) no financiamento das políticas públicas de ordenamento e gestão do espaço marítimo (cf. artigo 26.º da Lei n.º 17/2014).

V. Relativamente às vicissitudes que possam ocorrer durante a vigência do título (em especial, condições da modificação subjectiva ou objectiva, razões e consequências da extinção), a Lei n.º 17/2014 apenas se reporta a uma obrigação decorrente da extinção: a *restitutio in integrum*. Assim, nos termos da parte final do n.º 4 do artigo 17.º, o diploma prevê que o utilizador está obrigado a “*executar as diligências necessárias para a reconstituição das condições físicas que tenham sido alteradas e que não se traduzam num benefício.*”

*Primo*, trata-se de um dever cujo conteúdo não se encontra completamente desenhado (na medida em que se remete para diploma próprio), mas que poderá ter de variar consoante o motivo determinante da extinção e o tipo de uso: assim, *v. g.*, a extinção por caducidade de um título atributivo de um uso desprovido de utilidade pública merecerá tratamento diverso do resgate de uma concessão de um uso dotado de utilidade pública.

*Secundo*, embora tradicionalmente as modificações efectuadas sobre o domínio público ao abrigo de títulos de utilização privativa se reconduzissem à realização de obras, este preceito tem um alcance mais amplo, referindo-se antes à reconstituição das condições *físicas*: tal implicará, *v. g.*, que, quando o uso alterou o equilíbrio ecossistémico do espaço marítimo (sem, contudo, que isso tenha importado consequências perniciosas para o bom estado ambiental do meio marinho e das zonas costeiras), o titular tem de adoptar todas as medidas que permitam a reversão dessa condição.

*Tertio*, quando as alterações tiverem consistido na realização de obras sobre a parcela dominial, parece-nos adequada e razoável a solução adoptada pelo legislador espanhol,<sup>73</sup> quando determina que, findo o prazo da concessão, as instalações fixas devem ser demolidas pelo particular, cabendo, no entanto, à Administração, o poder de decidir de forma diversa e, no termo da concessão, exigir a reversão gratuita<sup>74</sup> das

---

<sup>73</sup> Cf. artigo 101 da *Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas*. Em sentido similar, *v.* artigo L.2122-9 do *Code Général de la Propriété des Personnes Publiques*.

<sup>74</sup> Entende-se que, durante o prazo da concessão, o particular já amortizou os investimentos realizados (pelo que, salvo se outra coisa resultar do título, a Administração adquire tais bens a título gratuito); aliás, também a consideração de que a amortização dos investimentos foi efectuada durante o prazo permite defender a regra da respectiva demolição.

O problema da constitucionalidade da reversão gratuita para a Administração das construções realizadas sobre o domínio público já foi objecto de análise pelo Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 150/2006, de 22 de Fevereiro (in: *Diário da República*, II Série, n.º 85, 03.05.2006, p. 6360 e sgs., especialmente p. 6363). Reconhecendo o direito de propriedade sobre as obras construídas aos beneficiários de títulos de uso privativo, o Tribunal concebe-a como uma forma de propriedade temporária, coincidindo o respectivo termo com a cessação do título

mesmas. Destarte, a demolição das obras constitui uma obrigação do particular que surge com o termo da concessão, não se revelando necessária para o seu surgimento qualquer actuação da Administração (por exemplo, um acto administrativo que ordenasse a demolição); ultrapassado o termo da concessão sem que o particular tenha cumprido aquela obrigação, encontra-se numa situação de ocupação sem título, cumprindo às entidades administrativas adoptar as providências adequadas à tutela do domínio público.<sup>75</sup>

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei n.º 17/2014 constitui um instrumento decisivo para uma racionalizada e sustentável utilização do espaço marítimo nacional. Somente uma gestão neste sentido viabilizará o aproveitamento das potencialidades dos oceanos para a exploração económica e a investigação científica. As preocupações com o enquadramento jurídico de uma tendência para o desenvolvimento sustentável (que, em qualquer das suas dimensões – desde logo, social e ambiental – perpassa o diploma) apontam no sentido da promoção de uma política dos mares, que envolve desde as actividades extractivas mais tradicionais (como a aquicultura), até às actividades de ponta (como o aproveitamento de fontes de energia renováveis).

O facto de se tratar de uma lei de bases implica que os respectivos decretos-leis de desenvolvimento continuem a prosseguir estes interesses, eliminando ou reduzindo as dúvidas ainda suscitadas quanto ao regime jurídico aplicável aos usos.

27 de Fevereiro, 2015

---

de uso privativo, sem prejuízo de, no limite, se poder encarar a reversão gratuita ainda como uma contrapartida das vantagens proporcionadas pela utilização do domínio público.

<sup>75</sup> Em sentido idêntico orientava-se já a doutrina francesa mesmo relativamente às «autorizações» (unilaterais) de ocupação temporária tradicionais (*hoc sensu*, não constitutivas de direitos reais) – cf. GODFRIN, *Droit Administratif des Biens*, 6.ª ed., Dalloz, Paris, 2001, pp. 145 e sgs..



# PRIMEIRAS REFLEXÕES CRÍTICAS DA ABORDAGEM DA LEI DE BASES DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO E DE GESTÃO DO ESPAÇO MARÍTIMO NACIONAL

Helena Calado

## RESUMO

A Lei n.º 17/2014, de 10 de Abril,<sup>1</sup> que estabelece as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional, foi objecto de análise e reflexão de um número restrito de representantes da comunidade dedicada aos assuntos marítimos. Neste texto apresentam-se reflexões preliminares, baseadas em questões que surgiram numa altura em que pouco se sabia ou compreendia sobre esta Lei. No entanto, as considerações seguintes são já influenciadas pela posterior publicação da sua regulamentação<sup>2</sup> na medida em que a sua escrita lhe é praticamente simultânea. A Conferência “20 anos da entrada em vigor da CNUDM: Portugal e os recentes desenvolvimentos no Direito do Mar” realizada na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, sob a coordenação da Prof.ª Doutora Marta Chantal Ribeiro, oferecia um momento único de reflexão ainda com possibilidade de influenciar a consequente regulamentação, dado que se realizou a 29 de Outubro de 2014. Da comunicação aí efectuada apresenta-se agora a sua forma escrita sem perder o encadeamento e a estrutura então adoptada. Assim, elencam-se alguns conceitos fundamentais para a compreensão do Ordenamento do Espaço Marítimo, um enquadramento a nível internacional e nacional e as reflexões e preocupações levantadas com a publicação da referida Lei. Estas centram-se exclusivamente nas questões ligadas ao Ordenamento e Planeamento Espacial, dado ser essa a especialidade da Autora. De salientar que a publicação da Lei n.º 17/2014 constituiu, globalmente, uma surpresa. De facto, esperava-se que a sua discussão fosse mais prolongada e que os mecanismos de diálogo com a sociedade fossem aprofundados. A rapidez e incipiência do processo de Discussão Pública constituíram um dos elementos fundamentais responsável por essa surpresa.

**Palavras-chave:** Lei n.º 17/2014; Ordenamento do Espaço Marítimo; Planos; Sistema de ordenamento; Território.

---

<sup>1</sup> Lei n.º 17/2004, de 10 de Abril, DR I, 1.ª série, n.º 71.

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de Março, DR I, n.º 50.

## ABSTRACT

The Law No. 17/2014, of April 10, establishing the Basis of Policy and the National Maritime Spatial Planning System, was object of analysis and reflection of a number of representative members of the community dedicated to maritime affairs. In this paper the Author presents a preliminary reflection based on issues that have arisen at a time when little was known or understood about this Act. However, the following considerations are already influenced by the subsequent publication of the regulation as writing was virtually simultaneous. The Conference “20 years of UNCLOS: Portugal and the recent developments in the Law of the Sea” held at the law school of the University of Porto, under the coordination of Prof. Dr. Marta Chantal Ribeiro, offered a unique moment of reflection with the possibility to influence the subsequent regulations of Law No. 17/2014, as it took place on 29 October 2014. The Author’s presentation made at that time assumes now its written form without losing the structure then adopted. The Author will focus in some fundamental concepts for understanding Maritime Spatial Planning, a small framework at international and national level and the reflections and concerns raised by the publication of this law. These concerns will focus exclusively on issues related to Planning and Spatial Planning, given that this is the expertise of the Author. Its worth to note that the publication of Law No. 17/2014 constituted, globally, a surprise. In fact, it was expected that the discussion would be longer and the dialogue mechanisms with society to be deepened. The speed and the Public Discussion incipient process constituted a key element responsible for this surprise.

**Keywords:** Law No. 17/2014; Maritime Spatial Planning; Planning system; Plans; Territory.

## 1. ORDENAMENTO DO ESPAÇO MARÍTIMO

O ordenamento do espaço marítimo (OEM) consiste num processo prático que visa criar e estabelecer uma organização mais racional do uso do espaço marinho e das interações existentes entre os diversos usos, tendo como objectivo alcançar o equilíbrio entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger os ecossistemas marinhos, e atingir a coesão social e económica de uma forma aberta e planeada.<sup>3</sup>

A tendência das últimas décadas de procura de espaço e recursos marinhos é crescente e com ela surge a necessidade de equilibrar as exigências dos diferentes sectores em harmonia com a conservação e protecção ambiental. O OEM, através de processos de planeamento espacial integrados, apresenta-se como forma de evitar ou minimizar os efeitos negativos no ambiente marinho ou a existência de conflitos de interesses entre os diferentes sectores. O OEM tornou-se uma ferramenta

---

<sup>3</sup> Charles EHLER e Fanny DOUVERE, *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management*, Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme, IOC Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6, Paris, UNESCO, 2009.

amplamente aceite para a gestão prospectiva e activa de conflitos, cumulativos ou potenciais dos usos marítimos.

Visto por muitos desta forma (como um meio de resolução de conflitos), o OEM não se limita a um processo de negociação. Na realidade as tipologias de conflitos existentes no espaço marítimo ultrapassam largamente aqueles em que dois interlocutores podem objectivamente negociar termos de consenso. Podemos, grosso modo, generalizar os conflitos em dois grandes grupos: conflitos *Usos-Usos* e conflitos *Usos-Ambiente*. A tipologia de conflito *Usos-Usos* pode pressupor que usos tradicionais ou instalados conflituam e/ou impeçam o desenvolvimento de novos usos; que novos usos ditem a extinção de usos tradicionais; que se inibam mutuamente; ou ainda não permitindo a inovação e complementaridade. A tipologia de conflitos *Usos-Ambiente* pressupõe que qualquer uso, instalado ou a instalar, pode ter impactos negativos no ambiente, configurando um conflito de permanência (ou não) do uso instalado, ou de licenciamento no caso de novos usos. Em qualquer das tipologias é imediato inferir que o mediador do conflito terá que ser o responsável pelo espaço marítimo em questão e que a negociação envolve múltiplos actores e sectores. Acresce ainda o enquadramento conferido pela complexidade e dinâmica biofísica que caracterizam os sistemas marinhos.

Realçando esta dupla componente de política pública e cariz técnico particular, EHLER & DOVERE atribuem ao OEM o carácter de processo público capaz de analisar e alocar a distribuição espacial e temporal das actividades humanas nas zonas marinhas para alcançar os objectivos ecológicos, económicos e sociais que normalmente são especificados através de um processo político.<sup>4</sup>

Várias organizações governamentais nacionais ou supranacionais, como a Comissão OSPAR, a União Europeia, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), “salientaram a importância da aplicação do Ordenamento do Espaço Marítimo (OEM).”<sup>5</sup> Desta forma, na última década, numerosos processos no OEM foram desenvolvidos a nível mundial.<sup>6</sup>

## 2. O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL E NA UNIÃO EUROPEIA

Existem vários instrumentos importantes para o desenvolvimento internacional e para o desenvolvimento do OEM na União Europeia (UE), como é o caso da Convenção

---

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Helena CALADO e Julia BENTZ, “The Portuguese Maritime Spatial Plan”, *Marine Policy*, 42, 2013, pp. 325-333.

<sup>6</sup> Helena CALADO, Kiat NG, David JOHNSON, Lisa SOUSA, Michael PHILLIPS e Fátima ALVES, “Marine spatial planning: lessons learned from the Portuguese debate”, *Marine Policy*, 34(6), 2010, pp. 1341-9.

das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), o trabalho da Organização Marítima Internacional (OMI), a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), ou mesmo a Agenda 21.<sup>7</sup>

A própria literatura científica, sendo escassa, tem vindo a desenvolver-se e a cimentar uma sólida construção teórica com base no ‘manual’ do OEM *“Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management”*, da Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme;<sup>8</sup> os relatórios (e actualizações) realizados pela UNESCO sobre os desenvolvimentos em torno do OEM mundialmente; as conclusões retiradas das experiências do OEM nos seguintes países: Austrália, Canadá, China, Nova Zelândia, Estados Unidos e, na Europa, Bélgica, Alemanha, Noruega, Suécia, Holanda, Reino Unido; e, ainda, os esforços das organizações regionais de promoção da cooperação transfronteiras (por exemplo, convenções marítimas regionais, tais como a OSPAR e a HELCOM).

Na última década, vários países concluíram planos de ordenamento do espaço marítimo, como a Austrália (*Bioregional Plans*), Noruega (*Norwegian Sea Management Plan*) em 2009, Canadá (*Eastern Scotian Shelf Integrated Management Plan*) em 2012, e a quase totalidade dos países do Báltico, entre outros. As motivações subjacentes ao desenvolvimento destes planos de ordenamento do espaço marítimo e as abordagens para encontrar soluções para problemas específicos diferem significativamente entre os planos e entre regiões. Contudo, da análise da evolução do OEM na última década, em países europeus e internacionais (tabela 1, na página seguinte)<sup>9</sup> verifica-se uma tendência crescente para classificar e gerir todas as actividades que ocorrem em zonas marítimas sob jurisdição dos estados costeiros de forma integrada, e não apenas para sectores, áreas específicas de interesse ou Áreas Marinhas Protegidas.

## 2.1. O enquadramento europeu

Em Junho de 2008, a Comissão Europeia (Comissão) publica a comunicação intitulada *“Orientações para uma abordagem integrada da política marítima: rumo a melhores práticas de governação marítima integrada e de consulta das partes interessadas”*.<sup>10</sup> Esta identificou como principais factores para a governação marítima integrada os seguintes: o reforço dos poderes regulamentares; o planeamento e coordenação de actividades marítimas concorrentes; a gestão estratégica das zonas

---

<sup>7</sup> Fanny DOUVERE e Charles EHLER, “New perspectives on sea use management: Initial findings from European experience with marine spatial planning”, *Journal of Environmental Management*, 90, 2009, pp. 77–88.

<sup>8</sup> Charles EHLER e Fanny DOUVERE, *Marine Spatial Planning...*, cit.

<sup>9</sup> Helena CALADO *et al.*, “Marine spatial planning: lessons learned from the Portuguese debate”, cit., p. 1342.

<sup>10</sup> COM (2008) 395 final, 26 Junho de 2008.

marítimas; e a implementação de uma abordagem ecossistémica. As directrizes incitavam os Estados-Membros a desenvolverem políticas nacionais integradas, estruturas marítimas coordenadas e participação das partes interessadas na tomada de decisão.

**Tabela 1. Evolução do OEM na última década, a nível internacional**

País	OEM	Data
Austrália	Great Barrier Reef Marine Park Zoning and Re-Zoning	1978–2005
	Marine Bioregional Plans	2002–2012
Bélgica	Master Plan for the Belgium Part of the North Sea/GAUFRE Project	2003–2005
Canadá	Large Ocean Management Area Integrated Management Plans	1998–2007
	Eastern Scotian Shelf Integrated Management Plan	2006–2012
China	Marine Functional Zoning of Territorial Sea	2002–ongoing
Alemanha	Spatial Plan for North Sea and Baltic Sea	2004–ongoing
	Spatial planning for the German coastal state waters of Mecklenburg-Vorpommern	2005
Nova Zelândia	Marine Protected Areas Policy and Implementation Plan	2006
Holanda/Alemanha/ Dinamarca	Trilateral Wadden Sea Plan	1993–2010
Noruega	Integrated Management Plan for Barents Sea-Lofoten Area	2002–2006
	Norwegian Sea Management Plan	2009–ongoing
Suécia	Marine Environment Inquiry	2006–2008
Holanda	Integrated Management Plan for the North Sea 2015	2003–ongoing
Reino Unido	Irish Sea Pilot Project	2002–2005
Estados Unidos	Florida Keys National Marine Sanctuary and Revised Management Plan	1990–2007
	Massachusetts Integrated Oceans Management Plan	2008–2009

Fonte: Helena CALADO *et al.* (2010), “Marine spatial planning: lessons learned from the Portuguese debate”, cit., p. 1342

Reconhecendo a importância do OEM como um instrumento fundamental para uma política marítima integrada da UE, em Novembro de 2008, a Comissão Europeia publicou uma nova comunicação intitulada “*Roteiro para o ordenamento do espaço marítimo: definição de princípios comuns na UE*”.<sup>11</sup> O Roteiro do OEM da UE forneceu uma visão geral das abordagens actuais para o OEM, tanto dentro como fora da UE. Reiterou a abordagem ecossistémica como princípio do OEM global e identificou 10

<sup>11</sup> COM (2008) 791 final, 25 de Novembro de 2008.

princípios-chave de implementação. Como se afirma no Roteiro do OEM da UE, a maioria dos países possuem um bom planeamento terrestre e espacial, assim como sistemas de controle, mas, em muitos casos, estes não se estendem à área marítima.

*“O OEM é um instrumento de melhoria do processo de tomada de decisão. Proporciona um quadro de arbitragem entre actividades humanas concorrentes e de gestão do seu impacto no meio marinho. O seu objectivo é equilibrar interesses sectoriais e garantir uma utilização sustentável dos recursos marinhos, em consonância com a estratégia de desenvolvimento sustentável da UE” (COM (2008) 791 final).*

O Roteiro OEM da UE foi debatido num conjunto de sessões de discussão em 2009 (em Bruxelas-Bélgica, Ispra-Itália, Ponta Delgada-Portugal, Estocolmo-Suécia) de onde resultou um consenso generalizado sobre o facto de o OEM ser necessário, eficiente e útil, mas com desafios no seu processo e na capacidade de traduzir os princípios, ferramentas e métodos viáveis, numa realidade implementável. Ainda numa base voluntária os Estados-Membros e as partes interessadas na UE comprometeram-se a: partilhar experiências práticas; definir mecanismos de operacionalização dos princípios chave; e desenvolver as melhores práticas para o OEM.

Os dez princípios-chave identificados no Roteiro do OEM da UE são:

- Definição clara de objectivos orientadores do OEM;
- Desenvolvimento transparente do OEM;
- Participação das partes interessadas;
- Coordenação entre Estados Membros - Simplificação do processo de decisão;
- Garantir a eficácia jurídica do OEM;
- Cooperação e consulta transfronteiras;
- Incorporar a monitorização e a avaliação no processo de OEM;
- Coerência entre ordenamento terrestre e marítimo - relação com a GIZC;
- Uma sólida base de dados e conhecimentos científicos;
- Utilização do OEM em função da zona e tipo de actividade.

O debate alargado a nível europeu e os esforços de troca de experiência haveriam de levar à percepção da necessidade de alguma vinculação e orientação europeia mais específica que culminou com a publicação da Directiva 2014/89/UE que *“estabelece um quadro para o OEM, a fim de promover o crescimento sustentável das economias*

*marítimas*".<sup>12</sup> No contexto da Política Marítima Integrada da União, esse quadro prevê o estabelecimento e a aplicação do OEM pelos Estados-Membros, a fim de contribuir para os objectivos do OEM, tendo em conta as interações terra - mar e o reforço da cooperação transfronteiriça, de acordo com as disposições aplicáveis da CNUDM.<sup>13</sup>

A Directiva 2014/89/UE apresenta quatro objectivos de integração na operacionalização do OEM pelos Estados-Membros:

- A abordagem da gestão baseada nos ecossistemas;
- Gestão adaptativa;
- O envolvimento dos sectores/actores;
- Cooperação internacional.

Espera-se que a objectivação destes princípios em mecanismos operacionais integrados na legislação específica dos Estado-Membros *"promova o desenvolvimento sustentável das economias marítimas, o desenvolvimento sustentável das áreas marinhas e o uso sustentável dos recursos marinhos"*.<sup>14</sup>

## **2.2. O enquadramento nacional**

Portugal aprovou para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97, de 14 de Outubro, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de Dezembro de 1982. Com efeito, a dinâmica crescente ligada aos assuntos marítimos viria apenas a acontecer na última década do séc. XX, após o incentivo que constituiu a EXPO 98 dedicada aos Oceanos.

Desde então, por iniciativa governamental, viriam a produzir-se vários documentos estruturantes daquilo que seria a base de uma Política Marítima Nacional (ex: o Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos, Março de 2004) e a criação da Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM), com funções de coordenação e acompanhamento da avaliação e implementação da Estratégia Nacional para o Mar, em articulação com outras estratégias, instrumentos de planeamento e programas de âmbito transversal.

De facto em 2006, em resposta à necessidade de desenvolver um quadro para o uso sustentável dos recursos marinhos, bem como de arbitragem entre concorrentes actividades marítimas, Portugal aprovou a primeira Estratégia Nacional para o Mar

---

<sup>12</sup> Directiva 2014/89/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo, de 23 de Julho de 2014.

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Idem, Cap.1, art. 1.

(Resolução de Conselho de Ministros n.º 163).<sup>15</sup> Este documento promovia a gestão das múltiplas atividades (presentes e futuras), assim como a consciência de conservação e valorização dos habitats marinhos e da biodiversidade. A Estratégia Nacional para o Mar apresentava três pilares fundamentais:

- a) O conhecimento;
- b) Promoção e protecção dos interesses nacionais;
- c) Planeamento e ordenamento espacial.

No decurso da implementação da Estratégia Nacional para o Mar, o Despacho n.º 32277/2008<sup>16</sup> traz a decisão de elaboração do plano de OEM que, apesar das virtudes da experiência, viria a não ser sucedido como ‘plano’.<sup>17</sup> Contudo, foi posteriormente publicado como ‘estudo’.<sup>18</sup>

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2014,<sup>19</sup> que estabelece a Estratégia Nacional para o Mar que deverá vigorar até 2020, apresenta objectivos centralizados nas questões económicas e na participação (potencial) do mar português no PIB Nacional. Os objectivos de ordenamento do espaço marítimo não são expressamente definidos como objectivos de topo, nem quando se equaciona as condições de segurança do investimento nos sectores e usos marítimos. A estratégia é ambiciosa e complexa, chegando a apresentar uma multiplicidade e enunciado de vectores que dificultarão futura avaliação. Organiza-se a Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020 em: Eixos de Acção (Pesquisa, Exploração, e Preservação); Domínios Estratégicos de Desenvolvimento (Recursos Naturais, Outros Usos e Actividades); elementos destes constituem a Matriz de Acção; Áreas Programáticas (conjuntos temáticos), Programas de Acção (que se desenvolvem em Projectos) e um Eixo de Suporte – a Governança.

### **3. A LEI N.º 17/2014, DE 10 DE ABRIL**

A publicação da Lei n.º 17/2014 reconhece o OEM como *“fundamental para criar um quadro eficaz de arbitragem entre actividades concorrentes, contribuindo para um melhor e maior aproveitamento económico do meio marinho, permitindo a*

---

<sup>15</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006, de 12 de Dezembro. DR I, n.º 237.

<sup>16</sup> DR II, n.º 244, de 18 de Dezembro; “Elaboração do Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo”.

<sup>17</sup> Helena CALADO *et al.*, “Marine spatial planning: lessons learned from the Portuguese debate”, cit.

<sup>18</sup> Despacho n.º 14449/2012, de 8 de Novembro, DR II, n.º 216.

<sup>19</sup> DR I, n.º 30, de 12 de Fevereiro.

*coordenação das acções das autoridades públicas e da iniciativa privada, e conduzindo à minimização dos impactos das actividades humanas no meio marinho.”<sup>20</sup>*

Este tom focado nos aspectos ligados aos usos e actividades humanas e sobretudo aos benefícios decorrentes do seu crescimento, perpassa todo o texto da Lei. Conquanto não deixe de ser um objectivo importante, o crescimento económico e a economia ligada aos assuntos do mar não constituem os únicos objectivos do OEM, se atendermos às grandes orientações resultantes da análise de boas práticas e literatura científica da especialidade que parece ter sido ignorada.<sup>21</sup>

Como já referido, tão importante quanto prevenir ou concertar os potenciais conflitos *Usos - Usos*, o OEM deve também ter idêntica função no que respeita aos conflitos *Usos - Ambiente*. No entanto, esses aspectos estão praticamente ausentes do diploma, centrando-se este sobretudo nos mecanismo relativos ao processo de licenciamento de usos no espaço marítimo e do seu regime económico-financeiro. Nestes, o sistema de ordenamento acaba por ser uma etapa necessária mas reduzido a tal. Está afastado o carácter estruturante de política e responsabilidade que a decisão representa em planeamento. Uma rápida contagem de palavras no texto da Lei revela bem algum desequilíbrio quando o ‘ambiente’ ou a palavra ‘ambiental’ são referenciados 10 vezes ao passo que ‘usos/actividades /exploração’ são referenciados 23 vezes ao longo do texto.

Outra questão que merece alguma reflexão é o total desligamento desta Lei da sua congénere terrestre que haveria de ser publicada no mês seguinte (Lei nº 31/2014, de 30 de Maio, Lei de bases gerais da política pública de solos de ordenamento do território e de urbanismo). Talvez a questão até fosse mais profunda: porque necessitamos de dois sistemas de ordenamento num mesmo país? Será que o território terrestre e o território marinho não são ambos “território”?

Ratzel considerava que o território se concretizava nos *“espaços sobre os quais os Estados exercem domínio e poder de forma a confirmar uma identidade.”<sup>22</sup>* Pese embora as limitações impostas pela CNUDM em alguns espaços marítimos sob jurisdição nacional, o Estado exerce poder sobre eles e é inegável o papel do mar na construção da identidade portuguesa.

*“Território é o espaço das experiências vividas, onde as relações entre os actores, e destes com a natureza, são relações permeadas pelos sentimentos e pelos*

---

<sup>20</sup> Lei n.º 17/2004, de 10 de Abril

<sup>21</sup> Charles EHLER e Fanny DOUVERE, *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach*, cit.

<sup>22</sup> Friedrich RATZEL, *Géographie Politique*, Paris, Diffusion Economica, 1988.

*simbolismos atribuídos aos lugares. São espaços apropriados por meio de práticas que lhes garantem uma certa identidade social/cultural.”<sup>23</sup>*

Perante esta conceptualização será compreensível persistir na separação dos territórios marítimos e terrestres? Admita-se relutantemente que sim. Tal não permite responder à questão que se prende com a quase total ausência de referência ou de ligação ao sistema terrestre. Parece haver um desejo expresso de “começar de novo” como se todas as lições aprendidas com os sistemas de gestão territorial pré-existentes devessem ser ignorados. Assim, constrói, para o mar, um sistema muito distinto e desligado do sistema de gestão e ordenamento terrestre, havendo referência a ele, mas não havendo interacção.

No que respeita à opção de construção de sistemas diferenciados para o espaço marítimo e para o terrestre, esta considera-se injustificada, visto que a própria Lei n.º 17/2014 não tratou de forma diferenciada as características do meio marinho (nem do ponto de vista biofísico nem do enquadramento legal, ex: zonamento vertical) e tem custos: a ligação entre os dois sistemas territoriais não passa da declaração de princípios; as componentes do sistema para os espaços marítimos não têm definição de âmbito, tipologia, hierarquia; o conteúdo material dos instrumentos é vago e a definição do conteúdo documental inexistente e estas ausências e dúvidas permanecem na posterior regulamentação. Tal poderia ter sido colmatado se, à semelhança de outros países (ex. Alemanha), se tivesse buscado a solução na experiência terrestre.

Focando-nos no sistema de ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional proposto, levanta-se-nos outra questão que necessita de reflexão: que sistema é este? Que planos são estes? Vejamos:

*“Artigo 6.º (Sistema de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional)*

*O sistema de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional compreende:*

*a) Instrumentos estratégicos de política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional, nomeadamente a Estratégia Nacional para o Mar;*

*b) Instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional referidos no artigo 7.º.*

---

<sup>23</sup> Levon BOLIGIAN e Rosângela Doin de ALMEIDA, “A transposição didática do conceito de território no ensino de geografia”, in *Ambientes: estudos de geografia*, Lúcia Helena de Oliveira Gerardi (org.), Rio Claro: Programa de Pós-graduação em Geografia – UNESP; Associação de Geografia teórica – AGETEO, 2003, p. 241.

## CAPÍTULO II

### *Ordenamento do espaço marítimo nacional*

#### *Artigo 7.º (Instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional)*

*1 — O ordenamento do espaço marítimo nacional é efetuado através dos seguintes instrumentos:*

*a) Planos de situação de uma ou mais áreas e ou de volumes das zonas do espaço marítimo nacional referidas no n.º 1 do artigo 2.º, com a identificação dos sítios de proteção e de preservação do meio marinho e da distribuição espacial e temporal dos usos e das atividades atuais e potenciais;*

*b) Planos de afetação de áreas e ou de volumes das zonas do espaço marítimo nacional referidas no n.º 1 do artigo 2.º a diferentes usos e atividades.”*

Os instrumentos estratégicos de política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional previstos na alínea a) do artigo 6.º são, actualmente, apenas a Estratégia Nacional para o Mar. Por outro lado, os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional referidos no artigo 7.º não são planos e, nesse sentido, não são instrumentos de ordenamento. Tal acontece porque os planos de situação fornecem “um retrato” das actividades já existentes. Aqui a decisão, até ao momento actual pouco estruturada, já está tomada por tradição ou inércia. A situação potencial por outro lado pode/deve basear-se em simulação de cenários de base científica mas, estando a decisão ausente, não passa a estatuto de plano. Por fim, os planos de afectação são, na realidade, um processo de licenciamento de actividades.

Então se um “sistema” pressupõe um conjunto ordenado de elementos que se encontram interligados e que interagem entre si, onde está a interligação neste sistema? E a interacção? Existem relações hierárquicas entre os instrumentos? Qual o grau de vinculação destes? Quais os critérios para aprovação ou recusa de um plano? Todas estas clarificações estão ausentes da Lei e da posterior regulamentação (Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de Março), e o sistema agora apresentado não configura um sistema mas uma tentativa de arrumação do processo de licenciamento de usos em supostos instrumentos de ordenamento e planeamento. Ora, o objectivo do planeamento é ser proactivo e não simples receptáculo de decisões avulsas.

Se um plano é um modelo sistemático que se elabora antes de realizar uma acção com o objectivo de a dirigir, onde está a direcção? Nos planos de situação? Não existe nestes qualquer programação de uma acção ou estratégia, visto que são uma radiografia dos usos existentes, ou uma análise técnica do potencial dos espaços e dos seus recursos. Neste sentido, não diferem das usuais “cartas de uso do solo” que, sendo um apoio técnico imprescindível à tomada de decisão por mostrarem a

realidade em forma de representação gráfica, não são a tomada de decisão. Nos planos de afectação? Estes não confirmam nem estabelecem uma direcção, mas sim vontades dos particulares que os venham a elaborar: enfim, um “mar de retalhos” de pretensões. Mais uma vez não é o plano que conduz o caminho, mas sim acomoda uma decisão desenquadrada de um planeamento integrado do uso dos espaços marítimos nacionais.<sup>24</sup>

Ademais, haveria também que reflectir como pretende Portugal assegurar a correcta transposição da Directiva 2014/89/UE no que respeita aos seus pressupostos fundamentais.

Quanto à abordagem da gestão baseada nos ecossistemas, com excepção da chamada insípida de atenção para a necessidade de caracterização da situação de referência, não estão previstos mecanismos que assegurem a obrigatoriedade de monitorização de parâmetros ambientais e onde eventuais limites de variabilidade ou mudança condicionem a alteração do plano ou sequer da actividade.

Quanto à gestão adaptativa, igualmente, não se mencionam ou estabelecem mecanismos de retroacção dependentes de um plano de monitorização dos instrumentos de gestão, que permitam, em circunstâncias justificadas, a alteração dos mesmos.

Quanto ao envolvimento dos sectores/actores, embora tal seja possível no momento de discussão pública dos planos, a restrição a esse momento, como já se comprovou no sistema de gestão territorial de espaços terrestres, não é suficiente e eventualmente gera mais conflitos do que aqueles que pretende evitar.

Por fim, a cooperação internacional não tem instituído nenhum mecanismo operacional, o que significa que na prática não existe, subsistindo os mecanismos tradicionais usados em todas as situações que o requeiram e que configuram “mecanismos de consulta” e não propriamente de “cooperação”.

## CONCLUSÕES

Como foi definido no início deste texto, estas são considerações preliminares que necessitam da prática para que a posterior avaliação as confirme. Contudo, à luz do que se passou com outros instrumentos de gestão territorial (para os territórios

---

<sup>24</sup> Maria Adelaide FERREIRA, Helena CALADO e Carlos PEREIRA DA SILVA, *Relatório final do Debate MAR Português: Contributo para o Ordenamento Espacial*, CICS.NOVA/FCSH-UNL e CIBIO/UAç. FCSH-UNL, Lisboa, 2015, 25pp.

terrestres) quando, desde o seu nascimento, este tipo de documento suscita tantas interrogações, é inevitável que se confirmem algumas das expectativas mais negativas.

No decurso da implementação da política e instrumentos de OEM agora estabelecidos, serão certamente levantadas questões de índole operacional e também de natureza legal as quais, dada a limitada clareza do documento e sua regulamentação, condicionarão a necessária densificação e a publicação de normas mais perceptíveis, com o surgimento de sucessivos novos diplomas e clarificações. Estará, assim, aberto o precedente precisamente para aquilo que se parece ter querido evitar: a dispersão de normas por diplomas sucessivos.

Por outro lado, a total ausência de discussão pública condicionou a fraca aceitabilidade da Lei n.º 17/2014, patente nos poucos pareceres solicitados (ex: CNADS) e nas reacções surpresas da comunidade académica<sup>25</sup> e comunidade ligada aos assuntos marítimos. A forma como está a ser encarada esta resistência e oposição, persistindo na ignorância da auscultação, poderá levar aqueles que a contestam à ambição da revisão total ou alteração profunda deste instrumento, caso o cenário político a tal venha a ser favorável. Este tipo de conflito não aparenta ter nenhum aspecto positivo e poderia ter sido minimizado com o alargamento temporal e âmbito da discussão pública. A acontecer este cenário de antagonismo e vontade de alteração profunda, nada se terá ganho mas sim perdido: perdeu-se tempo, vital no actual *momentum* internacional e nacional relativo ao OEM; complexificou-se o tema quando ele devia ser claro e transparente; ganhou-se antagonismo quando era necessário união e coesão. O Mar Português merecia certamente que fizéssemos melhor.

---

<sup>25</sup> M.A. FERREIRA *et al.*, cit.



## ZONA PILOTO DAS ONDAS: ENQUADRAMENTO E NOVOS DESAFIOS

Tiago Andrade e Sousa

### RESUMO

A Zona Piloto Portuguesa (ZP) engloba uma área de cerca de 320 km<sup>2</sup>, estando situada perto de S. Pedro de Moel, entre a Figueira da Foz e a Nazaré e encontrando-se regulamentada num contrato de concessão com o Estado Português. A Zona Piloto Portuguesa constitui o espaço marítimo delimitado sob soberania ou jurisdição nacional em águas de profundidades compreendidas entre 30 e 90 metros. O seu objectivo fundamental é tornar-se um espaço aberto, na costa atlântica, dedicado ao desenvolvimento de energias de fonte ou localização oceânica, com especial ênfase na energia das ondas. O desenvolvimento da Zona Piloto está estruturado nas seguintes fases:

#### Fase 1: Criação de Zona de Testes e Pré-Comercial:

- Desenvolvimento da ZP de modo a que possa receber, em regime pré-comercial e de demonstração de conceito, dispositivos de geração de energia eléctrica (baseados em energia das ondas).
- Objectivo – injeção de energia na Rede de Distribuição, até 80 MW.

#### Fase 2: Comercial

- Objectivo – injeção de energia na Rede de Transporte, até 250 MW.

**Palavras-chave:** Energia das ondas; Injeção de energia na rede eléctrica; Zona de testes; Zona Piloto Portuguesa; Zona pré-comercial.

### ABSTRACT

The Portuguese Pilot Zone (ZP) encompasses an area of approximately 320 km<sup>2</sup>, being located near S. Pedro de Moel, between Figueira da Foz and the Nazareth and is regulated by a concession agreement with the Portuguese State. The Portuguese Pilot Zone is the demarcated maritime space under national sovereignty or jurisdiction in water of depths between 30 and 90 metres. Its basic aim is to become an open space on the Atlantic coast devoted to the development of energy harnessed from the sea or located at sea, with particular emphasis on wave energy. The development of the Pilot Zone is divided into the following stages:

Stage 1: Creation of a Testing Zone and Pre-Commercial:

- Development of the Pilot Zone to receive in pre-commercial and proof of concept stages, generators of electricity (based on wave energy devices).
- Objective - Power injection in the Distribution Grid, up to 80 MW.

Stage 2: Business

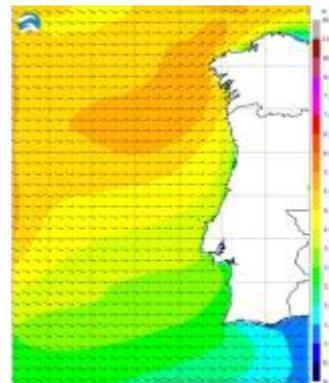
- Objective - Power Injection in the Transmission Grid, up to 250 MW.

**Keywords:** Energy injection into the electricity grid; Portuguese Pilot Zone; Pre-commercial; Testing area; Wave energy.

## 1. A ZONA PILOTO PORTUGUESA

### 1.1. Enquadramento

O investimento no sector das energias renováveis tem por base uma visão responsável e de futuro em termos da sustentabilidade dos modelos de sociedade que se encontram estabelecidos. Relativamente a Portugal, o facto de o país estar totalmente dependente da importação de combustíveis fósseis, torna altamente recomendável a aposta no sector das energias renováveis. Pelo facto de as virtudes desta aposta serem inúmeras, seria importante que o investimento neste sector se efectue de forma acelerada de modo a que o desenvolvimento tecnológico se concretize o mais rapidamente possível, de modo a que a rentabilidade dos sistemas permita obter tarifas favoráveis, reduzindo o recurso a mecanismos de financiamento suportados em tarifas FEED IN.



Estado do Mar: Altura significativa (fonte: IPMA)

Em termos de energias renováveis, Portugal tem o seu potencial hídrico explorado praticamente a 100%, tendo-se verificado nos últimos 15 anos uma forte aposta no sector eólico onshore. No entanto, face às características geográficas do país, constata-se que o aproveitamento energético relacionado com o mar constitui uma área de elevado potencial que urge explorar. Sendo um país com uma vasta costa marítima e possuindo uma das maiores Zonas Económicas Exclusivas da Europa, Portugal deve promover a produção de electricidade através de recursos de fonte ou localização oceânica (como as ondas ou o vento) acompanhando a tendência que se verifica noutros países da Europa.

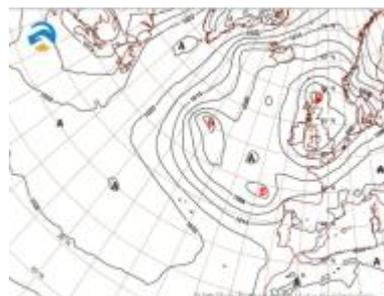
Deste modo, com o objectivo de lançar o desenvolvimento do sector da geração de energia eléctrica a partir das ondas do mar, foi criado, em 2008, o enquadramento

legal para criação da concessão da Zona Piloto Portuguesa, suportado nos Decretos-Lei n.º 5/2008, de 8 de Janeiro, e n.º 238/2008, de 15 de Dezembro, sendo atribuída à REN - Redes Energéticas Nacionais, S. G. P. S., S. A. - a responsabilidade pela criação de uma entidade, por si detida a 100%, responsável pela gestão da referida Zona.

## 1.2. Posicionamento geográfico e recursos endógenos

Porque é especial a Zona Piloto?

Dada a circulação geral atmosférica do Atlântico Norte, Portugal não é afectado pelas depressões existentes na zona de confluência polar, que são de tempestade, mas recebe o resultado destas, na forma de ondulação, com boa energia, mas atenuadas, ou seja, não associadas às tempestades que as originam. A localização da Zona Piloto possui, ainda, um conjunto de características favoráveis de que destacam:



Pressão atmosférica ao nível médio do mar  
(fonte: IPMA)

- Bom potencial de ondas, tendo por base os estudos efectuados por diversas entidades;
- Localização favorável em termos de minimização de efeitos sobre pescas ou tráfego marítimo;
- Zona de fácil expansão;
- Proximidade da rede eléctrica pública;
- Proximidade com infra-estruturas portuárias de apoio.

## 2. ENQUADRAMENTO LEGISLATIVO

Dando cumprimento ao enquadramento legislativo, a REN - Redes Energéticas Nacionais, S. G. P. S., S. A - constituiu a ENONDAS, SA, uma empresa do Grupo REN, com o objectivo de gerir a concessão da Zona Piloto Portuguesa, a qual é suportada num contrato estabelecido com o Estado Português (minuta definida na Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2010, de 1 de Julho<sup>1</sup>), assinado no dia 15 de Outubro de 2010.

<sup>1</sup> Aprova a minuta de contrato de concessão da exploração, em regime de serviço público, da zona piloto identificada no Decreto-Lei n.º 5/2008, de 8 de Janeiro, e da utilização privativa dos recursos hídricos do domínio público, para a produção de energia eléctrica a partir da energia das ondas do mar.

## **2.1. Aspectos do Contrato de Concessão**

O Contrato de Concessão define todos os aspectos de funcionamento da Zona Piloto, designadamente, propriedade de bens, obrigações da concessionária, regime económico-financeiro. Apresentam-se, de seguida, a título exemplificativo, alguns dos pontos mais relevantes do Contrato em termos do arranque e operação da Zona Piloto.

### **2.1.1. Cláusula 3.ª - Objecto e âmbito da Concessão**

Extracto da Cláusula 3.ª:

1. A Concessão tem por objecto a exploração da Zona Piloto, incluindo as respectivas instalações de apoio e serviços complementares e acessórios que possam contribuir para a melhor prossecução dos objectivos respeitantes à produção de energia eléctrica a partir das ondas do mar, definidos neste contrato e na lei.
2. A Concessão a que se refere o número anterior inclui a autorização para a utilização da faixa correspondente ao corredor para implantação das infra-estruturas para ligação à rede eléctrica pública e a utilização de recursos hídricos do domínio público hídrico em regime de concessão, conforme identificados no anexo I ao Decreto-Lei n.º 5/2008, de 8 de Janeiro, bem como a fiscalização da utilização por terceiros dos recursos hídricos que sejam necessários para a produção de energia eléctrica a partir da energia das ondas.
3. A Concessão integra ainda, no âmbito da exploração da Zona Piloto, a competência para a atribuição das licenças de estabelecimento e de exploração da actividade de produção de energia eléctrica a partir da energia das ondas do mar, nos termos constantes da legislação aplicável, bem como para a fiscalização dessas actividades.
4. A Concessionária pode autorizar o desenvolvimento de outras actividades para além da produção de energia eléctrica a partir das ondas do mar, após aprovação prévia dos membros do governo responsáveis pela área das finanças e da energia, desde que as actividades se subordinem à utilização preferencial da produção energética e sejam admitidas nos termos do regime de utilização dos recursos hídricos, devendo ser obtido o necessário título de utilização dos recursos hídricos e observada a legislação em vigor.

### **2.1.2. Cláusula 12.<sup>a</sup> - Competências da Concessionária (bases do conceito “one stop shop”)**

Extracto da Cláusula 12.<sup>a</sup>:

1 - São competências da Concessionária:

- a) Licenciar as instalações de produção ...
- b) Licenciar alterações, modificações e ...
- c) Fiscalizar as actividades de produção de energia eléctrica na Zona Piloto ...
- d) Promover a instalação e manutenção das infra-estruturas comuns ...
- e) Promover ou autorizar a promoção do desenvolvimento científico ...
- f) Informar periodicamente ...
- g) Propor ao membro do Governo responsável pela área da energia o valor das tarifas ...
- h) Cobrar taxas pela emissão de licenças ...
- i) Fixar e cobrar rendas e outras verbas aos promotores ...
- j) Garantir adequados mecanismos de divulgação ...
- l) Constituir servidões ...
- m) Proceder ao registo ...
- n) Informar o Concedente das contas ...
- o) Diligenciar junto da concessionária da rede nacional ...
- (...)

## **2.2. Legislação Complementar**

### **2.2.1. Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional: Lei n.º 17/2014, de 10 de Abril**

Complementarmente, o Governo aprovou legislação relacionada com o ambiente marítimo, na qual tem enquadramento a actividade a desenvolver pela ENONDAS como concessionária da Zona Piloto. Apresentam-se, a título exemplificativo, extractos da Lei n.º 14/2014, de 10 de Abril.

#### **“Artigo 1.º - Objeto e âmbito**

*1 - A presente lei estabelece as bases da política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional identificado no artigo seguinte.*

- 2 - A política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional define e integra as ações promovidas pelo Estado português, visando assegurar uma adequada organização e utilização do espaço marítimo nacional, na perspetiva da sua valorização e salvaguarda, tendo como finalidade contribuir para o desenvolvimento sustentável do País.
- 3 - Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a presente lei não se aplica a atividades que, pela sua natureza e atendendo ao seu objeto, visem exclusivamente a defesa nacional ou a segurança interna do Estado português.
- 4 - No exercício das atividades referidas no número anterior, o Governo atua em conformidade com os princípios e os objetivos do ordenamento e da gestão do espaço marítimo nacional previstos na presente lei e respetiva legislação complementar.”

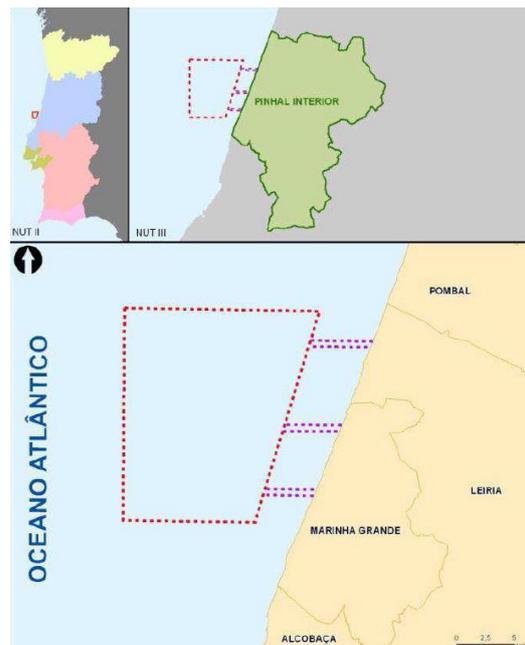
“Artigo 11.º - Conflitos de usos ou de atividades

1. No âmbito da elaboração dos planos de afetação, quando se verifique um caso de conflito entre usos ou atividades, em curso ou a desenvolver, no espaço marítimo nacional, na determinação do uso ou da atividade prevalecente, são seguidos os seguintes critérios de preferência na determinação do uso ou da atividade prevalecente, desde que estejam assegurados o bom estado ambiental do meio marinho e das zonas costeiras:

- a) Maior vantagem social e económica para o país, nomeadamente pela criação de emprego e qualificação de recursos humanos, pela criação de valor e pelo contributo para o desenvolvimento sustentável;” (...)

“Artigo 32.º - Disposição transitória

1. Até à entrada em vigor da legislação complementar prevista no artigo anterior, a utilização espacial do espaço marítimo nacional continua a reger-se pelas disposições normativas anteriormente vigentes.
2. Os títulos de utilização dos recursos no espaço marítimo nacional emitidos ao abrigo de legislação



Localização da Zona Piloto (fonte: ENONDAS)

*anterior mantêm-se em vigor nos termos em que o foram, designadamente no que respeita aos direitos de utilização espacial que lhes são inerentes.”*

### 2.2.2. Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013<sup>2</sup>: PNAER 2020 - Anexo I, Parte II, Quadro 3

O PNAER 2020 constitui uma base legislativa na qual a Zona Piloto se enquadrará. Estabelece, entre outros aspectos, um conjunto de objectivos a atingir em termos de produção da energia eléctrica.

No Anexo I, Parte II, Quadro 3, é estabelecida estimativa do contributo de cada tecnologia baseada em FER (fontes de energia renovável<sup>3</sup>) para alcançar os objectivos de 2020 e trajectória indicativa das quotas provenientes de FER no sector da eletricidade até 2020.

No caso da energia proveniente das ondas do mar prevê-se a instalação até 6 MW, sendo previsível que o envolvimento da Zona Piloto seja determinante.

*Diário da República, 1.ª série—N.º 70—10 de abril de 2013*

2077

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	MW	GWh										
<b>Hidroeléctrica:</b>	7.065	12.393	7.071	12.407	8.909	14.476	8.919	14.584	8.934	14.516	8.940	14.529
< 1MW	34	89	34	89	34	89	34	89	34	89	34	89
1MW - 10 MW	328	741	334	755	335	757	345	780	360	814	366	827
>10MW	6.703	11.563	6.703	11.563	8.540	13.630	8.540	13.715	8.540	13.613	8.540	13.613
<b>Da qual por bombagem<sup>8</sup></b>	2.709	3.901	2.709	3.901	4.004	5.766	4.004	5.766	4.004	5.766	4.004	5.766
<b>Geotérmica</b>	29	226	29	226	29	226	29	226	29	226	29	226
<b>Solar:</b>	417	661	474	751	532	840	589	929	647	1.018	720	1.139
<i>Fotovoltaica</i>	383	593	440	683	498	772	555	861	613	950	670	1.039
<i>Solar concentrada</i>	34	68	34	68	34	68	34	68	34	68	50	100
<b>Marés, ondas, oceanos</b>	1	1	6	9	6	9	6	12	6	15	6	15
<b>Eólica:</b>	4.842	11.180	4.942	11.330	5.042	11.469	5.142	11.605	5.242	11.731	5.300	11.671
<i>Onshore</i>	4.840	11.176	4.915	11.260	5.015	11.399	5.115	11.534	5.215	11.661	5.273	11.601
<i>Offshore</i>	2	4	27	70	27	70	27	70	27	70	27	70
<b>Biomassa:</b>	784	4.450	814	4.641	814	4.641	814	4.641	814	4.641	838	4.710

Objectivos de produção energética de fonte renovável (fonte: Diário da República, 1ª série, n.º 70 – 10 de Abril de 2013)

<sup>2</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013, de 10 de Abril, aprova o Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética para o período 2013-2016 e o Plano Nacional de Acção para as Energias Renováveis para o período 2013-2020. Na Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2010, de 15 de Abril, tinha sido aprovada a Estratégia Nacional para a Energia 2020.

<sup>3</sup> Ver o Despacho Conjunto n.º 51/2004, de 31 de Janeiro, Produção de eletricidade a partir das seguintes FER: eólica, hídrica, biomassa, biogás, ondas e fotovoltaica.

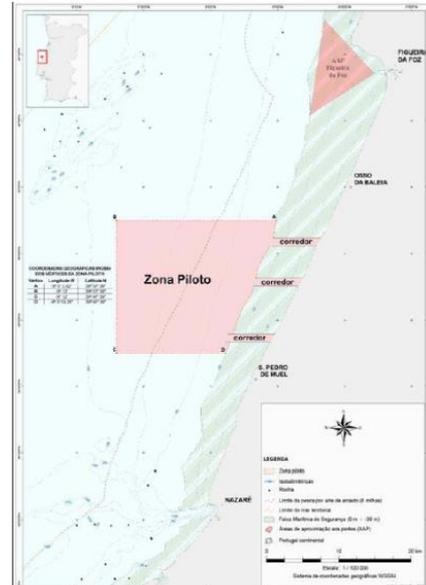
### 3. CARACTERÍSTICAS DA ZONA PILOTO E DESENVOLVIMENTO DE ACÇÕES

#### 3.1. Descrição

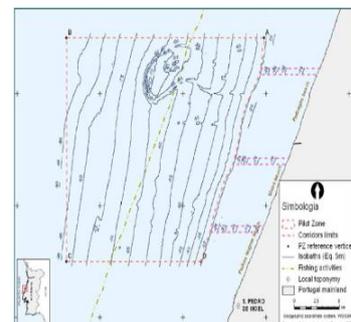
A Zona Piloto Portuguesa (ZP) engloba uma área de cerca de 320 km<sup>2</sup> e está situada perto de S. Pedro de Moel, entre a Figueira da Foz e a Nazaré. A ZP constitui o espaço marítimo delimitado sob soberania ou jurisdição nacional em águas de profundidades compreendidas entre 30 e 90 metros. Possui um conjunto de características naturais que favorecem a instalação de dispositivos de geração de energia a partir das ondas, designadamente:

- Boa ondulação, sem ser muito destrutiva;
- Poucas tempestades, maioritariamente no inverno;
- Boas janelas de trabalho, com muita ondulação e pouco vento;
- Baixa intensidade de correntes marinhas e ausência de correntes de marés;
- Tráfego marítimo reduzido;
- Fundo do mar composto essencialmente por areia e cascalho, sem afloramentos;
- Proximidade de portos e estaleiros.

O objectivo fundamental da ZP é tornar-se um espaço aberto, na costa atlântica, dedicado ao desenvolvimento de energias de fonte ou localização oceânica, com especial ênfase na energia das ondas e na eólica offshore. Para operacionalizar a ZP, dando cumprimento às obrigações estabelecidas no Contrato de Concessão, a ENONDAS desenvolveu já um conjunto de acções de base, aguardando autorização da tutela para o lançamento das restantes acções.



Localização da Zona Piloto (fonte: Diário da República, 1ª série, nº 5 – 8 de Janeiro de 2008)



Orografia do fundo marinho da Zona Piloto (fonte: ENONDAS)

### 3.2. Trabalho realizado

#### a) Regulamento de Acesso da ZP <sup>4</sup>

- Estabelece os princípios gerais a que os promotores estarão sujeitos durante a actividade que venham a desenvolver na ZP no que toca designadamente aos procedimentos para o licenciamento, rendas, tarifas e a utilização das zonas e dos equipamentos comuns.



Colocação de bóia ADCP na Zona Piloto (fonte: ENONDAS)

- Foi objecto de aprovação provisória por parte da DGEG e esteve em discussão pública até ao passado dia 12/10/2014.

#### b) Caracterização geofísica da ZP

- Executada pelo *Instituto Hidrográfico*, aborda vários aspectos, tais como:

✓ Batimetria e Morfologia	✓ Estruturas Sedimentares	✓ Cartografia da cobertura dos sedimentos
✓ Criação da situação de referência para a qualidade da água e dos sedimentos	✓ Detecção de objectos	✓ Oceanografia
✓ Dinâmica de sedimentos nas áreas costeiras e nos corredores de acesso	✓ Segurança de navegação	✓ Integração e Apresentação de Dados georreferenciados

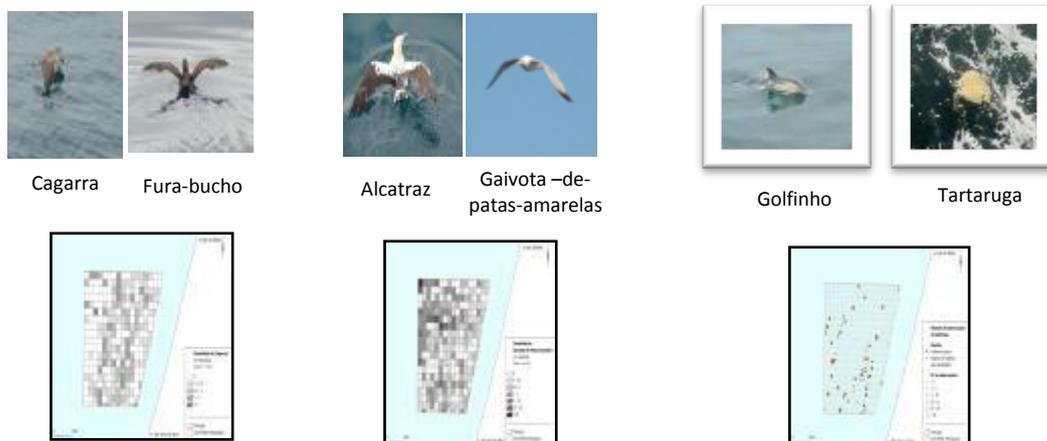
<sup>4</sup> O regulamento está disponível em <[www.oceanplug.pt](http://www.oceanplug.pt)>.

- De acordo com os dados obtidos, a ZP possui um elevado potencial energético, com uma grande exposição aos elementos oceanográficos, especialmente aos ventos e às ondas.
- Foi objecto de aprovação provisória por parte da DGEG e esteve em discussão pública até ao passado dia 12/10/2014.
- Toda a informação recolhida é gratuita e está disponível em <[www.oceanplug.pt](http://www.oceanplug.pt)>.

### c) Censo de Aves e Mamíferos

A caracterização geofísica da ZP foi complementada com a realização de um censo de aves e mamíferos que habitam a zona de forma permanente ou em trânsito migratório. Os censos visuais realizados utilizaram metodologias standardizadas a nível europeu pela ESAS (*European Seabirds At Sea*) e pela MMA (*Marine Mammal Association*).

Foi identificada uma multiplicidade de espécies das quais se destacam:



Espécies animais identificadas e sua localização na Zona Piloto (fonte: ENONDAS)

### d) Caracterização ambiental da ZP

A caracterização ambiental da ZP, elaborada previamente à instalação e avaliação ambiental de projectos de aproveitamento da energia renovável de fonte ou localização oceânica, permitirá futuramente:

- Servir de ponto de partida à caracterização da situação de referência dos EIncA (Estudos de Incidências Ambientais) e eventuais EIA (Estudos de Impacte Ambiental) a elaborar para projectos que se venham a instalar na

ZP, permitindo estabelecer, simultaneamente, uma definição do âmbito para esses mesmos estudos.

- Reunir elementos que sirvam de base à caracterização da situação de referência dos EInCA de projectos a instalar na ZP e eventuais EIA a elaborar no âmbito da infra-estruturação da ZP, nomeadamente para as alternativas de corredores de ligação a terra existentes, viáveis do ponto de vista técnico e económico, permitindo estabelecer, simultaneamente, uma definição do âmbito para esses mesmos estudos.

Alguns dos aspectos abordados:

✓ Clima	✓ Recursos hídricos	✓ Hidrodinâmica, sedimentologia, geologia, sismicidade e neotectónica
✓ Ambiente acústico	✓ Fauna e flora aquática	✓ Ecossistemas bentónicos
✓ Paisagem, ordenamento do território e espaço marítimo	✓ População e actividades económicas	✓ Património arqueológico

- Foi objecto de aprovação provisória por parte da DGEG e esteve em discussão pública até ao passado dia 30/11/2014.
- Toda a informação recolhida é gratuita e está disponível em: [www.oceanplug.pt](http://www.oceanplug.pt).



Vista do Pinhal de Leiria próxima da Zona Piloto (fonte: ENONDAS)

#### e) Definição de corredores de acesso terrestres

- Estabelece os traçados dos corredores de ligação da ZP a sub-estações da rede eléctrica.
- Identifica zonas de atravessamento, designadamente marítimas, dunares, floresta e urbanas.
- Identifica as servidões necessárias à criação das condições de segurança requeridas à infra-estrutura.
- Documento em apreciação pela DGEG.



Zona Piloto e corredores de acesso (fonte: ENONDAS)

### 3.3. Projectos e prazos

A ENONDAS tem prosseguido com o desenvolvimento das actividades decorrentes do Contrato de Concessão, encontrando-se concluídas três fases determinantes para o arranque do projecto que consistiram na execução da Caracterização Geofísica, Caracterização Ambiental e Regulamento de Acesso da Zona Piloto. A fase relacionada com infra-estruturas (projecto e construção) aguarda resposta da tutela ao pedido efectuado pela ENONDAS para alteração legislativa do Decreto-Lei n.º 5/2008<sup>5</sup> e do Decreto-Lei n.º 238/2008.<sup>6</sup>

Projecto	Status	Data
Caracterização Geofísica	Concluída	Concluída a discussão pública em 12/10/2014
Caracterização Ambiental	Concluída	Em apreciação pela DGEG
Regulamento de Acesso	Concluída	Concluída a discussão pública em 12/10/2014
Corredores de Acesso	Concluída	Em apreciação pela DGEG
Ponto de ligação e infra-estrutura submarina	Aguarda alteração legislativa	

### 3.4. Outras actividades

Faz parte das atribuições da ENONDAS, SA, como concessionária, a divulgação e promoção da Zona Piloto, bem como a promoção do conhecimento científico e tecnológico relacionado com as energias marinhas. Neste sentido, para além dos

<sup>5</sup> De 15 de Dezembro, aprova as bases de concessão para a exploração da zona piloto para a produção de energia eléctrica a partir da energia das ondas e atribui a respectiva concessão a uma sociedade a constituir pela REN - Redes Energéticas Nacionais, S. G. P. S., S. A.

<sup>6</sup> De 8 de Janeiro, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 57/2007, de 31 de Agosto, estabelece o regime jurídico de acesso e exercício da actividade de produção de electricidade a partir da energia das ondas.

múltiplos contactos estabelecidos com promotores, universidades, indústria, etc., a ENONDAS, SA, estabeleceu recentemente um “Memorando de Entendimento” com um promotor europeu que:

- Planeia um desenvolvimento em duas fases de um sistema em escala 1/3.
- Está a considerar desenvolver as duas fases em Portugal.



Colocação de bóia multiparâmetro na Zona Piloto (fonte: ENONDAS)

#### 4. PRÓXIMOS PASSOS

##### 4.1. Acções a desenvolver

Existe, ainda, um conjunto importante de acções a desenvolver, necessárias para o estabelecimento da Zona Piloto, destacando-se a criação de documentação operacional e projecto de infra-estruturas.

###### a) Vertente documental

- Plano de Segurança Marítima.
- Plano de Operação e Manutenção.
- Constituição das servidões terrestres e marítimas e seu registo junto das entidades competentes.
- Definição das infra-estruturas náuticas de apoio à instalação e manutenção de parques de energia offshore.
- Definição das infra-estruturas de suporte aos sistemas de vigilância e segurança a instalar pelas entidades competentes.
- Regulamento de utilização das seguintes infra-estruturas comuns da ZP:
  - Corredores de acesso;
  - Infra-estruturas náuticas de apoio;
  - Infra-estruturas de suporte aos sistemas de segurança e vigilância.

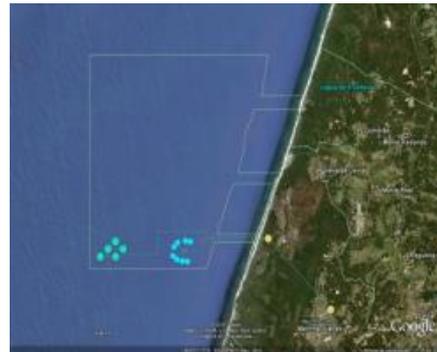
b) Vertente de projecto de infra-estruturas

- Cabos e conexões submarinas.
- Sub-estação onshore.
- Corredores terrestres e marítimos.
- Ligação à rede eléctrica.

**4.2. Plano de Desenvolvimento da Zona Piloto**

Tendo em vista a activação do plano de desenvolvimento da ZP, a ENONDAS, SA, submeteu à tutela um pedido de alteração legislativa que possibilite o arranque da instalação da infra-estrutura eléctrica que permita a ligação da rede eléctrica pública ao ponto de conexão offshore.

Foram definidas duas fases de implementação para a Zona Piloto:



Perspectiva de implantação de parques de energia das ondas na Zona Piloto  
(fonte: ENONDAS)

Fase 1: Criação de Zona de Testes e Pré-Comercial:

- Desenvolvimento da ZP de modo a que possa receber, em regime de demonstração de conceito e pré-comercial, equipamentos de geração de energia eléctrica (baseados em energia das ondas).
- A concessionária da rede eléctrica garante a construção, junto da zona piloto, das infra-estruturas necessárias para receber a energia eléctrica fornecida pelos promotores.
- Instalação da infra-estrutura eléctrica que permita a injeção na Rede de Distribuição até 80 MW.

Fase 2: Comercial (conforme necessário):

- A concessionária da rede eléctrica garante a construção, junto da zona piloto, das infra-estruturas necessárias para receber a energia eléctrica fornecida pelos promotores.
- Instalação da infra-estrutura eléctrica que permita a injeção na Rede de Transporte até 250 MW.

## 5. A “ENVOLVENTE” DA ZONA PILOTO

Um dos factores de atractividade de promotores para a ZP está relacionado com a panóplia de serviços que serão requeridos, e que poderão ser prestados por entidades locais, diminuindo custos de projecto e potenciando o desenvolvimento de “know-how” nacional.

### 5.1. Serviços disponíveis localizados perto da ZP - Sinergias com outras entidades nacionais

- Universidades e Institutos orientados para o I&D na área offshore.
- Portos e estaleiros.
- Indústria de componentes eléctricos e electrónicos.
- Operadores marítimos.
- Outros (ver em <<http://globalfind.globalparques.pt>>).

### 5.2. Protótipos testados em Portugal

Portugal já foi palco de teste de alguns protótipos baseados em diversas tecnologias. Embora, não realizados na ZP, esta terá condições para acolher alguns deles, designadamente os vocacionados para offshore.



AWS em Peniche (fonte: <http://awsocan.com>)



Windfloat na Aguçadoura (<http://www.demowfloat.eu>)



Pelamis na Aguçadoura (fonte: <http://www.power-technology.com/>)



Waverooler em Peniche (fonte: <http://aw-energy.com>)



Central do Pico (fonte: [www.wavec.org](http://www.wavec.org))

### 5.3. Zonas de desenvolvimento similares na Europa

Existem na Europa zonas de testes que operam em modo similar à ZP. Esta diversidade, num sector emergente que requer forte investimento recomenda que seja desenvolvido um modelo de cooperação de modo a promover a instalação de tecnologias relacionadas com a produção de energia a partir de fontes marinhas.

Com este objectivo, a ENONDAS, SA, tornou-se membro do OEF (Ocean Energy Forum) de modo a poder participar de uma forma mais activa no desenvolvimento do sector europeu de energias marinhas.



## 6. DESAFIOS E CONSTRANGIMENTOS AO DESENVOLVIMENTO DA ZONA PILOTO

O estabelecimento da ZP enfrenta um conjunto de desafios que urge ultrapassar nas diversas vertentes, legislativas e técnicas, designadamente:

- 1.º- Aprovação do investimento na infra-estrutura, sem o qual não será possível tornar a ZP mais atractiva para os promotores.
- 2.º- Concretização da alteração legislativa submetida à tutela:
  - a) Decreto-Lei n.º 5/2008: artigos 1.º a 5.º, 7.º, 8.º, 10.º a 12.º, 14.º, 21.º, 22.º, 24.º, 27.º a 32.º, 34.º a 36.º, 40.º, 41.º, 45.º, 46.º, 48.º, 49.º e Anexo II);
  - b) Decreto-Lei n.º 238/2008: artigo 4.º, Anexo I.
- 3.º- Outros projectos localizados fora da ZP potenciam a dispersão do investimento em tecnologias de geração de energia a partir de fonte oceânica.
- 4.º- Maturidade das tecnologias. Os dispositivos de geração de energia a partir das ondas encontram-se ainda em fase de testes, apresentando um ritmo lento

de desenvolvimento, complementada com a existência de uma multiplicidade de tecnologias que pulverizam a capacidade de financiamento.

5.9- Tarifário. O desenvolvimento das energias renováveis emergentes requer, normalmente, tarifários atractivos para os promotores.

## CONCLUSÕES

Em síntese, verifica-se que Portugal apresenta as condições ideais para o desenvolvimento das energias renováveis marinhas, existindo várias Zonas de Teste na Europa, mas nenhuma com as boas condições geofísicas que existem na Zona Piloto Portuguesa, designadamente um elevado potencial energético, sem muitas tempestades destrutivas.

Adicionalmente, o Regulamento de Acesso possibilita que os promotores podem desenvolver o seu projecto desde a demonstração de conceito até à fase comercial sempre no mesmo local, numa ótica de *one-stop-shop*.

Portugal beneficiará com o desenvolvimento de energias oceânicas, nomeadamente com a atracção de investimentos estrangeiros, a revitalização do sector marítimo e criação de empregos directos e indirectos.

Complementarmente, com o desenvolvimento destes projectos, a possibilidade de iniciativas maiores, como uma SuperGrid Atlântica ou o transporte de energia em corrente contínua, constitui um importante potencial que importa não negligenciar.



Perspectiva da orla costeira de Pedrogão (fonte: ENONDAS)

## AGRADECIMENTO

Agradecemos ao WavEC na pessoa do Prof. António Sarmento como pontos centrais na divulgação da energia das ondas em Portugal, às entidades públicas que têm acarinhado a Zona Piloto Portuguesa, em especial à DGEG, bem como à Equipa de Comunicação da REN que tanto tem trabalhado para potenciar este magnífico projecto.



## AQUICULTURA EM PORTUGAL: PRESENTE E PERSPECTIVAS FUTURAS

Luísa M. P. Valente, Maria Teresa Dinis, Fernando Gonçalves

### RESUMO

O consumo global de pescado tem vindo a aumentar, sendo Portugal o maior consumidor da União Europeia, e um dos maiores do mundo, com 57 kg *per capita*/ano. Este aumento global da procura tem sido essencialmente suportado por um incremento significativo da produção aquícola, uma vez que as pescas estagnaram visto terem atingido o seu máximo de sustentabilidade. A aquacultura é o sector da produção animal que apresenta um maior crescimento global contribuindo já com cerca de 50% do pescado consumido a nível mundial. Em Portugal as principais espécies produzidas são marinhas tendo-se produzido em 2013 aproximadamente 10 mil toneladas de peixes (pregado, dourada, robalo e linguado) e bivalves (amêijoia boa, ostra e mexilhão). A produção de espécies de água doce está limitada à truta-arco-íris essencialmente no Norte e Centro do país. Os sistemas de produção são bastante variados, incluindo antigas salinas/esteiros (dourada e robalo), tanques (pregado, truta e linguado) e estruturas flutuantes (jaulas) e/ou suspensas no mar (dourada, bivalves) e em albufeiras (truta). Os bivalves (ostra e amêijoia boa) são ainda produzidos em mesas ou sobre o sedimento de zonas entre marés (parques).

O desenvolvimento da aquacultura em Portugal apresenta vários constrangimentos que urge resolver, nomeadamente a) a identificação e mapeamento de zonas adequadas à actividade; b) a simplificação e agilização dos processos de licenciamento com adequação dos períodos de licenciamento às necessidades das empresas; aumento dos prazos de licenças; diminuição do tempo de apreciação dos processos; redução dos custos de contexto; c) a regulamentação de seguros para o sector; d) o acesso ao financiamento; deviam ser fomentados e postos a concurso Fundos de Capital de Risco, aproveitando as verbas decorrentes dos apoios comunitários; e) a agilização/simplificação dos processos de candidatura a fundos comunitários (balcão único); f) a regulamentação da apanha natural de bivalves; g) a resolução dos constrangimentos existentes a nível fiscal, com equivalência ao sector da pesca e pecuária; h) a possibilidade de assegurar juvenis de elevada qualidade para produção/engorda de espécies marinhas. Uma aposta no crescimento sustentável deste sector tem que obrigatoriamente passar pela resolução destes problemas, de forma a se criarem condições de investimento atraentes para as PMEs.

**Palavras-chave:** Aquicultura; Consumo de pescado; Offshore; Produção de bivalves; Sistemas de recirculação de água (RAS).

**ABSTRACT**

Fish consumption has been increasing worldwide. Portugal has the highest fish consumption within EU and one of the highest in the world, with 57 kg *per capita*/year. This global increase in fish demand has been mainly supported by a significant increase in aquaculture production due to fisheries stagnation. Aquaculture is the fastest growing animal production sector, contributing 50% to the fish consumed worldwide. Portugal mostly farms marine species, producing in 2013 about 10 thousands tones of finfish (turbot, seabream, seabass and sole) and shellfish (oysters, mussels and clams). Freshwater production is limited to rainbow trout produced in the North and Center of the country. The production systems include earth ponds (seabass and seabream), tanks (turbot, rainbow trout and sole) and cages and/or suspended cultures in the sea (seabream, shellfish) and freshwater reservoirs (rainbow trout). Coastal marine bottom cultures (parks) also exist for shellfish (oysters and clams).

The development of aquaculture in Portugal still has several bottlenecks that need to be addressed: a) identification and mapping of adequate areas for the activity; b) simplification and shortening of time to obtaining licenses; increase the licenses duration and reduction of local costs; c) insurance regulation to the sector; d) access to financial support including contest to venture capital funds; e) simplification and shortening of application processes to EU funds; f) regulation of shellfish seed catch; g) tax fees equivalent to fishery and other animal production sectors; h) access to high quality juveniles (marine species) for growth-out. The governmental commitment and involvement in the implementation of such problems is crucial to create attractive conditions for investors and promote the sustainable growth of aquaculture.

**Keywords:** Aquaculture; Offshore; Recirculation aquaculture systems (RAS); Seafood consumption; Shellfish production.

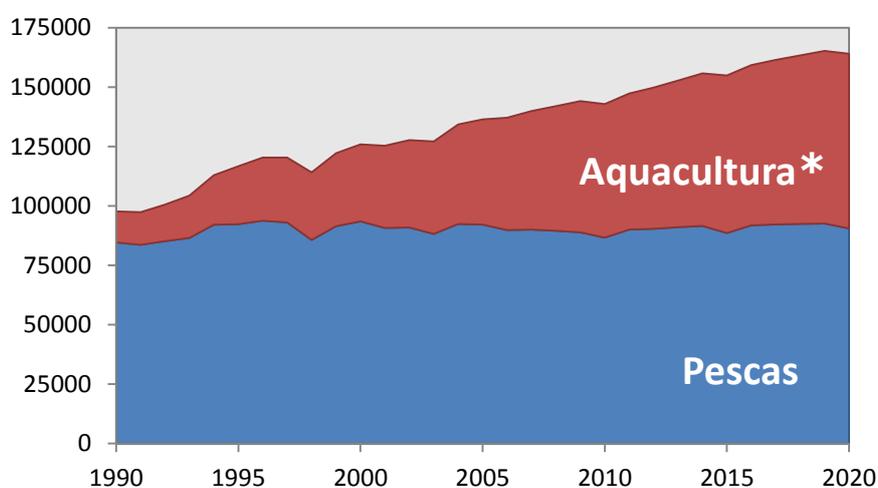
**1. AQUACULTURA MUNDIAL E CONSUMO DE PESCADO**

A aquacultura é o sector da produção animal que apresenta um maior crescimento global contribuindo já com cerca de 50% do pescado consumido a nível mundial (FAO, 2012). Este crescimento acentuado procura responder ao aumento global da procura e consumo de pescado *per capita* nos países em desenvolvimento e em particular na Ásia, uma vez que as capturas de peixes selvagens estagnaram nas últimas décadas. Dados da FAO (2014) demonstram que o volume de capturas permaneceu estável nas 2 últimas décadas tendo o consumo de pescado *per capita* aumentado 70% nos últimos 40 anos. De acordo com últimas estimativas, até 2020 irá ser necessário um acréscimo de aproximadamente 25 milhões de toneladas na oferta mundial de pescado que terá de ser obtido através da aquacultura (Figura 1). A Ásia é de longe o

maior produtor aquícola do mundo, contribuindo com 89% da produção total; só a China contribui com 60%.

A contribuição da aquacultura continuará a aumentar devido às limitações da captura de espécies selvagens, ao aumento da população e a uma maior confiança do consumidor, pois cada vez mais a aquacultura é praticada de uma forma responsável e sustentável, tendo em conta a conservação do ambiente e dos recursos naturais e garantindo elevados padrões de segurança alimentar.

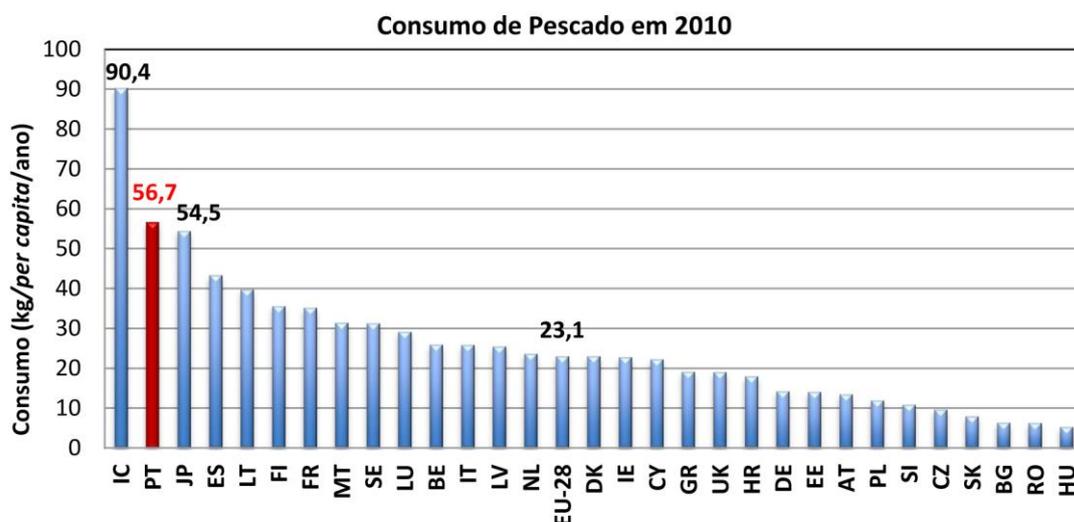
**Milhões de Toneladas**



**Figura 1:** Produção mundial de pescado (FAO, 2014).

\* Excluindo plantas aquáticas

Portugal apresenta o maior consumo de pescado da União Europeia, e um dos maiores do mundo, com 57 kg *per capita*/ano, sendo que a média europeia é de 23kg (Figura 2). No entanto, em Portugal, a disponibilidade absoluta de pescado (peixe, crustáceos e moluscos) para consumo diminuiu nos últimos cinco anos conduzindo a uma perda de consumo de 8,7 g/ *per capita* neste período (INE, 2015). Este consumo tem sido essencialmente suportado pelas pescas, sendo o peso da aquacultura nacional no fornecimento de pescado ao mercado português ainda muito baixo. Portugal importa cerca de 2/3 do pescado que consome o que representa um desequilíbrio na balança comercial de > 600 milhões €/ano. Este desequilíbrio apenas poderá ser ultrapassado através do desenvolvimento sustentado, mas sustentável, da aquacultura.

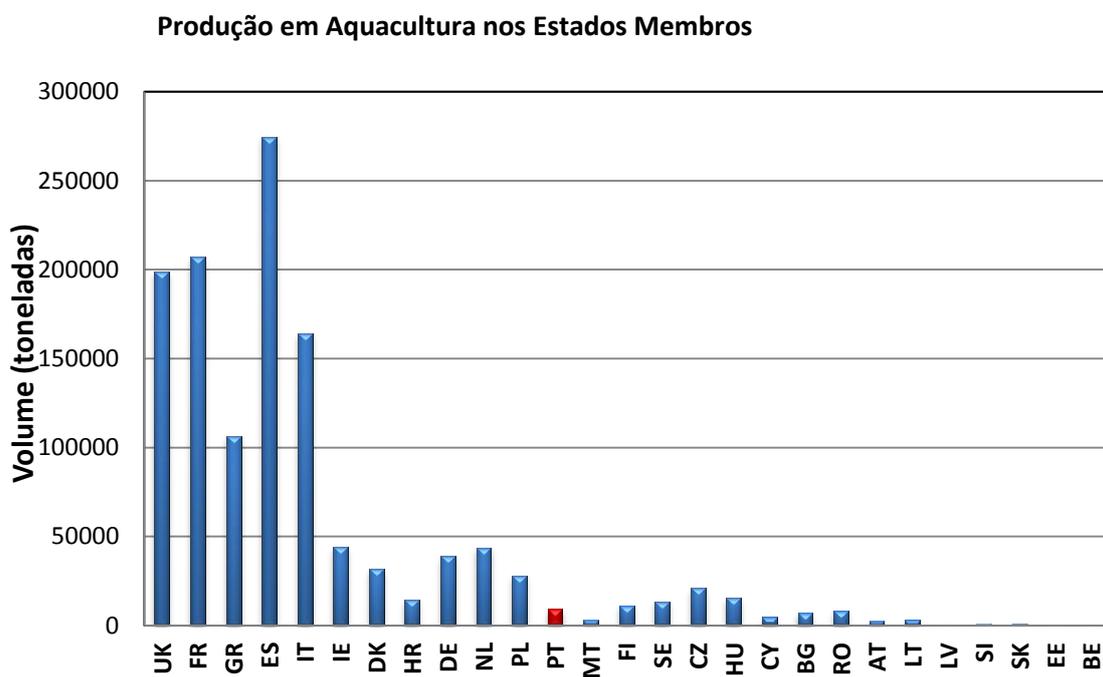


**Figura 2:** Consumo de pescado *per capita* nos vários Estados Membros em 2010. Inclui-se a Islândia e o Japão (dados de 2009) para comparação relativa (Fontes: FAO e Eumofa).

## 2. PRODUÇÃO AQUÍCOLA EM PORTUGAL

No contexto europeu, vários países apostaram na produção aquícola, tendo hoje um maior peso nas decisões comunitárias, mas em Portugal a aquacultura é uma actividade primária relativamente recente, cujas produções têm ficado aquém das expectativas criadas aquando da sua entrada na União Europeia (Figura 3).

Segundo dados do INE (2014), a produção de pescado em Portugal manteve-se estável até 2011, tendo em 2012 registado um incremento. O sector conheceu um rápido crescimento nos anos 80, mas no início da década de 90 sofreu uma redução de produção, fundamentalmente devido a falhas estruturais dos métodos de produção e falta de critérios na aplicação dos Fundos Comunitários, culminando na inviabilidade económica de muitas das novas unidades. Por outro lado, Portugal decidiu continuar a promover a pesca ao invés de apoiar projectos estruturantes na área da aquacultura. Em 2012, segundo dados do INE (2015), a produção nacional atingiu as 10.939 toneladas, correspondendo a pouco mais de 1,7% do total do consumo nacional de pescado. Salienta-se o facto de mais das 4 mil e 700 toneladas produzidas corresponderem a duas espécies (o pregado e a ameijoia-boia). Contudo, a produção nacional voltou a cair em 2013 para as 9.955 toneladas. Segundo a APA – Associação Portuguesa de Aquicultores, em 2014 a produção terá aumentado para os valores atingidos em 2012, aumento este que se continuará a verificar em 2015.



**Figura 3:** Produção aquícola em 2011 nos Estados-Membros da União Europeia (Fonte: EU, 2014).

**Código usados para os vários países:**

BE- Bélgica, BG-Bulgária, CZ- republica Checa, DK-Dinamarca, DE-Alemanha, EE- Estónia, ES-Espanha, FR-França, GR-Grécia, HR-Croácia, IE-Irlanda, IT-Itália, CY-Chipre, LV-Letónia, LT-Lituânia, LU-Luxemburgo, HU-Hungria, MT-Malta, NL-Holanda, AT-Áustria, PL-Polónia, PT-Portugal, RO-Roménia, SI-Eslovénia, SK-Eslováquia, FI-Finlândia, SE-Suécia, UK-Reino Unido.

**Tabela 1: Produção aquícola em Portugal em 2013 (INE, 2015).**

Espécie	Produção (toneladas)
Pregado	2 353
Amêijoa	2 372 *
Dourada	1 201 **
Ostra	995 ***
Robalo Legítimo	455

Truta	772
Mexilhão	1 547
Linguado	154
Outros	106
<b>TOTAL</b>	<b>9 955</b>

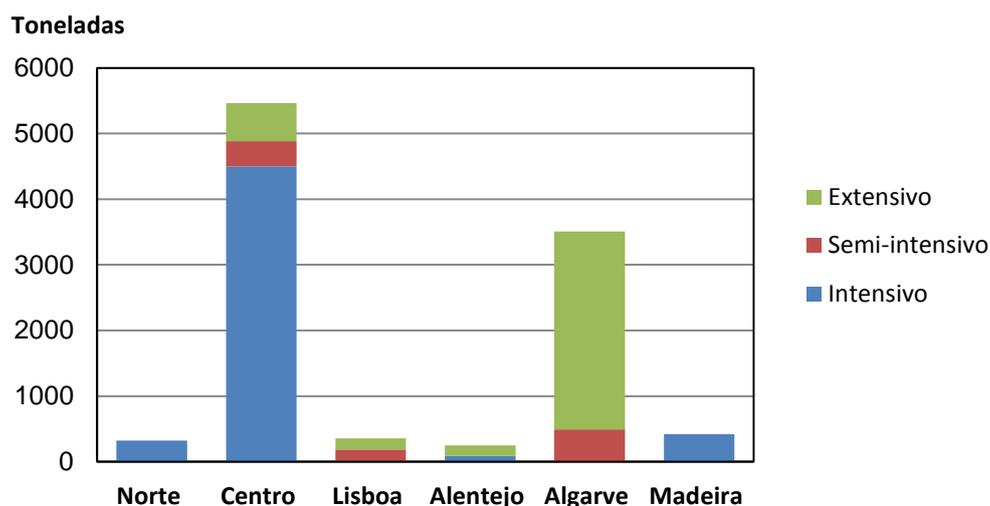
\* 5000 segundo Ferreira et al. (2012)

\*\* ~400 são produzidas na Região Autónoma da Madeira

\*\*\* Ferreira et al. (2012) estimou a produção de ostra na Ria Formosa em ~2.000 toneladas

Em Portugal as principais espécies cultivadas são marinhas (Tabela 1) das quais se produziram 4.163 toneladas de peixes (pregado, dourada, robalo, linguado) e 4.914 toneladas de bivalves (amêijoas, ostra e mexilhão), em 2013 (INE, 2015). A produção de espécies de água doce continua limitada à truta-arco-íris essencialmente no Norte e Centro do país (772 toneladas).

#### Produção de aquicultura em águas interiores e oceânicas, por NUTS II



**Figura 4:** Distribuição da produção nacional, em 2013, por regiões e em função do regime de produção (extensivo, semi-intensivo e extensivo); Fonte: INE, 2015.

No que respeita aos regimes de exploração (Figura 4), a produção em águas doces é exclusivamente intensiva (tipicamente com elevadas densidades, 8-70 kg/m<sup>3</sup>); em águas marinhas e salobras, apenas 34,7% é intensiva, sendo que 54,7% do volume total provém do regime extensivo (utilizado sobretudo para a cultura de bivalves com alimentação apenas natural), e 10,7% do semi-intensivo (densidades médias 1-5 kg/m<sup>3</sup>) (INE, 2015). Os sistemas de produção são bastante variados, incluindo antigas salinas/esteiros (dourada e robalo), tanques (pregado, truta e linguado), estruturas flutuantes e/ou suspensas no mar (dourada, bivalves), zonas entre-marés (ameijoa-boia e ostra) e em albufeiras (truta).

A localização geográfica das aquaculturas instaladas em Portugal concentra-se no litoral e é maioritariamente feita em tanques de terra, resultado do aproveitamento em muitos casos de antigas salinas/esteiros, estendendo-se da Póvoa do Varzim a Castro Marim (Figura 5).

Nos últimos anos têm proliferado empresas produtoras de **bivalves** em zonas estuarinas da costa Atlântica (ostra) e no Algarve em zonas estuarinas e em mar aberto/offshore (amêijoa boa, ostra, e mexilhão). A produção de ostras em zonas entre marés é feita em mesas ou sobre o sedimento, recorrendo a sementes maioritariamente adquiridas em maternidades fora do país (França e Irlanda). A amêijoa boa é exclusivamente produzida em parques na zona entre marés (sedimento)

no Alvor e Ria Formosa, a partir de sementes (juvenis) capturadas em bancos naturais, uma vez que estas não são ainda produzidas em maternidades. No caso do mexilhão há uma produção bastante significativa na costa sul do Algarve, em estruturas suspensas, uma em Sagres, outra em Lagos e outra em Olhão, a partir de semente natural. Na lagoa de Albufeira (Sesimbra) e na zona de Aveiro existem também unidades mais antigas, em estruturas suspensas semelhantes às utilizadas nas Rias Galegas.

A produção de **robalo e dourada** depende de um elevado número de unidades de pequena dimensão localizadas em Aveiro, Figueira da Foz, Setúbal, Sines, Alvor, Vila Real de Santo António e Região Autónoma da Madeira. Estes sistemas baseiam-se, de forma geral, na engorda de juvenis que são adquiridos em maternidades fora do país, o que é uma limitação importante, quer em termos de disponibilidade de animais, quer em termos de qualidade e preço dos mesmos (incluindo estado sanitário). É de salientar que a Madeira contribui já com quase 50% da dourada produzida no país. As condições ambientais favoráveis nesta região, nomeadamente a temperatura da água e a possibilidade de produção intensiva em estruturas flutuantes (jaulas) fazem antever um contínuo aumento de produção a curto prazo. Recentemente foram implantadas unidades de produção de peixes planos, pregado em Mira e linguado na

Póvoa do Varzim e Aveiro. Por outro lado, a instalação recente de uma maternidade associada a uma das unidades de engorda de linguado, no Norte do país, potencia um acentuado desenvolvimento da produção desta espécie, uma das de maior valor económico e extremamente apreciada pelo consumidor.

Tem-se igualmente apostado na **diversificação da produção** com uma procura de espécies adaptadas às nossas condições ambientais e economicamente viáveis. A corvina tem sido apontada como uma espécie com potencial para o nosso país, devido ao seu rápido crescimento e elevado valor económico, embora o seu crescimento esteja altamente dependente das condições ambientais onde é produzida. Temperaturas inferiores a 18°C parecem limitar o crescimento desta espécie podendo comprometer a sua viabilidade económica (Dias *et al.*, 2014). Na Região Autónoma da Madeira, apesar das suas temperaturas de água elevadas, não se conhecem registos de ocorrências de corvina. A identificação de espécies locais tem sido uma prioridade para a região, havendo já possibilidade de produção do sargo comum e do pargo. No caso do pargo, os produtores não se têm interessado por esta espécie, uma vez que o pargo do Brasil tem um preço de mercado inferior ao produzido em offshore. A seriola (ou lírio) é uma espécie em investigação, mas a sua produção em larga escala não foi ainda considerada dado as tecnologias de produção de juvenis apresentarem ainda algumas dificuldades.

No que diz respeito a espécies de água doce, a produção nacional focou-se apenas na **truta-arco-íris** em águas interiores de Paredes de Coura, Gerês, Montalegre, Covilhã, Sabugal, Arganil, Castro D' Aire, Águeda e na Região Autónoma da Madeira. O cultivo intensivo para repovoamento de rios e albufeiras e/ou parques de pesca tem sido muito pouco explorado.

### 3. PERSPECTIVAS FUTURAS PARA PORTUGAL

A visão europeia para o *“Desenvolvimento Sustentável da Aquacultura”* assenta na promoção da competitividade através do fomento de metodologias inovadoras ambientalmente sustentáveis, tendo em conta o bem-estar e a saúde animal e a perspectiva do consumidor. Um dos eixos do próximo programa do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP) – 2014/2020 tem como objectivo fomentar uma aquacultura ambientalmente sustentável, eficiente, inovadora e competitiva baseada no conhecimento. Para concretizar esta visão, o desenvolvimento aquícola em Portugal deve apostar, quer na diferenciação, quer no aumento da produção. Estes desafios deverão ser alicerçados numa relação com o sistema científico e tecnológico nacional e acompanhados de formação profissional que leve ao desenvolvimento de

novas competências, que sejam o suporte de novos equipamentos e metodologias de produção.



**Figura 5:** Aquacultura em Portugal – Principais zonas de produção e espécies produzidas.

A diferenciação da aquacultura poderá passar pelo fornecimento de produtos de elevado valor (produtos certificados; novas formas de apresentação, processamento e transformação mais apetecíveis e convenientes aos consumidores; novas espécies com valor acrescentado) e inovadores (proposta de alimentos funcionais, nomeadamente a

produção de espécies cujo filete foi modulado através da alimentação), e que correspondam às necessidades dos consumidores dentro e fora da UE. Outro dos objectivos a priorizar será a identificação de novas espécies com potencial aquícola que tenham um regime alimentar maioritariamente de herbivoria. Estas espécies podem alimentar-se com rações constituídas essencialmente por matérias-primas vegetais (oleaginosas, cereais, macroalgas), minimizando a utilização de ingredientes como as farinhas de peixe, que actualmente condicionam de sobremaneira o crescimento sustentável da aquacultura no mercado europeu.

O aumento nacional da produção deverá apostar maioritariamente em sistemas extensivos de alta densidade para bivalves (offshore) e intensivos, quer em terra (sistemas de recirculação de água - RAS), quer no mar (offshore) para peixes. Este desenvolvimento, à semelhança do previsto para os restantes países europeus (Lane *et al.*, 2014) deverá recorrer a sistemas mecanizados de elevada tecnologia (automatizados) e economicamente viáveis. Em Portugal, este aumento de produção poderá ser estimulado através do apoio a projectos piloto e de demonstração, capazes de passar da escala experimental à escala industrial e mostrar a viabilidade, quer técnica, quer económica dos modelos estudados e conferir níveis elevados de confiança a investidores.

### **3.1. Regimes semi-intensivo e extensivo de alta densidade**

A procura crescente do mercado de produtos diferenciados produzidos de forma sustentável trazem boas perspectivas para o sector aquícola em Portugal. Seria vantajoso apostar numa marca diferenciadora nacional à semelhança do que acontece em muitos países europeus. A produção sustentável de peixes, particularmente de robalo e dourada, em regimes semi-intensivos a baixa densidade (antigas salinas/esteiros) e bivalves em regime extensivo (zonas entre marés), recorrendo a baixo investimento, mas capaz de gerar receitas, garantem não só a produção de um produto de elevado valor nutricional, como a protecção de zonas costeiras sensíveis, uma vez que contribuem para a manutenção das funcionalidades desses ecossistemas (Seacase, 2010). De acordo com um estudo encomendado pelo então designado Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (2008), existem milhares de hectares de salgado (6.029,7 ha) identificados no país, estando a maioria abandonados, mas com um potencial de utilização que merece ser ponderado.

A aposta na diferenciação do produto poderá passar:

- a) Pelo registo de uma marca diferenciadora (curto prazo), em que o produtor para usufruir dessa marca tenha que seguir um caderno de encargos;

- b) A criação de uma Organização de Produtores que possa agregar este tipo de produção conferindo-lhe escala. A Organização poderá servir como uma central de compras (juvenis, ração, equipamentos), garantindo a divulgação e comercialização destes produtos;
- c) Pela produção biológica (com requisitos mais difíceis de cumprir e custos de produção mais elevados). Esta produção será de considerar a médio/longo prazo. Em Portugal aplica-se o Regulamento (CE) n.º 834/2007<sup>1</sup> que estabelece os procedimentos para a produção aquícola de modo biológico, mas para assegurar esta produção será necessário o desenvolvimento paralelo de alimentos compostos sustentáveis capazes de garantir a futura certificação da produção. Existem já duas empresas de produção de mexilhão em mar aberto, na costa do Algarve, que têm o seu produto certificado em modo de produção biológico (com a SGS - *Société Générale de Surveillance S.A.* de Portugal e com o selo de produção sustentável pela mais importante organização internacional da área, *Marine Stewardship Council - MSC*).

À semelhança do previsto para outros países europeus existe ainda um **grande potencial de aumento de produção de bivalves em Portugal** recorrendo essencialmente a estruturas suspensas no mar (ostra e mexilhão), embora os cultivos em zonas entre marés possam igualmente aumentar (ostra e amêijoia boa). O aumento de produção nestas zonas está altamente condicionado pelo correcto ordenamento dos locais existentes e possível identificação de novas áreas. No caso das ostras há grande potencial para a sua produção em offshore com densidades mais elevadas do que a conseguida em zonas entre marés. Este aumento de produção de ostras está, no entanto, dependente da importação de sementes dada a inexistência de maternidades em Portugal capazes de suprir as necessidades actuais.

### 3.2. Produção intensiva

É imperativo o aumento da produção aquícola em Portugal para reduzir as importações de peixe e diminuir o grande desequilíbrio comercial actual. Este aumento de produção tem que basear-se em espécies adequadas às nossas condições ambientais, nos locais adequados e a preços competitivos. A curto prazo, as espécies com maior potencial de crescimento são as seguintes:

- a) Pregado e linguado em RAS (sistemas de recirculação de água);
- b) Dourada em mar aberto/offshore (Madeira) e zonas protegidas (Sines);

---

<sup>1</sup> Regulamento (CE) n.º 834/2007, do Conselho, de 28 de Junho de 2007, relativo à produção biológica e à rotulagem dos produtos biológicos, JOUE 189/1, de 20 de Julho de 2007.

c) Trutas (águas interiores).

A aposta na diversificação das espécies de peixes marinhos não deve ser excluída, no entanto, será uma aposta a longo prazo. Por exemplo, a produção de atum tem sido alvo de grande interesse, dado tratar-se de uma espécie de crescimento muito rápido e elevado valor económico. Contudo, deve ter-se presente a grande dificuldade de reprodução em cativeiro que limita a disponibilidade de juvenis e a falta de rações adaptadas às necessidades da espécie. As poucas unidades de produção existentes estão restritas ao Algarve e dependem da engorda de juvenis selvagens capturados no mar, sujeitos a cotas de pesca e alimentados com peixe proveniente de pescarias. É ainda de referir que o crescimento deste sector, nomeadamente a capacidade de engorda de juvenis, dependerá do pouco provável aumento da cota de pesca do atum, ou da capacidade de ultrapassar as dificuldades de produção de juvenis em cativeiro. A corvina é outra espécie de crescimento igualmente rápido e elevado valor económico. Ao contrário do atum o seu ciclo de vida está fechado, havendo por isso disponibilidade de juvenis no mercado internacional. Todavia, conforme já referido, o seu potencial de crescimento está muito dependente das condições ambientais onde é produzida. A escolha criteriosa da melhor zona de produção determina em grande medida a viabilidade económica desta produção.

### **3.3. Diversificação dos sistemas de produção**

A aposta na diversificação dos sistemas de produção poderá igualmente contribuir de forma significativa para o desenvolvimento do sector aquícola em Portugal. O investimento no offshore deverá ser feito de forma cautelosa apostando a curto prazo em zonas costeiras protegidas (Regiões Autónomas da Madeira e Açores; costa Sul do Algarve; Sines). O potencial de crescimento nas Regiões Autónomas, em particular, merece mais atenção. Os problemas logísticos relacionados com o transporte desta produção para os locais de consumo (continente) representam, no entanto, um desafio para as entidades reguladoras, produtores e investidores. Por outro lado, na Região Autónoma dos Açores ainda não existe tradição de aquacultura. A costa Sul do Algarve apresenta condições de excelência para bivalves (ostra e mexilhão), prevendo-se um aumento de produção importante nesta zona já nos próximos anos.

Na costa continental atlântica, a viabilidade económica do offshore está ainda dependente do desenvolvimento de tecnologias robustas e de preço competitivo, capazes de proteger as estruturas durante tempestades. Parece, por isso, tratar-se uma aposta a longo prazo. Em condições ambientais adversas, mesmo que as estruturas resistam, acresce a impossibilidade de alimentar os peixes por dificuldades de acesso a estas plataformas, resultando em maus crescimentos e fracos retornos

económicos. A grande distância a portos de serviço dificulta ainda as operações, mesmo em dias de ondulação moderada.

Os sistemas de recirculação de água em terra (RAS), ao contrário do offshore, estão pouco dependentes de condições ambientais, mas apresentam um elevado investimento, conhecimento tecnológico e custo energético. Seriam desejáveis melhorias da eficiência energética nestes sistemas (um objectivo do Horizonte 2020), que poderiam ser alcançadas, por exemplo, através da integração de energia solar para aquecer a água. A identificação e mapeamento de zonas adequadas para a instalação destas unidades poderão ser um forte incentivo à produção RAS em Portugal, à semelhança do previsto nos vários países europeus (Lane *et al.*, 2014). Estes sistemas poderão ser utilizados, quer para espécies de água salgada, quer para espécies de água doce, desde que possuam elevado valor económico. A curto prazo prevê-se apenas um aumento da produção de peixes planos (linguado e pregado) em Portugal. Seria igualmente importante, porém, ponderar a viabilidade de produção em RAS (com sistemas de contenção de riscos biológicos) de espécies não autóctones. Trata-se de uma opção discutível mas já considerada em vários países europeus.

Deve, ainda, chamar-se a atenção para o aumento previsto dos sistemas designados por multitróficos integrados (IMTA), onde se combinam espécies distintas em áreas complementares como forma de otimizar a utilização do espaço e mitigar o impacto ambiental (Lane *et al.*, 2014). Este tipo de sistemas tiram proveito dos desperdícios originados por uma espécie e utilizam-nos para fazer crescer outra/s espécie/s. Esta metodologia tem sido desenvolvida promovendo, por exemplo, a integração de peixes, bivalves (ostras) e algas em terra e em offshore, integrando jaulas para peixes com cultivos de moluscos em cordas. Em Portugal realizaram-se estudos de produção de algas em efluentes de piscicultura na zona de Aveiro com resultados muito positivos (Abreu *et al.*, 2011), e peixes e bivalves em tanques de terra (Machado *et al.*, 2014; Qental *et al.*, 2014).

#### 4. PROBLEMAS A RESOLVER

Apesar da grande vontade política em desenvolver a aquacultura, foram identificados vários constrangimentos que ainda limitam a tão espectável revolução azul. O aumento sustentável deste sector em Portugal está em grande medida dependente de um conjunto de problemas que urge resolver através de medidas concretas:

- a) **Identificação e mapeamento** de zonas adequadas à actividade; criação de uma plataforma digital onde estejam referenciados os locais disponíveis

(balcão único transversal a todas as espécies; está consignado na nova Lei de bases de ordenamento e gestão de espaço marítimo (Lei n.º 17/2014 e respectiva regulamentação pelo Decreto-Lei n.º 38/2015), mas não foi implementado e exclui as espécies de água doce);

- b) **Simplificação e agilização dos processos de licenciamento**, com adequação dos períodos de licenciamento às necessidades das empresas; aumento dos prazos de licenças; diminuição do tempo de apreciação dos processos; redução dos custos de contexto;
- c) **Regulamentação de seguros** para o sector;
- d) **Acesso ao financiamento**; deviam ser fomentados e postos a concurso Fundos de Capital de Risco, aproveitando as verbas decorrentes dos apoios comunitários;
- e) **Agilização/simplificação dos processos de candidatura a fundos comunitários**;
- f) **Regulamentação da apanha natural de bivalves**;
- g) **Resolução dos constrangimentos existentes a nível fiscal**, com equivalência ao sector da pesca e pecuária;
- h) **Possibilidade de assegurar juvenis de qualidade** para produção/engorda de espécies marinhas (associada à falta de maternidades no país).

Em conclusão, uma aposta no crescimento sustentável do sector da aquacultura tem obrigatoriamente que passar pela resolução destes problemas, de forma a se criarem condições de investimento favoráveis e atraentes para as PMEs. Assegurar a coerência e aplicação efectiva dos vários planos estratégicos nacionais deve ser uma prioridade clara das políticas públicas para permitir o desenvolvimento efectivo do sector.

### Referências bibliográficas

ABREU, M.H.; R. Pereira, C. Yarish, A. Buschmann e I. Sousa Pinto, "IMTA with *Gracilaria vermiculophylla*: Productivity and nutrient removal performance of the seaweed in a land-based pilot scale system", *Aquaculture* 312, 2011, pp. 77-87.

DIAS, J.; L. Ribeiro, F. Soares, M. Barata, N. Bandarra, V. Rodrigues, R. Colen, A. Amoedo, J. Moura, J. Fernandes, L. Narciso, L. Conceição e P. Pousão-Ferreira, "Nutritional basis of meagre (*Argyrosomus regius*), a candidate species for mass

production in the Mediterranean”, *Aquaculture Europe 2014*, Donostia-San Sebastian, Spain, October 14-17, pp. 327-328. Para mais, ver: <http://www.thefishsite.com/fishnews/24330/aquaculture-europe-2014-meagre-a-new-super-species-for-mediterranean-aquaculture/> (acedido 02.03.2015).

EUROPEAN UNION, *Facts and figures on the Common Fisheries Policy. Basic statistical data*, 2014, ISSN 1830-9119. Disponível em [http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/pcp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/pcp_en.pdf).

EUMOFA - EUROPEAN MARKET OBSERVATORY FOR FISHERIES AND AQUACULTURE, *The EU fish market*, 2014. Disponível em <http://ec.europa.eu/fisheries/market-observatory/documents/10157/bf18cf2c-1b33-440d-8870-e05b2644b58b> (acedido 02.03.2015).

FAO - FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2012. Opportunities and challenges*, FAO (Ed.), Rome 2014, ISSN 1020-5489, 223pp.

FAO - FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Fishery and Aquaculture statistics*, FAO (Ed.), Rome 2014, ISSN 1020-5489, 105pp.

FERREIRA, J.G.; C. Saurel, J.P. Nunes, L. Ramos, J.D. Lencart e Silva, F. Vazquez, Ø. Bergh, W. Dewey, A. Pacheco, M. Pinchot, C. Ventura Soares, N. Taylor, W. Taylor, D. Verner-Jeffreys, J. Baas, J.K. Petersen, J. Wright, V. Calixto e M. Rocha, *FOREWORD - Framework for Ria Formosa water quality, aquaculture, and resource development*, 2012, ISBN: 978-972-99923-3-9, 110pp. Disponível em [http://goodclam.org/book/Forward\\_Book\\_EN.pdf](http://goodclam.org/book/Forward_Book_EN.pdf).

INE, *Estatísticas da Pesca 2013*, Instituto Nacional de Estatística, I.P. Lisboa, Portugal, 2014, 133pp.

INE, *Estatísticas da Pesca 2014*, Instituto Nacional de Estatística, I.P. Lisboa, Portugal, 2015, 144 pp.

LANE, A.; C. Hough e J. Bostock, *The Long-Term Economic and Ecologic Impact of Larger Sustainable Aquaculture*, European Parliament's Committee on Fisheries, Brussels, 2014. Disponível em [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529084/IPOL\\_STU\(2014\)529084\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529084/IPOL_STU(2014)529084_EN.pdf) (acedido 02.03.2015).

MACHADO, M.; M. Mateus, H. Quental-Ferreira, M. E. Cunha e L. Cancela da Fonseca, “Efeito da introdução de ostras em piscicultura de tanques de terra na comunidade macrozoobentónica”, in S.D Pereira, J.G. Freitas, S. Bergamaschi e M.A.C. Rodrigues (eds.), *Formação e Ocupação de Litorais nas Margens do Atlântico - Brasil / Portugal*, Rio de Janeiro, Corbã, 2014, pp. 229-244.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA DESENVOLVIMENTO RURAL E PESCAS E MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, Relatório Final do Grupo de trabalho sobre o sector da aquicultura em Portugal, Novembro de 2008. Disponível em <[http://www.dgrm.min-agricultura.pt/xeo/attachfileu.jsp?look\\_parentBoui=170450&att\\_display=n&att\\_download=y](http://www.dgrm.min-agricultura.pt/xeo/attachfileu.jsp?look_parentBoui=170450&att_display=n&att_download=y)> (acedido 02.03.2015).

QUENTAL-FERREIRA, H.; F. Soares, D. Matias, S. Joaquim, L. Ribeiro, P. Pousão-Ferreira e M. E. Cunha, “Assessment of 3 Years of IMTA Practices in Earthen Ponds in Portugal”, Aquaculture Europe 2014, Book of Abstracts, pp. 1033-1034.

SEACASE, *Sustainable extensive and semi-intensive coastal aquaculture in southern Europe*, Specific Targeted Project no. 044483, FP6-2005-SSP5A, Final Publishable Activity Report, 2010, 33pp.

# FISCALIZAÇÃO DO ESPAÇO MARÍTIMO: O SISTEMA DE AUTORIDADE MARÍTIMA

José Manoel Silva Carreira

## RESUMO

No exercício da soberania marítima Portugal desenvolve, nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, acções de segurança da navegação, de fiscalização e de polícia através do Sistema da Autoridade Marítima (SAM), que integra todas as entidades públicas, de nível central ou local, que exercem poderes de autoridade marítima, traduzidos em actos de Estado, de procedimentos administrativos e de registo marítimo, tendentes à imposição das leis e regulamentos aplicáveis àqueles espaços. O presente texto pretende dar uma visão do SAM nos seus aspectos jurídicos, orgânicos e funcionais, assim como dos mecanismos de coordenação imprescindíveis à sua eficácia. O SAM enquanto instrumento da autoridade do Estado no mar actua nos domínios da prevenção da criminalidade por via marítima, da segurança marítima e da protecção e preservação do meio marinho. A fiscalização, por sua vez, é dirigida à imposição das regras do espaço, à protecção do património marítimo, e à garantia da segurança das pessoa, dos bens e das actividades legítimas no espaço marítimo nacional. É feita igualmente uma breve referência ao Sistema Nacional de Busca e Salvamento Marítimo que exige importantes meios de vigilância e de intervenção pela grande extensão das duas Regiões de Busca e Salvamento Marítimo que são da responsabilidade nacional.

**Palavras-chave:** Autoridade Marítima; Fiscalização; Zonas marítimas.

## ABSTRACT

Portugal exercises its coastal State sovereign rights and performs its duties in its maritime zones in accordance with the provisions of the International Law, *maxime* the United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982, and the Portuguese Municipal Law. The Sistema da Autoridade Marítima (SAM) (the Portuguese Maritime Authority System) is the main tool of the Portuguese State for the exercise of its maritime jurisdiction, and for the maritime law enforcement. The present text aims to offer a view on the SAM, in its legal, structural, and operational dimensions, and on its coordination mechanisms as well. A short reference is also made to the Portuguese Maritime Search and Rescue System, which requires a very wide range of search and rescue sea and air assets to cover the two Search and Rescue Regions under the Portuguese responsibility, which extends west of the Açores Islands, and south nearly to Cabo Verde Islands.

**Keywords:** Maritime law enforcement; Maritime zones; Portuguese Maritime Authority.

## INTRODUÇÃO

Encerrado o ciclo do Império o mar surge como uma das janelas de oportunidade para a sobrevivência do País; o uso do mar e a exploração dos seus recursos têm enorme relevância económica se bem que, nalguns aspectos, ainda em mero potencial.

Proseguindo a apropriação dessa riqueza os Estados ribeirinhos, não constituindo Portugal excepção, procuram sempre estender o seu poder, de preferência em exclusivo, sobre o mar. E, numa permanente tensão entre o princípio da liberdade dos mares e o princípio da soberania marítima dos Estados, estes conseguiram ver consagrados na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), os seus direitos sobre vastos espaços marítimos subtraindo-os assim à natureza de *res communis omnium*.

A soberania marítima dos Estados, segundo o Prof. Marques Guedes,<sup>1</sup> traduz-se em dois poderes fundamentais: O poder de domínio que lhes permite reger os seus espaços marítimos como fonte de extracção de certos bens, e o poder de império pelo qual regulam as actividades humanas do meio marítimo nos espaços marítimos sob a sua jurisdição; sendo que estes poderes se concretizam através do poder legislativo ou regulador; do poder jurisdicional, que reserva aos Estados e respectivos órgãos jurisdicionais dirimir os conflitos que surjam nos espaços marítimos sob a sua jurisdição; e do poder de policiamento marítimo para impor as normas dos Estados (actividade administrativa).

A fiscalização do espaço marítimo nacional,<sup>2</sup> tema proposto, insere-se no quadro do poder de policiamento marítimo do Estado Português, cujo entendimento exige uma visão do conjunto das actividades de segurança e vigilância do mar, condição de eficácia da fiscalização, e que são desenvolvidas pelos órgãos e serviços do Sistema da Autoridade Marítima, razão do subtítulo desta apresentação.

### 1. O ESPAÇO MARÍTIMO NACIONAL – CARACTERIZAÇÃO, ACTIVIDADES, AMEAÇAS

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), assinada em Montego Bay em 1982, e que integra o ordenamento jurídico nacional desde Dezembro de 1997, estabelece a largura do mar territorial (MT) até às 12 milhas

---

<sup>1</sup> Armando Marques Guedes, “Direito do Mar”, IDN, Lisboa, 1989, *passim*.

<sup>2</sup> Conceito de Espaço Marítimo Nacional: Lei n.º 17/2014, de 10 de Abril, DR I, n.º 71, p. 2358, *maxime* artigo 2.º.

náuticas, a zona contígua (ZC) até às 24 milhas náuticas e a zona económica exclusiva (ZEE) até às 200 milhas náuticas. A necessidade de o país deter uma zona contígua levou a que este espaço fosse declarado na Lei n.º 34/2006, de 28 de Julho.<sup>3</sup>

No respeitante à plataforma continental (PC), Portugal desenvolveu estudos geológicos quanto à perspectiva do seu alargamento para além das 200 milhas náuticas,<sup>4</sup> tendo já sido entregue a documentação pertinente na Comissão de Limites da Plataforma Continental,<sup>5</sup> das Nações Unidas.

Fora da divisão espacial contida na CNUDM, há uma zona marítima específica<sup>6</sup> com significativo relevo para Portugal: a área de responsabilidade nacional para busca e salvamento no mar (*Search and Rescue- SAR*), tendo o nosso País duas regiões atribuídas com uma área total conjunta de cerca de 5.792.740 km<sup>2</sup>, o que exige um grande esforço em termos de empenhamento aero-naval.

A jurisdição marítima do Estado exerce-se igualmente no domínio público marítimo que estende para terra, em regra com a largura de 50 metros, medidos a partir da linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais.<sup>7</sup>

Portugal é, assim, um país de forte pendor marítimo, as suas águas jurisdicionais, com mais de 1.720.000 Km<sup>2</sup>, correspondem ao 11.º espaço marítimo maior do mundo e o maior de entre todos os países da Europa em espaços do continente europeu, estimando-se que cruzam diariamente as águas sob jurisdição nacional quase 500 navios, o que representa cerca de 70% de todo o comércio externo marítimo europeu.

Noutro âmbito, o do designado *cluster marítimo*, o valor económico das actividades ligadas ao mar é hoje 2% do PIB nacional, correspondendo a cerca de 75 mil empregos directos. Considerando os efeitos directos e indirectos, o valor total é entre 5 e 6% do PIB português. O efeito multiplicador médio noutras actividades e no emprego é cerca de 2,8. A economia do mar tem ainda potencial para representar no primeiro quartel do século XXI, directamente 4 a 5% do PIB e, no conjunto, englobando efeitos indirectos 10 a 12% do PIB português.<sup>8</sup> Com boas perspectivas a médio prazo surge já a

---

<sup>3</sup> Lei n.º 34/2006, de 28 de Julho, DR I, n.º 145, p. 5374, determina a extensão das zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e os poderes que o Estado Português nelas exerce, bem como os poderes exercidos no alto mar.

<sup>4</sup> Nos termos do artigo 76.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982 (CNUDM).

<sup>5</sup> Anexo II da CNUDM.

<sup>6</sup> Ver n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 34/2006, de 28 de Junho.

<sup>7</sup> Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro, DR I, n.º 219, p. 6520, artigo 11.º, alterada pela Lei n.º 78/2013, de 21 de Novembro, DR I, n.º 226, p. 6519, e pela Lei n.º 34/2014, de 19 de Junho, DR I, n.º 116, p. 3158.

<sup>8</sup> Dados da Associação Fórum Empresarial dos Assuntos do Mar, "O Hypercluster da Economia do Mar" (Resumo).

produção de energia eléctrica *offshore* e aguardam-se os resultados das prospecções de jazidas de gás e de hidrocarbonetos na plataforma continental.

As águas sob jurisdição nacional sofrem uma permanente pressão causada pelas actividades ilegais, que afectam negativamente os ecossistemas marinhos, tornando imperativo que o país tenha capacidade para se opor a qualquer tipo de ameaça e de processo de degradação ambiental, económica, social e cultural, de forma a preservar, de forma sustentada, os recursos marinhos. A título de exemplo, dos navios que diariamente cruzam espaços marítimos nacionais, navegam navios-tanque transportando 30% do transporte mundial de crude, dados que assumem especial relevância quando confrontados com o quadro de 2500 derrames registados<sup>9</sup> desde 1971 em águas jurisdicionais portuguesas, alguns deles implicando mais de 700 toneladas de produto derramado, sublinhando-se, neste contexto, os impactes ecossistémicos ocorridos com o *ARAGON* (Porto Santo, 1988), com o *MARÃO* (Sines, 1989), com o *CORAL BULKER* (Viana do Castelo, 1999), com o *PRESTIGE*, (ZEE espanhola, Galiza, 2002) e, mais recentemente, com o *CP VALOUR* (Horta, 2005).

No seu vasto espaço marítimo, Portugal confronta-se com três das mais intensas rotas do tráfico de estupefacientes para o continente europeu, com origem no circuito das Caraíbas, da América do Sul e em África, visando estes dois últimos, também, o acesso a território espanhol e, no conjunto das designadas *novas ameaças*, assumem preocupação acrescida um conjunto de actividades criminosas e, ou contra-ordenacionais de grande gravidade como sejam, entre outras, acções de terrorismo, os contrabandos por via marítima, actos de depredação piscatória, a imigração ilegal e o tráfico de pessoas, a exploração abusiva de outros recursos vivos e não vivos, a pesquisa e recolha selvagem e descontrolada do património cultural subaquático e, ainda, a poluição do meio marinho.

Todas estas actividades atentam, imediatamente ou a prazo, contra dois princípios fundamentais, conformadores de todo o quadro substantivo da CNUDM: a protecção e preservação do meio marinho e a segurança marítima.

## **2. O SISTEMA DA AUTORIDADE MARÍTIMA**

### **2.1. O exercício da autoridade do Estado no mar**

Em termos conceptuais, o exercício da autoridade do Estado no mar organiza-se em três domínios: A prevenção e repressão da criminalidade por via marítima (*security*), a segurança marítima (*safety*), e a protecção e preservação do meio marinho.

---

<sup>9</sup> Base de dados de poluição da Direcção Geral da Autoridade Marítima.

No caso da fiscalização, esta é dirigida à imposição das regras do espaço, à protecção do património marítimo e à garantia da segurança das pessoas, dos bens e das actividades legítimas no espaço marítimo nacional, sendo que as actividades de fiscalização e o exercício do direito de visita, reportados às zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional, se encontram regulados na Lei n.º 34/2006, de 28 de Julho.

## 2.2. Atribuições do Sistema da Autoridade Marítima

Partindo deste enquadramento, as matérias legalmente pertinentes às atribuições do Sistema da Autoridade Marítima (SAM),<sup>10</sup> podem agrupar-se nos seguintes termos:

(a) No domínio da prevenção e repressão da criminalidade por via marítima (*security*):

- (1) A prevenção e repressão da criminalidade em geral e, nomeadamente no que concerne ao combate ao narcotráfico e ao contrabando, ao terrorismo, às transmissões não autorizadas a partir do alto mar, ao tráfico de escravos e ao tráfico de pessoas, e à pirataria;
- (2) A prevenção e repressão de imigração ilegal por via marítima;
- (3) A segurança da faixa costeira e do domínio público marítimo e das fronteiras marítimas e fluviais, quando aplicável;
- (4) Controlo de navios pelo Estado da Bandeira (*Flag State Control*).

(b) No domínio da segurança marítima (*safety*):

- (1) A segurança e controlo da navegação;
- (2) Assinalamento marítimo, ajudas e avisos à navegação;
- (3) Salvaguarda da vida humana no mar e salvamento marítimo;
- (4) Protecção civil com incidência no mar e faixa litoral;
- (5) Protecção da Saúde Pública;
- (6) Preservação e protecção do património cultural subaquático;
- (7) Controlo de navios pelo Estado do Porto (*Port State Control*).

(c) No domínio da protecção e preservação do meio marinho:

- (1) Preservação e protecção dos recursos naturais (investigação científica, fiscalização da pesca, controlo da extracção de inertes);

---

<sup>10</sup> Artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de Março, DR I, n.º 52, p. 1750.

- (2) Protecção e preservação do meio marinho (Prevenção e combate à poluição (*marine pollution response*)).

### 2.3. O SAM em sentido orgânico

O Sistema da Autoridade Marítima<sup>11</sup> assume, um carácter interdepartamental de natureza horizontal<sup>12</sup> e aberto, pois integra em cada momento todas as entidades civis e militares com responsabilidades no exercício da autoridade marítima ou, na formulação dispositiva da lei, as entidades, órgãos e serviços de nível central, regional ou local que, com funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais, exercem poderes de autoridade marítima.<sup>13</sup>

Assim, integram o SAM os ministérios que tutelam a Administração Interna, a Agricultura e o Mar, o Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, a Cultura, a Defesa Nacional, a Economia, as Finanças, a Justiça, os Negócios Estrangeiros, a Saúde, e as Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Em especial, exercem o poder de autoridade marítima no quadro do SAM e no âmbito das respectivas competências as seguintes entidades:<sup>14</sup> Autoridade Marítima Nacional (AMN), Polícia Marítima (PM), Guarda Nacional Republicana (GNR), Polícia de Segurança Pública (PSP), Polícia Judiciária (PJ), Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), Autoridade Nacional das Pescas (ANP), Agência Portuguesa do Ambiente (APA), Direcção – Geral dos Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), Autoridades Portuárias, Direcção-Geral de Saúde (DGS), e Autoridade Nacional de Controlo do Tráfego Marítimo (ANCTM).

### 2.4. O SAM em sentido material

Em sentido material, autoridade marítima é entendida como o poder público a exercer nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, traduzido na execução dos actos do Estado, de procedimento administrativo e de registo marítimo, que contribuam para a segurança da navegação, bem como no exercício de fiscalização

---

<sup>11</sup> É essencialmente o regime aprovado pelos Decretos-Leis números 43/2002, 44/2002 e 45/2002, todos de 2 de Março, DR I, n.º 52, p. 1750 ss, que veio definir e enquadrar o Sistema da Autoridade Marítima e respectivo quadro de atribuições numa linha de evolução do modelo nacional multiseccular de exercício da autoridade do Estado no mar e cuja pedra angular é o capitão do porto. O Decreto-Lei n.º 44/2002 foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de Outubro, DR I, n.º 211, p. 6269.

<sup>12</sup> Preâmbulo do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de Dezembro, DR I, n.º 239, p. 8880.

<sup>13</sup> Preâmbulo e artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de Março, cit.

<sup>14</sup> Cf. artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de Março, cit.

e polícia, tendentes ao cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis nos espaços marítimos sob jurisdição nacional.<sup>15</sup>

## 2.5. Protecção do transporte marítimo e dos portos

Passando a casos concretos, para a protecção do transporte marítimo e dos portos, as entidades nucleares em matéria do Código Internacional para a Protecção dos Navios e das Instalações Portuárias, o designado *ISPS CODE*,<sup>16</sup> são a Autoridade Competente para a Protecção do Transporte Marítimo e dos Portos (ACPTMP), a Direcção - Geral da Autoridade Marítima (DGAM), os Capitães dos Portos,<sup>17</sup> e as administrações portuárias (AP), no âmbito das quais funciona a Autoridade de Protecção do Porto, (APP), o Oficial de Protecção do Porto (OPP) e o Oficial de Protecção da Instalação Portuária (OFIP).

Participam ainda, no âmbito das suas competências, a Polícia Judiciária (PJ), o Serviço de Informações de Segurança (SIS), a Autoridade Tributária e Aduaneira (ATA), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), a Autoridade Nacional de Saúde (ANS), a Polícia de Segurança Pública (PSP) e a Guarda Nacional Republicana (GNR).

O Capitão do Porto coordena o Centro Coordenador de Operações de Protecção do Porto (CCOPP), composto pela AM, a Autoridade Portuária e pelos responsáveis pelas forças de segurança com competências na área do porto, estatuindo a lei que a AMN pode, no âmbito das suas competências, *“emitir orientações e determinar acções e medidas especiais de reforço da protecção dos navios que acedem a portos nacionais e ou que visem fazer face a eventuais ameaças a concretizar em águas sob jurisdição nacional.”*<sup>18</sup>

## 2.6. Fiscalização da pesca

No âmbito da captura, desembarque, cultura e comercialização de espécies marinhas, a fiscalização da pesca assenta no Sistema Integrado de Vigilância, Fiscalização e Controlo das Actividades de Pesca (SIFICAP) que é um sistema de informação que assegura a articulação funcional das entidades integrantes e a conjugação dos seus meios humanos e materiais. Peça fundamental neste domínio é o

<sup>15</sup> Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de Março, cit.

<sup>16</sup> O Decreto-Lei n.º 226/2006, de 15 de Novembro, DR I, n.º 220, p. 7874, aprova a estrutura básica de organização interna com vista ao cumprimento do Regulamento n.º 725/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, estabelecendo a articulação de órgãos e serviços em matéria do Código Internacional para a Protecção dos Navios e das Instalações Portuárias, da Organização Marítima Internacional (OMI) (*International Maritime Organization – IMO*), o designado *ISPS CODE*.

<sup>17</sup> Actuação dos Capitães dos Portos nos termos do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de Março, DR I, n.º 52, p. 1752; do Decreto-Lei n.º 370/2007, de 6 de Novembro, DR I, n.º 213, (Acesso e saída de navios e embarcações dos portos nacionais) e da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, DR I, n.º 167, p. 6135 (Lei da Segurança Interna).

<sup>18</sup> Decreto-Lei n.º 226/2006, de 15 de Novembro, artigo 14.º, n.º 6, cit.

Sistema de Monitorização Contínua da Actividade da Pesca (MONICAP) que é o *VESSEL MONITORING SYSTEM* (VMS) português, e permite acompanhar em tempo real a posição das embarcações de pesca, em regra de comprimento superior a 12 metros, através de representação gráfica sobre carta digitalizada.<sup>19</sup>

Esta actividade de fiscalização é coordenada a nível nacional pela Autoridade Nacional de Pescas,<sup>20</sup> competindo a sua execução à Marinha, Força Aérea, Autoridade Marítima Nacional (AMN), Autoridade Tributária e Aduaneira (ATA), Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), à Guarda Nacional Republicana (GNR) e às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, no âmbito das competências que lhes estejam legalmente conferidas relativamente à inspecção, vigilância e controlo.

As entidades competentes para aplicações das coimas e sanções acessórias relativamente aos ilícitos cometidos são os Capitães dos Portos e a Autoridade Nacional de Pescas.<sup>21</sup>

## 2.7. Controlo do tráfego marítimo

Quanto ao controlo do tráfego marítimo nas zonas sob soberania ou jurisdição nacional,<sup>22</sup> este compete ao Sistema Nacional de Controlo do Tráfego Marítimo (SNCT),<sup>23</sup> que é coordenado pela Autoridade Nacional de Controlo do Tráfego Marítimo (ANCTM), cuja principal atribuição consiste em zelar pelo cumprimento das normas nacionais e internacionais relativas ao controlo do tráfego marítimo e à segurança da navegação, competindo-lhe ainda aplicar as coimas às infracções detectadas. Este sistema baseia-se nos serviços de controlo do tráfego de âmbito costeiro (VTS costeiros) e os de âmbito portuário (VTS portuários), cuja informação no Continente é centralizada no Centro de Controlo de Tráfego Marítimo do Continente (CCTMC).

Compete ao CCTMC e à AMN, através dos meios navais, a fiscalização das normas nacionais e internacionais relativas ao tráfego marítimo.

---

<sup>19</sup> Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de Março, DR I, n.º 54, p. 1209 (SIFICAP), Decreto-Lei n.º 310/98, de 14 de Outubro, DR I, n.º 237, p. 5316 (MONICAP).

<sup>20</sup> Decreto-Lei n.º 383/98, de 27 de Novembro, DR I, n.º 275, p. 6583.

<sup>21</sup> Em águas sob soberania e jurisdição nacional são os Capitães dos Portos. Quando os ilícitos são cometidos em terra ou no domínio hídrico, ou em águas não sujeitas à soberania ou jurisdição nacional e não seja competente outro Estado e, ainda, quando são detectados pelo Sistema de Monitorização Contínua da Actividade de Pesca (MONICAP), a competência é da Autoridade Nacional de Pescas, cf. Decreto-Lei n.º 383/98, de 27 de Novembro, cit, *maxime* artigos 15.º, 15.º-A e 23.º, conjugado com o Decreto-Lei n.º 49-A/2012, de 29 de Fevereiro, DR I, n.º 43, 1.º Sup, p. 914-(2).

<sup>22</sup> Como definidas na Lei n.º 34/2006, de 28 de Julho, cit.

<sup>23</sup> Decreto-Lei n.º 263/2009, de 28 de Setembro, DR I, n.º 188, p. 6967.

Estão sujeitos ao controlo deste sistema os navios de arqueação bruta igual ou superior a 300 toneladas, os navios que transportam mercadorias perigosas, os navios que efectuem o transporte de passageiros e os navios de pesca e embarcações de recreio de comprimento superior a 24 metros, e os reboques quando o trem de reboque seja superior a 100 metros, com excepção dos navios da Marinha, da AMN e da GNR.

### **2.8. Esquemas de separação de tráfego**

O Decreto-Lei n.º 198/2006, de 19 de Outubro,<sup>24</sup> veio estabelecer, ao longo da costa portuguesa, os esquemas de separação de tráfego (EST) do Cabo da Roca, e do Cabo de S. Vicente, assim como a área a evitar (AAE) das Berlengas e o respectivo regime jurídico.

A ANCTM e AMN asseguram o acompanhamento e adoptam as medidas necessárias para garantir que todos os navios que naveguem nos EST estabelecidos o fazem de acordo com as orientações da Organização Marítima Internacional, *maxime* cumprindo a Regra n.º 10 do Regulamento Internacional para Evitar Abalroamentos no Mar (RIEAM),<sup>25</sup> assim como a interdição da AAE das Berlengas a todos os navios com 300 ou mais toneladas de arqueação bruta. A fiscalização compete à ANCTM através do CCTMC e à AMN através dos meios navais, competindo aos Capitães dos Portos, da área ou do porto de registo, instruir os processos contra-ordenacionais e aplicar as respectivas coimas e sanções acessórias.

### **2.9. Náutica de recreio e marítimo-turística**

No que respeita à Náutica de Recreio, o respectivo Regulamento<sup>26</sup> atribui a competência para fiscalização das suas normas à Autoridade Marítima, *maxime* o Capitão do Porto, e demais órgãos e serviços do Ministério da Defesa Nacional e da Administração Interna, aos quais estejam atribuídas funções de fiscalização na área de jurisdição marítima que, para esse efeito devem articular entre si as respectivas acções de fiscalização. A instrução dos processos de contra-ordenação e a aplicação das respectivas coimas e sanções acessórias compete ao Capitão do Porto com jurisdição na área em que ocorre o ilícito ou o do primeiro porto em que a embarcação entrar.

---

<sup>24</sup> Decreto-Lei n.º 198/2006, de 19 de Outubro, DR I, n.º 202, p. 7297.

<sup>25</sup> Regulamento Internacional para Evitar Abalroamentos no Mar, de 1972, aprovado para ratificação pelo Decreto n.º 55/78, de 27 de Junho, DR I, n.º 145, p. 1111. A sua Regra 10 (Esquemas de separação de tráfego) regula o modo como os navios devem proceder nos esquemas de separação de tráfego adoptadas pela Organização Marítima Internacional.

<sup>26</sup> Decreto-Lei n.º 124/2004, de 25 de Maio, DR I, n.º 122, p. 3281.

Quanto à Marítimo-Turística, o seu Regulamento<sup>27</sup> atribui a competência para a fiscalização da observância das respectivas disposições à Direcção-Geral dos Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM) e aos Capitães dos Portos, competindo igualmente a estas entidades a instrução e decisão dos processos contra-ordenacionais, bem como a aplicação das coimas e sanções acessórias nele previstas.

### 3. A AUTORIDADE MARÍTIMA NACIONAL

#### 3.1. Competência da Autoridade Marítima Nacional

No âmbito do SAM assume papel central a Autoridade Marítima Nacional (AMN), pela extensão da sua competência quer em razão do território, quer em razão da matéria e, ainda, pela dimensão e especificidade das suas capacidades e meios operacionais que tem ao seu dispor.

Em razão do território, a competência da AMN<sup>28</sup> abrange o domínio público marítimo, as águas interiores marítimas, as zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e, no alto mar, muitas das situações em que, de acordo com a CNUDM, o Estado português aí pode exercer a sua jurisdição.

Em razão da matéria, a AMN tem competências de vigilância, fiscalização, ordem pública, polícia marítima criminal, salvaguarda da vida humana no mar, salvamento marítimo, socorro a naufragos e assistência a banhistas, assinalamento marítimo, combate à poluição no mar, segurança marítima, protecção dos recursos marinhos, vivos e inertes, registo patrimonial de embarcações e de registo de inscrição marítima.

A AMN está presente na segurança interna quer a nível criminal, nos termos da Lei da Segurança Interna,<sup>29</sup> quer da Protecção Civil, conforme resulta da Lei de Bases da Protecção Civil<sup>30</sup> e da legislação que regula o Sistema Integrado de Operações de Socorro (SIOPS),<sup>31</sup> constituindo-se os órgãos da Autoridade Marítima como *agentes de protecção civil*.<sup>32</sup>

---

<sup>27</sup> Regulamento das Embarcações Utilizadas na Actividade Marítimo-Turística, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 149/2014, de 10 de Outubro, DR I, n.º 196, p. 5195.

<sup>28</sup> Decreto-Lei n.º 45/2002, de 2 de Março, artigo 2.º, alínea b), cit.

<sup>29</sup> Lei da Segurança Interna, Lei n.º 53/2008, de 4 de Setembro, cit., rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 66-A/2008, de 28 de Outubro.

<sup>30</sup> Lei de Bases da Protecção Civil, Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho, DR I, n.º 126, p. 4696.

<sup>31</sup> Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de Maio, DR I, n.º 105, p. 3190 (SIOPS), Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de Maio, DR I, n.º 105, p. 3199, Organização da ANPC.

<sup>32</sup> Como resulta do disposto na alínea d), do n.º 1, do artigo 46.º da Lei nº 27/2006, de 3 de Julho, cit., devidamente conjugado com o preceituado na alínea c), do n.º 2, do artigo 13.º, do Decreto-Lei 44/2002, de 2 de Março, cit.

Por fim, a AMN participa através de mecanismos institucionais de cooperação, com o Serviço de Estrangeiros Fronteiras e com a Agência Europeia FRONTEX, no controlo da fronteira marítima e com o *Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics* (MAOC-N), a Polícia Judiciária e a Guarda Nacional Republicana, que dispõe de um sistema de vigilância da costa e de lanchas de fiscalização, na repressão das actividades ilícitas no mar, com especial realce para o narcotráfico.

### 3.2. Orgânica da Autoridade Marítima Nacional

Relativamente ao modelo organizativo e sua configuração jurídica,<sup>33</sup> a AMN é a entidade responsável pela coordenação das actividades de âmbito nacional a executar pela Armada,<sup>34</sup> pela Direcção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM) e pelo Comando-Geral da Polícia Marítima, nos espaços de jurisdição e no quadro de atribuições definidas no SAM, com observância das orientações definidas pelo Ministro da Defesa nacional (MDN).

O Chefe do Estado-Maior da Armada é por inerência a Autoridade Marítima Nacional (ente) (AMN) e nesta qualidade depende directamente do Ministro da Defesa Nacional.

Por seu lado, na dependência directa da AMN funciona a Direcção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM)<sup>35</sup> que desenvolve a sua acção conforme as directrizes do Conselho Coordenador Nacional do SAM e é responsável pela direcção, coordenação e controlo das actividades exercidas pelos seus órgãos no âmbito da AMN e, também, a Polícia Marítima (PM) que é uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM e à AMN, composta por militares da Armada e agentes militarizados.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de Março, cit.

<sup>34</sup> Armada é o conjunto dos comandos, forças, unidades e serviços da Marinha Militar, compreendendo o pessoal, os navios, as armas e as instalações em terra.

<sup>35</sup> Preâmbulo e artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de Março, cit.

<sup>36</sup> Nos termos do seu Estatuto, Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de Setembro, DR, I-A, N.º 219, 21-9-1995, p. 5890, alterado pelo Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de Outubro, compete à PM, que detém expressamente *poder de autoridade marítima*, fiscalizar o cumprimento da lei nas áreas de jurisdição do SAM com vista, nomeadamente a preservar a regularidade das actividades marítimas e, em colaboração com as demais forças policiais, garantir a segurança e os direitos dos cidadãos.

O pessoal da PM é considerado órgão de polícia criminal para os efeitos da aplicação da legislação processual penal, sendo os seus comandantes, inspectores, subinspectores e chefes, autoridades de polícia criminal.

O Comandante-Geral, o Segundo Comandante-Geral, os Comandantes Regionais e os Comandantes Locais da Polícia Marítima são, por inerência, respectivamente o Director-Geral da Autoridade Marítima, o Subdirector-Geral da Autoridade Marítima, os Chefes dos Departamentos Marítimos e os Capitães dos Portos.

### **3.3. A Direcção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM)**

A DGAM possui, além dos serviços centrais, uma estrutura desconcentrada a nível nacional abrangendo 5 Departamentos Marítimos, e 28 Capitánias dos Portos, dirigidas por capitães dos portos, e que integram, nos seus espaços de jurisdição, 17 Delegações Marítimas. Aqueles órgãos são, respectivamente, os órgãos regionais e locais da DGAM.<sup>37</sup>

Geograficamente os Departamentos Marítimos coincidem com os Comandos Regionais da PM e as Capitánias com os Comandos Locais da PM.

A actividade de fiscalização no mar é assegurada por um dispositivo permanente de meios navais costeiros e oceânicos e meios aéreos da Marinha e da Força Aérea que também garantem o Serviço de Busca e Salvamento Marítimo.

Integram, igualmente, a estrutura da DGAM, o Instituto de Socorros a Náufragos (ISN), a Direcção de Faróis (DF), a Direcção de Combate à Poluição no Mar (DCPM) e a Escola da Autoridade Marítima (EAM), além de um conjunto de Serviços Técnicos centrais integrando a Direcção de Administração Financeira e Logística, a Divisão de Segurança Marítima, a Divisão de Recursos Inertes e a Divisão de Recursos Vivos.

### **3.4. O Instituto de Socorros a Náufragos (ISN)**

O ISN, como direcção técnica nacional em matéria de salvamento marítimo costeiro, socorro a náufragos e assistência a banhistas nas praias marítimas, detém supervisão técnica sobre 30 Estações Salva-Vidas distribuídas por todo o território nacional, estando afectos a esta actividade 19 Embarcações Salva-Vidas, 28 Semi-Rígidas, 40 Motos de Água, 30 Botes tipo Zebro e 20 viaturas.

### **3.5. A Direcção de Faróis (DF)**

A DF, como direcção técnica nacional em matéria de assinalamento marítimo, detém supervisão técnica sobre 53 Faróis e mais de 500 Farolins e Bóias em todo o território nacional. Opera ainda a rede de estações GPS diferencial para o espaço marítimo nacional e que utiliza os faróis como infra-estrutura.

---

<sup>37</sup> Departamento Marítimo do Norte, sediado em Leixões, integra as capitánias de Caminha, Viana do Castelo, Póvoa do Varzim, Vila do Conde, Leixões, Douro, Aveiro e Figueira da Foz; Departamento Marítimo do Centro, sediado em Lisboa, integra as capitánias de Nazaré, Peniche, Cascais, Lisboa, Setúbal e Sines; Departamento Marítimo do Sul, integra as capitánias de Lagos, Portimão, Faro, Olhão, Tavira e Vila Real de Santo António; Departamento Marítimo dos Açores, sediado em Ponta Delgada, integra as capitánias de Ponta Delgada, Vila do Porto, Angra do Heroísmo, Praia da Vitória, Horta e Santa Cruz das Flores; Departamento Marítimo da Madeira, sediado no Funchal, integra as capitánias do Funchal e de Porto Santo. As Delegações Marítimas são: Vila Praia de Âncora (Caminha), Esposende (Viana do Castelo), S. Martinho do Porto (Nazaré), Ericeira (Cascais), Vila Franca de Xira, Barreiro e Trafaria (Lisboa), Sesimbra (Setúbal), Sagres (Lagos), Albufeira (Portimão), Quarteira (Faro), Fuzeta (Olhão), Ribeira Grande e Vila Franca do Campo (ponta Delgada), Velas de S. Jorge e Santa Cruz da Graciosa (Angra do Heroísmo), S. Roque do Pico e Lajes do Pico (Horta). Decreto-Lei n.º 265/72, de 31 de Julho, DG, I, n.º 177, 1.º Sup., e Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de Março, cit. artigos 11.º e 12.º.

### 3.6. A Direcção de Combate à Poluição no Mar (DCPM)

A DCPM é a direcção técnica nacional para o combate à poluição no mar que é efectuado de acordo com o Plano Mar Limpo,<sup>38</sup> plano nacional de contingência, apoiado em material pré-posicionado em bases no Continente e nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

A fiscalização neste domínio assenta no Sistema de Vigilância por satélite, *Clean Sea Net*, gerido pela Agência Marítima Europeia (EMSA) que distribui a informação tratada aos Estados Membros. Em Portugal, essa informação vai para o Centro de Operações Marítimas (COMAR) e para a Direcção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM). Esta actividade de fiscalização é assistida por um sólido e eficaz regime jurídico-sancionatório que pune os ilícitos de poluição do meio marinho. O capitão do porto é a autoridade competente para a instrução e decisão processual desses ilícitos, sendo o montante das coimas fixado pelo Conselho Consultivo da AMN.<sup>39</sup>

### 3.7. O capitão do porto

Finalmente, o Capitão do Porto, como já referido, é a pedra angular do SAM. Constituindo-se como Autoridade Marítima Local<sup>40</sup> vem ao encontro do imperativo constitucional da desconcentração administrativa e da aproximação às populações, integrando a sua competência os mais amplos poderes no domínio do SAM, , designadamente como agente de protecção civil e que, de forma simplificada, se agrupam em oito blocos de competência,<sup>41</sup> previstos no Decreto-Lei 44/2002, sem prejuízo de demais competências previstas em leis especiais:

- Autoridade Marítima (12);
- Salvamento e socorro marítimos (2);
- Segurança da Navegação (14);
- Funções de carácter técnico-administrativo (6);
- Registo patrimonial de embarcações (6);
- Âmbito contra-ordenacional (2);
- Protecção e conservação do património cultural subaquático (5);

---

<sup>38</sup> Plano Mar Limpo, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/93, de 15 de Abril, DR I-B, n.º 88, p. 1849.

<sup>39</sup> Este regime, que consta do Decreto-Lei n.º 235/2000, de 26 de Setembro, DR, I-A, N.º 223, 26-9-2000, p. 5134, marcou, uma fase importante no ordenamento marítimo nacional e foi, no formato que tem, inovador no âmbito da União Europeia.

<sup>40</sup> Decreto-Lei n. 45/2002, de 2 de Março, cit., artigo 2.º, alínea a).

<sup>41</sup> Artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de Março, cit.

- Âmbito da pesca, aquicultura e actividades conexas (1).

#### 4. SISTEMA NACIONAL PARA A BUSCA E SALVAMENTO MARÍTIMO<sup>42</sup>

A área nacional para a busca e salvamento marítimo, já referida, distribui-se por duas regiões, a de Lisboa e a de Santa Maria que, para Oeste, se estendem para lá dos Açores e, para Sul, quase até Cabo Verde.

Portugal assume esta responsabilidade através do Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo, dirigido pelo Ministro da Defesa Nacional (MDN) enquanto autoridade nacional responsável pelo cumprimento da Convenção Internacional para a Busca e Salvamento Marítimo, de 1979. Para o efeito, o MDN é apoiado por uma Comissão Consultiva composta por representantes seus, dos Chefes do Estado Maior da Armada e da Força Aérea, do Ministro da Administração Interna, do Ministro que tutela a administração do território, do organismo regulador da aviação civil e do Ministério da Saúde.

Este sistema integra também o Serviço de Busca e Salvamento Marítimo, que, funcionando no âmbito da Marinha e sob a direcção do Chefe do Estado Maior da Armada,<sup>43</sup> é responsável pelas acções de busca e salvamento marítimas. Para o efeito dispõe dos Centros de Coordenação de Busca e Salvamento Marítimo de Lisboa e de Ponta Delgada e do Subcentro de Busca e Salvamento Marítimo do Funchal, na dependência do primeiro. Como órgãos de execução, existem os postos de vigilância costeira e as unidades navais de busca e salvamento, disponibilizadas pela Marinha, e que operam em permanência nos mares do Continente, dos Açores e da Madeira.

São unidades de salvamento os salva-vidas, operando a partir de trinta estações espalhadas por todo o território nacional e sob a coordenação do respectivo capitão do porto, assim como outros navios e embarcações, quer nacionais, quer estrangeiros, quando as circunstâncias o recomendam, de pavilhão parte da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar, de 1974 (Convenção SOLAS), ou da Convenção sobre a Busca e Salvamento Marítimo, de 1979. A Força Aérea disponibiliza em permanência meios aéreos para as missões de busca e salvamento no mar.

---

<sup>42</sup> Decreto-Lei n.º 15/94, de 22 de Janeiro, DR I, n.º 18, p. 322, alterado pelo Decreto-Lei n.º 399/99, de 14 de Outubro, DR I, n.º 240, p. 6912.

<sup>43</sup> Número 3, do artigo 38.º, do Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de Dezembro, DR I, n.º 250, p. 6397.

Existe ainda uma Estrutura Auxiliar do Sistema para a Busca e Salvamento Marítimo na qual colaboram, designadamente, as administrações portuárias, o Serviço Nacional de Bombeiros, a Polícia de Segurança Pública, o Instituto Nacional de Emergência Médica, a Cruz Vermelha Portuguesa, a Direcção-Geral de Saúde, a Autoridade Nacional de Protecção Civil, a Companhia Portuguesa Rádio Marconi, as estações de comunicações costeiras de apoio à pesca, a companhia Aeroportos e Navegação Aérea e a Guarda Nacional Republicana. As entidades desta estrutura operam através de protocolos específicos com os órgãos do Serviço de Busca e Salvamento Marítimo (v.g. o Protocolo-Quadro sobre as Bases Gerais de Cooperação entre a Marinha, a Força Aérea e a Autoridade Nacional de Protecção Civil em matéria de Busca e Salvamento de 10 de Julho de 2007).<sup>44</sup>

## 5. MECANISMOS DE COORDENAÇÃO E DE COOPERAÇÃO

### 5.1. No âmbito da Segurança Interna

Nos termos da Lei de Segurança Interna<sup>45</sup> (LSI), as forças e serviços de segurança (FSS) têm o dever de cooperação entre si, designadamente através da comunicação de informação. Assim, os órgãos da AMN que exerçam funções de segurança interna, *maxime* a PM, sob a coordenação ou o comando operacional do Secretário Geral do Sistema de Segurança Interna, actuam e cooperam com as outras FSS no planeamento e execução de acções do âmbito da Segurança Interna que tenha incidência na sua área de competência.

A AMN integra o Conselho Superior da Segurança Interna, o Gabinete Coordenador de Segurança, os Gabinetes Coordenadores de Segurança das Regiões Autónomas e a Unidade de Coordenação Antiterrorista. Como resulta da Lei de Bases da Protecção Civil e demais legislação,<sup>46</sup> os órgãos da AMN são Agentes de Protecção Civil integrando os planos de emergência pertinentes às suas atribuições e participando nas operações de protecção civil, designadamente no combate aos incêndios florestais. Para o efeito, a AMN integra a Comissão Nacional de Protecção Civil, as Comissões Distritais e Municipais de Protecção Civil, assumindo o Capitão do Porto o comando das operações de socorro na sua área de competência. O Director do Instituto de Socorros a Náufragos integra o Conselho Nacional de Bombeiros.

<sup>44</sup> Publicado na Ordem da Armada, 1.ª Série, n.º 30, de 18-7-2007.

<sup>45</sup> Lei de Segurança Interna, Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, cit.

<sup>46</sup> Lei de Bases da Protecção Civil, Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho, cit., Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de Maio (SIOPS), cit., Decreto-Lei n.º 73/2013, Organização da ANPC, cit.

## 5.2. No âmbito do Sistema da Autoridade Marítima

O Sistema da Autoridade Marítima dispõe de meios de coordenação de nível ministerial, o seu Conselho Coordenador Nacional, e de coordenação operacional de alto nível das entidades ou órgãos que exercem o poder de autoridade marítima, que é assegurado a nível nacional pelos respectivos dirigentes máximos.<sup>47</sup> São instrumentos de coordenação e de articulação entre autoridades de polícia e demais entidades competentes em matéria de autoridade marítima o Centro de Operações Marítimas (COMAR) e o Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM).

O Conselho Coordenador Nacional (CCN),<sup>48</sup> assegura a coordenação nacional das entidades e organismos integrados no SAM, sendo presidido pelo Ministro da Defesa Nacional (MDN). O Conselho é composto pelos ministros com responsabilidades na matéria e pelos dirigentes dos órgãos e serviços que integram o SAM. Ao CCN compete, *inter alia*, aprovar e emitir orientações para assegurar a articulação efectiva entre todas as entidades e órgãos envolvidos, e definir metodologias de trabalho e acções de gestão, que favoreçam uma melhor eficácia na acção das entidades que integram o SAM.

O Centro de Operações Marítima (COMAR), é o centro de fusão de informação relativo ao conhecimento situacional marítimo, no âmbito do qual se processa a tomada de decisão em âmbito inter-departamental. O COMAR funciona, assim, como sala de situação, como centro de análise operacional, mantendo o centro de despacho do 112.PT para a AM e nele está colocalizado o Centro de Coordenação de Busca e Salvamento Marítimo (MRCC - *Maritime Rescue Coordination Centre*) LISBOA. É ainda através do COMAR que é exercida a fiscalização dos cruzeiros de investigação científica autorizados a operar no espaço marítimo nacional.

O COMAR apoia ainda o funcionamento do Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM), instituído pelo Decreto Regulamentar nº 86/2007, de 12 de Dezembro, diploma que veio regulamentar, de forma integrada, a articulação entre autoridades de polícia e entidades técnicas cujos quadros de atribuições se exercem em espaços dominiais e em espaços sob soberania e jurisdição nacional. No CNCM têm assento permanente representantes do DGAM/CGPM, da Guarda Nacional Republicana (GNR), do Gabinete Coordenador de Segurança (GCS), da Marinha, da Força Aérea (FA), do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e da Polícia Judiciária (PJ), podendo ser agregados aos trabalhos, em função das matérias envolvidas, outras entidades e órgãos, como sejam, designadamente, a Autoridade Tributária e Aduaneira (ATA), a Direcção-Geral de Saúde (DGS), a Agência Portuguesa do

---

<sup>47</sup> Preâmbulo e artigos 8.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de Março, cit.

<sup>48</sup> Artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de Março, cit.

Ambiente (APA), a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), Direcção – Geral dos Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM) e a Autoridade Nacional de Pescas (ANP).

### **NOTA CONCLUSIVA**

A vigilância do espaço marítimo nacional enquanto expressão do exercício da soberania marítima do Estado, incide sobre o domínio público marítimo, as águas interiores marítimas, o mar territorial, a zona contígua e a plataforma continental, no quadro da competência que é deferida ao Estado português pela lei e pelo direito internacional.

No exercício do seu poder de auto-organização, atributo da soberania, Portugal comete esses poderes de policiamento ao Sistema da Autoridade Marítima que integra, de forma aberta, todas as entidades públicas que, a cada momento, exercem poderes de autoridade marítima.

Em sentido material, a autoridade marítima é entendida como o poder público a exercer nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, traduzida na execução de actos de Estado orientados para a segurança da navegação, bem como no exercício de fiscalização e de polícia visando a paz, a boa ordem e a segurança do Estado e, ainda, o uso do mar e a exploração dos seus recursos de forma sustentada, lícita e pacífica.

Elemento central do Sistema da Autoridade Marítima é a Autoridade Marítima Nacional pela extensão da sua competência quer em razão da matéria, que de forma exclusiva ou concorrencial abrange todas as matérias inerentes ao Sistema, quer em razão do território, abrangendo todo o espaço marítimo nacional e o domínio público marítimo, quer ainda pelo seu largo espectro de meios operacionais e capacidades específicas.

O capitão do porto, constituindo-se como autoridade marítima local, é a pedra angular do Sistema, integrando a sua competência os mais amplos poderes neste domínio.

Assume, também, enorme relevância o Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo, pela extensão da área de responsabilidade nacional que se estende do Continente aos Açores e à Madeira, chegando quase a Cabo Verde, e que exige a existência meios navais e aéreos em permanência com capacidade para alcançarem qualquer ponto deste espaço, mesmo nos limites mais longínquos.

A eficácia do Sistema da Autoridade Marítima, que se reveste de grande complexidade, é assegurada através de mecanismos de coordenação e de cooperação entre as entidades que o integram.

No âmbito da Segurança Interna, como mais relevantes, surgem o Conselho Superior de Segurança Interna, o Gabinete Coordenador de Segurança, os Gabinetes Coordenadores de Segurança das Regiões Autónomas, a Unidade de Coordenação Antiterrorista e, também, a Comissão Nacional de Protecção Civil e as Comissões Distritais e Municipais de Protecção Civil.

No âmbito do Sistema da Autoridade Marítima importa referenciar o seu Conselho Coordenador Nacional, o Centro Nacional Coordenador Marítimo, o Centro de Operações Marítimas, o Sistema Integrado de Vigilância, Fiscalização e Controlo das Actividades de Pesca e os Centros Coordenadores de Operações de Protecção do Porto.

Tal como hoje está configurado, o Sistema da Autoridade Marítima é o resultado da evolução de um modelo multiseccional, tributário da cultura marítima e administrativa nacional e responde de forma adequada, eficiente e eficaz às exigências deste sector do Estado.

Como todos os modelos organizacionais impõe-se a sua contínua adaptação, com racionalidade e espírito crítico, à evolução da realidade e às exigências do bem comum, continuando assim a contribuir para que Portugal se cumpra no mar.

29 de Outubro, 2014

PROGRAMA INTEGRAL DA CONFERÊNCIA '20 ANOS DA ENTRADA EM VIGOR DA  
CNUDM: PORTUGAL E OS RECENTES DESENVOLVIMENTOS NO DIREITO DO MAR'

Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 29 de Outubro de 2014

ABERTURA

Cândido da Agra, Director da Faculdade de Direito da Universidade do Porto

Filipe Castro, Direcção do CIIMAR

SESSÃO DA MANHÃ: ESPAÇOS MARÍTIMOS E RECURSOS NATURAIS

Moderador: Augusto Barata da Rocha

(Director da OCEANUS, Marine Research & Innovation, Professor Catedrático da  
Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto)

Apresentações:

*Ilhas Selvagens – a disputa da última fronteira*

Pedro Quartin Graça

(ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa)

*O contributo do Tribunal Internacional do Direito do Mar para a clarificação dos  
poderes dos Estados costeiros na Zona Económica Exclusiva*

Fernando Loureiro Bastos

(CIIMAR; Centro de Investigação de Direito Público - Faculdade de Direito da  
Universidade de Lisboa)

*Os recursos minerais marinhos pelo prisma da protecção e sistema de competências*

Marta Chantal Ribeiro

(CIIMAR; Faculdade de Direito da Universidade do Porto)

*O artigo 82.º da Convenção de Montego Bay: aspectos práticos e conceptuais*

Manuel de Almeida Ribeiro

(CIIMAR; Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa)

*O quadro jurídico da Política Comum de Pescas*

Fernando Cardoso

(Comissão Europeia, Direcção-Geral 'Assuntos Marítimos e Pescas')

*O Regulamento (UE) n.º 511/2014 vs as opções da Região Autónoma dos Açores em matéria de recursos genéticos*

Carlos Pinto Lopes

(Advogado - Especialista em Ordenamento e Usos do Espaço Marítimo)

## SESSÃO DA TARDE: ORDENAMENTO, GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO ESPAÇO MARÍTIMO

Moderadora: Alexandra Aragão

(Membro do Instituto Jurídico e Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

Apresentações:

*Apresentação da lei de bases da política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional (POGEMN)*

Vasco Becker-Weinberg

(Secretaria de Estado do Mar, assessor)

*Os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo e os conflitos de usos ou actividades*

Francisco Noronha

(CIIMAR; Abreu Advogados)

*O regime jurídico dos títulos de utilização privativa à luz da lei de bases da POGEMN*

Ana Raquel Moniz

(Instituto Jurídico; Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

*Ordenamento do espaço marítimo e as zonas costeiras*

Fernando Veloso Gomes

(CIIMAR; Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto)

*Primeiras reflexões críticas da abordagem da lei de bases da POGEMN*

Helena Calado

(CIBIO Açores; Departamento de Biologia - Universidade dos Açores)

*Zona Piloto das Ondas: enquadramento e novos desafios*

Tiago Andrade e Sousa

(Presidente da EnOndas)

*Aquicultura em Portugal: presente e perspectivas futuras*

Luísa Valente

(CIIMAR; Instituto de Ciências Biomédicas Abel Salazar, Universidade do Porto)

*Fiscalização do espaço marítimo: O sistema de autoridade marítima*

José Manoel Silva Carreira

(Juiz Militar do Supremo Tribunal de Justiça)

## ENCERRAMENTO

Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Pedro Teixeira, Vice-Reitor da Universidade do Porto





# 20 ANOS DA ENTRADA EM VIGOR DA CNUDM: PORTUGAL E OS RECENTES DESENVOLVIMENTOS NO DIREITO DO MAR

COORDENAÇÃO EDITORIAL DE  
MARTA CHANTAL RIBEIRO