



*Referende-se ao parecer
constante do parecer do
grupo a o assunto
deleto.*
20.10.09

RELATÓRIO

SOBRE O REQUERIMENTO APRESENTADO POR SUA EXCELÊNCIA O REPRESENTANTE DA REPÚBLICA PARA A REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES PARA APRECIACÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS CONSTANTES DOS ARTIGOS 8º A 14º DO DECRETO Nº 8/2010 DESTA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, QUE "REGULAMENTA A ELABORAÇÃO E DISPONIBILIZAÇÃO DE RELATÓRIOS DE INFORMAÇÃO PÚBLICA SOBRE O ESTADO DO AMBIENTE, REGULA O APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS DE AMBIENTE E ALTERA A COMPOSIÇÃO E NORMAS DE FUNCIONAMENTO DO CONSELHO REGIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CRADS)"

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
ARQUIVO

Entrada 0930 Proc. Nº 102

Data: 10/03/05 Nº 19/2009



Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores
COMISSÃO DE ASSUNTOS PARLAMENTARES, AMBIENTE E TRABALHO

RELATÓRIO SOBRE O REQUERIMENTO APRESENTADO POR SUA EXCELÊNCIA O REPRESENTANTE DA REPÚBLICA PARA A REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES PARA APRECIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS CONSTANTES DOS ARTIGOS 8º A 14º DO DECRETO Nº 8/2010 DESTA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, QUE “REGULAMENTA A ELABORAÇÃO E DISPONIBILIZAÇÃO DE RELATÓRIOS DE INFORMAÇÃO PÚBLICA SOBRE O ESTADO DO AMBIENTE, REGULA O APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS DE AMBIENTE E ALTERA A COMPOSIÇÃO E NORMAS DE FUNCIONAMENTO DO CONSELHO REGIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CRADS)”

Capítulo I

INTRODUÇÃO

A Subcomissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho reuniu no dia 4 de Março de 2010, na delegação São Miguel da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, em Ponta Delgada.

Da agenda da reunião constava a apreciação, relato e emissão de parecer sobre o requerimento apresentado por Sua Excelência o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores para apreciação da constitucionalidade das normas constantes dos artigos 8º a 14º do Decreto nº 8/2010 desta Assembleia Legislativa, que “Regulamenta a elaboração e disponibilização de relatórios de informação pública sobre o estado do ambiente, regula o apoio às organizações não governamentais de ambiente e altera a composição e normas de funcionamento do Conselho Regional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CRADS)”.

O ofício do Tribunal Constitucional, para que a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, num prazo de três dias, finda a dilação de dois dias, querendo, se pronuncie, deu entrada na Assembleia Legislativa em 2 de Março p.p., tendo sido enviado à Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho para apreciação, relato e emissão de parecer.



Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores
COMISSÃO DE ASSUNTOS PARLAMENTARES, AMBIENTE E TRABALHO

Capítulo II

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

A iniciativa de fiscalização preventiva da constitucionalidade do Representante da República para a Região Autónoma dos Açores funda-se no disposto no artigo 278º, nº 2, da Constituição e nos artigos 57º e seguintes da Lei nº 28/82, de 15 de Novembro.

O artigo 54º da Lei nº 28/82, de 15 de Novembro, determina a notificação do órgão que tiver emanado a norma impugnada para, querendo, se pronunciar sobre o pedido de fiscalização da constitucionalidade num prazo que, tratando-se de fiscalização preventiva, é de 3 dias. Como o acto em causa respeita a órgão sediado fora do continente da República, acresce ao prazo uma dilação de 2 dias.

Em caso de consultas pelos órgãos de soberania, e nos termos do disposto no artigo 195º, nº 1, do Regimento da Assembleia Legislativa, cabe ao Plenário deliberar, no prazo de 20 dias, após parecer da comissão competente em função da matéria. Dispõe o nº 4 do mesmo dispositivo legal que, no caso da deliberação do Plenário não poder ser tomada em tempo útil, a comissão competente exerce tais poderes por solicitação do Presidente da Assembleia.

As matérias de ambiente e de assuntos constitucionais são da competência da Comissão Permanente de Assuntos Parlamentares Ambiente e Trabalho, nos termos do disposto na Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores nº 3/2009/A, de 14 de Janeiro.

Capítulo III

APRECIÇÃO DA INICIATIVA

O requerimento apresentado por Sua Excelência o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores pede a apreciação da constitucionalidade das normas constantes dos artigos 8º a 14º do Decreto nº 8/2010 desta Assembleia Legislativa, que “Regulamenta a elaboração e disponibilização de relatórios de informação pública sobre o estado do ambiente, regula o apoio às organizações não governamentais de ambiente e altera a composição e normas de funcionamento do conselho regional do ambiente e do desenvolvimento sustentável (CRADS)”.



Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores
COMISSÃO DE ASSUNTOS PARLAMENTARES, AMBIENTE E TRABALHO

Em concreto, é invocada a inconstitucionalidade orgânica dos artigos 8º a 14º por violação conjugada do artigo 112º, nº 4, artigo 165º, nº 1, alínea b) e artigo 227º, nº 1, alínea a) da Constituição.

São, ainda, invocadas, as seguintes inconstitucionalidades materiais:

- Artigo 8º, nº 3, por desrespeito pelo princípio da igualdade, consagrado no artigo 13º da Constituição;
- Artigo 9º, nº 2, por violação do princípio da reserva de lei, insito na primeira parte do nº 2 do artigo 18º da Constituição;
- Artigo 11º, nº 3 e artigo 14º, por violação do regime das leis restritivas de direitos, liberdades e garantias e da liberdade de associação, consignada no artigo 46º, nº 2 da Constituição;
- Artigo 12º, nºs 3, 4 e 5 e artigo 13º, nº 1 por violação do regime das leis restritivas de direitos, liberdades e garantias e da liberdade de associação, consignada no artigo 46º, nº 2 da Constituição;

Pelo Partido Socialista foi apresentada uma proposta de articulado de resposta, a qual se junta ao presente relatório como anexo I e do qual faz parte integrante. Colocada à votação a proposta foi aprovada por maioria, com os votos a favor do PS e do CDS/PP e as abstenções do PSD e do PCP.

Capítulo IV

POSIÇÕES DOS PARTIDOS

O *Grupo Parlamentar do PS* entende que as normas cuja fiscalização é suscitada não enfermam de qualquer inconstitucionalidade orgânica porquanto não está em causa matéria do âmbito da reserva da competência legislativa da Assembleia da República. Quanto às alegadas inconstitucionalidades materiais o Partido Socialista discorda da existência de qualquer vício desta natureza porquanto a Região mais não faz do que criar um regime mais favorável e de proximidade para as ONGA com actividade nos Açores.



Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores
COMISSÃO DE ASSUNTOS PARLAMENTARES, AMBIENTE E TRABALHO

O *Grupo Parlamentar do PSD* e o Deputado da *Representação Parlamentar do PCP* manifestaram-se genericamente concordantes com a argumentação aduzida na proposta de pronúncia quanto à alegada inconstitucionalidade orgânica, que entendem não existir.

Porém, estes partidos comungam do entendimento de que o diploma tem a mácula da inconstitucionalidade material, por violação do princípio da igualdade, no que respeita à norma do nº 3 do artigo 8º.

O *Grupo Parlamentar do CDS/PP* concorda com o articulado de pronúncia proposto pelo PS, uma vez que entende tratar-se de uma discriminação positiva das associações regionais que não contende com quaisquer competências legislativas dos órgãos de soberania ou que viole qualquer princípio ou preceito constitucional, reafirmando a sua concordância com a iniciativa, em coerência com a posição já assumida na discussão do diploma em Plenário.

Nos termos do disposto no artigo 195º, nº 4, do Regimento da Assembleia Legislativa foi promovida a audição do *Grupo Parlamentar do BE* e da *Representação Parlamentar do PPM*, porquanto os mesmos não integram a Comissão.

O *Grupo Parlamentar do BE* manifestou, no seguimento da posição tomada aquando do debate e votação do diploma, dúvidas, não só quanto à bondade da iniciativa, mas também quanto à constitucionalidade material de algum do seu articulado.

A *Representação Parlamentar do PPM* pronunciou-se no sentido de que não descortina qualquer inconstitucionalidade orgânica ou material na iniciativa legislativa em causa, expressando uma total concordância com o articulado de pronúncia proposto pelo Grupo Parlamentar do PS.

Capítulo V

CONCLUSÕES E PARECER

Com base na apreciação efectuada, a Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho deliberou, por unanimidade, pronunciar-se na sequência do requerimento apresentado por Sua Excelência o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores para apreciação da constitucionalidade das normas constantes



Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores
COMISSÃO DE ASSUNTOS PARLAMENTARES, AMBIENTE E TRABALHO

dos artigos 8º a 14º do Decreto nº 8/2010 desta Assembleia Legislativa, que “Regulamenta a elaboração e disponibilização de relatórios de informação pública sobre o estado do ambiente, regula o apoio às organizações não governamentais de ambiente e altera a composição e normas de funcionamento do Conselho Regional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CRADS)”, tendo aprovado, por maioria, com os votos a favor do PS e do CDS/PP e as abstenções do PSD e do PCP, o articulado de pronúncia a remeter ao Tribunal do Constitucional, ao abrigo do disposto no artigo 54º da Lei nº 28/82, de 15 de Novembro, o qual se junta ao presente relatório como anexo I e que dele faz parte integrante.

Ponta Delgada, 4 de Março de 2010

A Relatora,

Isabel Almeida Rodrigues

O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

O Presidente,

Hernâni Jorge

ANEXO: o mencionado articulado de pronúncia

ANEXO I

(Anexo ao Relatório da Sub-comissão da CAPAT, de 4 de Março de 2010)

Excelentíssimo Senhor Conselheiro
Presidente do Tribunal Constitucional

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, notificada para efeitos do disposto no artigo 54.º da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, do requerimento apresentado por Sua Excelência o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores para apreciação da constitucionalidade das normas constantes dos artigos 8º a 14.º do Decreto n.º 8/2010 desta Assembleia Legislativa, que “Regulamenta a elaboração e disponibilização de relatórios de informação pública sobre o estado do ambiente, regula o apoio às organizações não governamentais de ambiente e altera a composição e normas de funcionamento do Conselho Regional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CRADS)”, vem pronunciar-se sobre o pedido, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes.

1.º

As normas contidas nos artigos 8.º a 14.º não extravasam os poderes legislativos das Regiões Autónomas nem se afiguram organicamente inconstitucionais, porquanto não está em causa a liberdade de associação, essa sim, matéria da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República.

2.º

Efectivamente, no plano da liberdade individual, as normas cuja apreciação se requer não afectam a “preservação da esfera de autodeterminação de cada pessoa na condição concreta da sua vida, com recusa de interferências exteriores ou, em geral, de actos contrários à sua vontade”¹, não criam “quaisquer desvantagens por não se pertencer a esta ou àquela associação”²,

¹ Miranda, Jorge, Medeiros, Rui, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p.469.

² Idem.

nem fazem “depender o acesso a qualquer estado ou condição ou o exercício de qualquer direito da pertença a uma associação”³.

3.º

No plano das associações, as normas em apreciação respeitam “o direito de auto-organização, de livre formação dos seus órgãos e da respectiva vontade e de acção em relação aos seus membros”⁴ e “o direito de livre prossecução dos seus fins”⁵, assim como em nenhum momento se permite a dissolução da associação ou a suspensão das suas actividades por acto do poder político.

4.º

Se é verdade que o regime da liberdade de associação, consignado no artigo 46.º da Constituição, se insere na reserva relativa da competência legislativa da Assembleia da República e que, tal como se refere no pedido, esta reserva integra “todos os normativos que respeitem directamente ou que interfiram de forma não accidental com a liberdade de associação, nas suas diversas faculdades, dimensões, negativas ou positivas, individuais ou institucionais”, o que acima se disse e o próprio texto do articulado em apreciação excluem os respectivos normativos do âmbito dessa reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República.

5.º

Efectivamente, não é o facto de uma matéria constar de uma lei emanada da Assembleia da República que lhe confere o carácter de reserva, absoluta ou relativa, de competência legislativa daquele órgão de soberania, mas sim a circunstância de a matéria em causa poder subsumir-se nos normativos constitucionais que elencam tais matéria de reserva.

6.º

Na verdade, a Lei n.º 35/98, de 18 de Julho, que define o estatuto das organizações não governamentais, divide-se em quatro Capítulos, epigrafados de I - Disposições Gerais; II - Estatuto das ONGA; III - Registo e Fiscalização e

³ Miranda, Jorge, Medeiros, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p.469.

⁴ Idem.

⁵ Ibidem.

IV - Disposições transitórias e finais, sendo que apenas aos primeiros dois se poderia atribuir o qualificativo de matéria da reserva da Assembleia da República.

7.º

Se assim não fosse, mal se compreenderia que as matérias referentes ao Registo Nacional das ONGA, constantes do Capítulo III - Registo e Fiscalização, remetessem para regulamento os termos e condições desse registo (artigo 17.º n.º 1).

8.º

e que através da Portaria n.º 478/99, de 29 de Junho, alterada pelas Portarias n.ºs 71/2003, de 20 de Janeiro, e 771/2009, de 20 de Julho, mantida ao longo de um horizonte temporal de 12 anos, todo o sistema jurídico e judiciário se conformasse com tamanha inconstitucionalidade.

9.º

Em nosso favor acresce o facto da citada Portaria n.º 478/99, de 29 de Junho, ter como norma habilitante a alínea c) do artigo 199.º da Constituição (competência executiva do Governo) e não qualquer outra competência delegada ou autorizada da Assembleia da República.

10.º

E mais se sublinha que, para o que aqui importa, também deve ter relevância que, tal como refere o pedido, o Decreto n.º 8/2010 "se limita a reproduzir - em larga medida, *ipsis verbis* - a norma contida na Portaria n.º 478/99, de 29 de Junho do Governo da República".

11.º

E caso os argumentos já aduzidos não bastassem para demonstrar que as normas em causa em nada afectam ou colidem com a reserva da competência da Assembleia da República, sempre se dirá que o que o que a Assembleia Legislativa da Região está a promover não é - nem de perto - legislação que derroque o regime nacional previsto na Lei n.º 35/98, de 18 de Julho sequer o regime do Registo Nacional de ONGA, regulamentado na Portaria n.º 478/99, de 29 de Junho.

12.º

Antes pelo contrário. Como é bom de ver a previsão de um registo regional das ONGA dificilmente poderia enquadrar-se como regulamentação da Lei n.º 35/98, de 18 de Julho, como é indevidamente afluído no pedido.

13.º

O que a Região quer tratar, tão só, é da regulação de mais um procedimento de âmbito regional no qual não só não se afastam os direitos e deveres constantes do Estatuto das ONGA nacional, como inclusive, expressamente, os salvaguardam.

14.º

E esta salvaguarda também não é matéria de somenos face aos limites da competência prevista na alínea o) do n.º 2 do artigo 57.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

15.º

A competência legislativa própria da Região na matéria constante das normas objecto do pedido não resulta, portanto, do cotejo de tais normas com quaisquer normas legais ou regulamentares ou avulsas, mas sim do confronto com a Constituição e com o Estatuto Político-Administrativo da Região.

16.º

Isto é, à circunstância de se tratar de matéria fora do âmbito da reserva de competência da Assembleia da República acresce o facto de o associativismo ambiental constar do elenco das matérias da competência legislativa própria da Região, expressamente consagrada na alínea o) do n.º 2 do artigo 57.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

17.º

Importa aqui invocar Gomes Canotilho e Vital Moreira, que em comentário à norma constitucional que corresponde ao actual artigo 161.º, alínea c), referem que “a competência legislativa (al.d) é conatural à própria natureza e sentido histórico da assembleia representativa. De acordo com os princípios democrático-representativos convencionais, a ela devia caber em princípio toda

a competência legislativa e nenhum domínio lhe estaria vedado. A CRP contém dois desvios a esse princípio: por um lado, existe um domínio vedado à actividade legiferante da AR, que é reservado ao Governo (art.º 201.º-2); por outro lado, e mais significativamente, a AR não é o único órgão legislativo, visto que, além das assembleias das Regiões Autónomas, no seu domínio próprio (arts. 115.º-3 e 229-1/a), também o Governo goza de poderes legislativos”⁶.

18.º

E, ainda, Jorge Miranda e Rui Medeiros, em comentário ao referido artigo 161.º, alínea c) da Constituição: “(...) por imperativo da autonomia dos Açores e da Madeira, nessas mesmas matérias não reservadas ao Parlamento são as Assembleias Legislativas regionais os órgãos competentes para legislar, quando eles tenham âmbito regional [artigos 112.º, n.º 4, e 227.º, n.º 1, alínea c)]. São tais Assembleias e não a Assembleia da República: esta pode legislar sobre elas para todo ou para uma parte do território; não pode aí legislar só para uma Região Autónoma”⁷.

19.º

Quanto à eventual inconstitucionalidade material das normas objecto do pedido e discordando dos fundamentos invocados no mesmo, dá-se por aqui reproduzido o que se disse em 9.º a 13.º a propósito da natureza da matéria objecto desses normas, porquanto,

20.º

o registo público regional das organizações não governamentais de ambiente salvaguarda os direitos, a graduação e o limite de 100 associados para a ONGA de carácter nacional (artigo 17.º da Lei n.º 35/98, de 18 de Julho, artigo 5.º da Portaria n.º 478/99, de 29 de Junho, e artigo 8.º do Decreto n.º 8/2010),

21.º

a Região, através do registo público regional das organizações não governamentais de ambiente alarga, potencia e valoriza, para efeitos exclusivos do próprio, o conjunto de direitos e deveres das ONGA, ao definir um limite de

⁶ Gomes Canotilho, J.J., Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª Ed. Revista, Coimbra, Coimbra Editora, 1993, p.649.

⁷ Ob. Cit., Tomo II, p. 496.

50 associados para as ONGA com sede na Região (artigo 17.º da Lei n.º 35/98, de 18 de Julho, artigo 5.º da Portaria n.º 478/99, de 29 de Junho, e artigo 8.º do Decreto n.º 8/2010),

22.º

a disponibilização a uma autoridade administrativa de um acervo de informação sobre a organização (artigo 18.º da Lei n.º 35/98, de 18 de Julho, artigos 8.º e 13.º da Portaria n.º 478/99, de 29 de Junho e artigos 9.º e 11.º do Decreto n.º 8/2010),

23.º

a suspensão, anulação ou cancelamento do registo (artigos artigos 15.º e 16.º da Portaria n.º 478/99, de 29 de Junho e artigos 12.º e 13.º do Decreto n.º 8/2010),

24.º

e o pedido de elementos adicionais considerados importantes para a decisão (previsto no artigo 9.º, n.º 2, da Portaria n.º 478/99, de 29 de Junho, no mesmos termos em que o está no artigo 9.º, n.º 2 do Decreto n.º 8/2010, pelo que há 12 anos que as questões doutamente enunciadas no pedido se colocam a nível nacional;

25.º

a sujeição às auditorias está prevista nos artigos 19.º a 23.º da Portaria n.º 478/99, de 29 de Junho, em termos em tudo semelhantes aos que constam do Decreto n.º 8/2010 (artigo 14.º), pelo que, também, aqui, há 12 anos que as questões doutamente enunciadas no pedido se colocam a nível nacional;

26.º

a possibilidade de suspensão ou anulação da inscrição no registo das ONGA por decisão do presidente do Instituto de Promoção Ambiental, hoje Agência Portuguesa do Ambiente, está prevista nos artigos 15.º a 16.º da Portaria n.º 478/99, de 29 de Junho, em termos em tudo semelhantes aos que constam do Decreto n.º 8/2010 (artigos 12.º e 13.º), pelo que, também aqui, há 12 anos que as questões doutamente enunciadas no pedido se colocam a nível nacional.

Significa isto que, se a argumentação do pedido colhesse, teríamos o absurdo de à Região estar vedada a criação de um regime mais favorável e de proximidade para as ONGA ao nível dos direitos de participação, representação e cooperação com os órgãos de governo próprio, e em especial com a administração regional autónoma.

TERMOS EM QUE

a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores se pronuncia, concluindo que as normas constantes dos artigos 8.º a 14.º do Decreto n.º 8/2010 desta Assembleia Legislativa não estão feridas de qualquer inconstitucionalidade, orgânica ou material, devendo, conseqüentemente, o Tribunal Constitucional negar provimento ao pedido do Representante da República para a Região Autónoma dos Açores.

O Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores,
Francisco Manuel Coelho Lopes Cabral