

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA
DOS AÇORES



COMISSÃO PERMANENTE DE ASSUNTOS
PARLAMENTARES, AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL

RELATÓRIO E PARECER

**REAPRECIAÇÃO DO DECRETO LEGISLATIVO REGIONAL N.º 16/2021 DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES, QUE “ALTERA OS PERÍODOS
TRANSITÓRIOS PREVISTOS NA LEI N.º 76 /2019, DE 2 DE SETEMBRO, E DETERMINA A
APROVAÇÃO DE MEDIDAS PARA A REDUÇÃO DO CONSUMO DE PRODUTOS DE
UTILIZAÇÃO ÚNICA E A PROMOÇÃO DA REUTILIZAÇÃO E RECICLAGEM”**

6 DE MAIO DE 2021



INTRODUÇÃO

A Comissão Permanente de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável reuniu no dia 6 de maio de 2021 e da agenda constava a reapreciação, relato e emissão de parecer sobre o **Decreto Legislativo Regional n.º 16/2021 da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, que “Altera os Períodos Transitórios Previstos na Lei n.º 76 /2019, de 2 de setembro, e Determina a Aprovação de Medidas para a Redução do Consumo de Produtos de Utilização Única e a Promoção da Reutilização e Reciclagem”**, tendo em conta o veto de Sua Excelência o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores ao referido diploma.

A comunicação do veto e, conseqüentemente, a devolução do Decreto Legislativo Regional n.º 16/2021, aprovado em reunião Plenária de 26 de março de 2021, remetido por Sua Excelência o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores a coberto do ofício datado de 28 de abril de 2021, deu entrada nesta Assembleia Legislativa na mesma data.

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

O poder de veto de Sua Excelência o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores e respetivo regime processual decorre do plasmado no n.º 5 do artigo 233.º e artigos 278.º e 279.º, todos da Constituição da República Portuguesa

A reapreciação em Comissão de um Decreto Legislativo Regional objeto de devolução é efetuada ao abrigo do artigo 142.º do Regimento da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

Por último, nos termos da Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 1/2021/A, de 6 de janeiro, a matéria em apreço incide sobre “*Ambiente*”, sendo por isso a Comissão Permanente de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, competente para proceder à sua análise.



APRECIÇÃO NA GENERALIDADE E NA ESPECIALIDADE

O Decreto Legislativo Regional n.º 16/2021 que “*Altera os Períodos Transitórios Previstos na Lei n.º 76 /2019, de 2 de setembro, e Determina a Aprovação de Medidas para a Redução do Consumo de Produtos de Utilização Única e a Promoção da Reutilização e Reciclagem*”, foi aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores no passado dia 26 de março, tendo sido enviado para assinatura de Sua Excelência o Representante da República no dia 14 de abril de 2021, nos termos do artigo 48.º do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Nesse seguimento, o Senhor Representante da República vetou politicamente e solicita nova apreciação do Decreto Legislativo Regional supra referenciado, dando conta aos Senhores Deputados Regionais das razões que motivaram a sua decisão e que constam na comunicação anexa ao presente Relatório e que dele faz parte integrante.

Em concreto e de acordo com o ponto 6) da referida comunicação, a razão do veto incide sobre a redação do artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 16/2021, onde refere que «*o governo Regional apresente à Assembleia Legislativa, até 31 de maio, uma iniciativa legislativa que (...)*» consiste no facto de estar em causa “o respeito pelo princípio da fixação constitucional e, no que toca às Regiões Autónomas, também estatutária – da competência legislativa, cujo exercício começa com a iniciativa e só termina com a publicação oficial dos diplomas legais. Princípio este diretamente decorrente da «*separação e interdependência*» de poderes dos órgãos de soberania e dos órgãos regionais, tal como plasmado no artigo 111.º da Lei Fundamental, e do qual se extraem diversos corolários.

Muito em especial, segundo Jorge Miranda (Manual de Direito Constitucional, V, 2010, pág. 221):

- a) «Que nenhum órgão pode intervir no procedimento legislativo de outro órgão (designadamente por via de iniciativa), a não ser nos casos previstos na Constituição»;
- b) «Que, também salvo nos casos previstos na Constituição, nenhum órgão, nem sequer legislativo, pode determinar o *se* e o *quando* da atividade legislativa de outro órgão»;
- c) «Que tão pouco nenhum órgão, mesmo legislativo, pode dispor sobre o exercício da competência e sobre o procedimento de outro órgão ou sobre as audições que deva fazer antes de deliberar»”.



PROCESSO EM ANÁLISE

A Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, reuniu no dia 9 de fevereiro de 2021, para proceder à reapreciação, relato e emissão de parecer sobre o **Decreto Legislativo Regional n.º 16/2021 da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, que “Altera os Períodos Transitórios Previstos na Lei n.º 76 /2019, de 2 de setembro, e Determina a Aprovação de Medidas para a Redução do Consumo de Produtos de Utilização Única e a Promoção da Reutilização e Reciclagem”**, tendo em conta o veto de Sua Excelência o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores ao referido diploma.

A Presidente da Comissão fez uma explanação sobre o assunto abriu inscrições para intervenções sobre o assunto tendo-se inscrito os Deputados José Contente, Rui Espínola, Pedro Neves, António Lima, Gustavo Alves.

O Deputado José Contente solicitou a palavra para apresentar a posição do Grupo Parlamentar do Partido Socialista sobre a reapreciação ao diploma referindo que esta não pode ser dissociada de uma análise ao veto que a motivou e deu início à sua intervenção referindo que o sistema de Governo próprio das Regiões Autónomas é parlamentar, o que até é reconhecido na mensagem do próprio Representante da República, que ao contrário dos órgãos referidos não é eleito e, portanto, a opinião do Deputado José Contente é que para quem não tem legitimação popular nem política não lhe parece que seja uma boa tendência vetar por objeções políticas diplomas emanados da Assembleia Legislativa Regional.

Referiu ainda que este veto político não será muito sensato em relação à natureza política daquilo que nele vem vertido porque o quadro institucional da autonomia encontra fundamento na Constituição e no Estatuto e conseqüentemente qualquer conflito de competências ou face mesmo a qualquer desadequação do normativo que esteja inscrito num diploma ela é de matéria jurídica e portanto dizem os constitucionalistas que não se pode invocar documentos de natureza jurídica para fundamentar um veto político, como acontece neste caso, sendo esta uma segunda razão que enfraquece este dito veto político.

Ademais acrescentou, que o Representante da República face a um veto político também sabia que a Assembleia pode confirmar o diploma por maioria absoluta obrigando-o a assinar este diploma, que ele considera pretensamente ilegal, o que não poderia acontecer se fosse um veto jurídico e portanto existe aqui uma diferença fundamental para essas duas questões, e portanto



depois, reconhecendo o Representante da República que a Assembleia tem legitimidade e faz e tem feito um conjunto vasto de recomendações e orientações ao Governo Regional, ao longo dos tempos, não se percebe por isso porque é que havendo um Decreto Legislativo Regional não se podem contemplar normas de natureza programática.

E referiu a título de exemplo a recente aprovação do orçamento da região que tem lá decretos legislativos regionais e portanto, então, por maioria de razão este veto teria que se estender também ao orçamento da Região Autónoma dos Açores que foi aprovado há pouco tempo, o que não parece de facto que tenha grande razão de ser.

Reiterou ainda que mesmo que exista o entendimento que esta norma que está controvertida padece de excesso de forma ou de que não altera a sua natureza e conseqüentemente o seu grau de vinculação ou do seu cumprimento a questão deve encontrar-se nas regras e na competência da Assembleia e do Governo Regional e não na forma do ato utilizado e, portanto, toda a gente sabe e o Representante da República também sabe que não há nenhum problema em que a Assembleia possa emitir recomendações ao Governo.

E finalizando disse: “em síntese este ato não altera a natureza da forma nem faz de um comando programático uma norma rígida e voluntária ou vinculativa, melhor dizendo, num sistema de natureza parlamentar e por isso o que nos cumpre dizer é que esta perspetiva que está plasmada na mensagem do Representante da República acho que tem uma manifesta visão redutora das competências e atribuições da Assembleia Legislativa Regional e é incompatível com um Governo de natureza parlamentar e é por isso que o Grupo Parlamentar do PS já o assumiu publicamente acha nesta fase pelo menos até salvo melhor opinião, mas não nos parece que a Assembleia deve confirmar o diploma devolvendo-o ao Representante da República para a sua publicação, e portanto este é o entendimento que o Partido Socialista faz em termos jurídicos e políticos deste veto que não nos parece sensato nem avisado sob o ponto de vista das competências do Representante da República e sobre aquelas que a Assembleia já tem e exerce há muito e muito muito tempo.”

O Deputado Rui Espínola solicitou a palavra para comunicar à Comissão que o Grupo Parlamentar do PSD reserva a sua posição para plenário.



O Deputado Pedro Neves na sua intervenção referiu que sobre o veto não iria fazer considerações e que o PAN foi o único a votar contra o diploma na primeira votação em plenário e, independentemente de se mudar o contexto, ou mudar a forma, o objeto vai continuar a ser o mesmo, por isso comunica que o PAN voltará a votar contra.

O Deputado António Lima solicitou a palavra para comunicar que o Bloco de Esquerda irá manter em plenário a sua votação que foi de abstenção relativamente a este diploma, e explicou que a abstenção não se deve aos motivos do veto.

Sobre os motivos do veto, o Deputado referiu que estes em nada dizem respeito propriamente à substância da proposta, ou à sua parte mais importante que é a questão da prorrogação do prazo de entrada em vigor de uma determinada lei que tem a ver com a utilização de produtos de plástico descartável.

O Deputado António Lima relativamente ao veto e separando estas duas questões, a parte que é efetivamente mais substantiva e que motivou a proposta até e a questão da esfera de competências que motivaram o veto do senhor Representante da República, referiu que tal como já foi referido pelo Deputado José Contente, as normas do tipo programática que determinam a obrigatoriedade ou mandatam o Governo para a apresentação de uma determinada medida ou até de alguma proposta de Decreto Legislativo Regional tem sido muito comuns nos orçamentos da Região e também é bastante comum no orçamento de Estado.

Posto isto, entende que não existe propriamente uma diferença num Decreto Legislativo Regional que não seja o orçamento e no próprio orçamento da Região que é também ele um Decreto Legislativo Regional para que possa haver uma interpretação diferente, pelo que não vê, salvo melhor opinião, motivo para que nesse aspeto essa norma seja alterada e chamou a atenção para aquilo que a Assembleia decidir fazer que poderá abrir um precedente que terá repercussões futuras na tramitação de propostas deste tipo.

Para finalizar, o Deputado referiu que havendo dúvidas da violação da esfera de competências e eventual violação da constitucionalidade o Representante da República tem sempre, tal como qualquer outra entidade que tenha essa competência, o poder de suscitar a fiscalização preventiva sucessiva da constitucionalidade e aí naturalmente o tribunal constitucional é soberano e poderá dizer se uma norma deste tipo num Decreto Legislativo Regional é ou não inconstitucional.



No entender do Bloco de Esquerda, tendo em conta até os precedentes que existem, não configura nenhum problema existir esse tipo de norma nos Decretos Legislativos Regionais.

O Deputado Gustavo Alves usou da palavra para comunicar que a posição do Grupo Parlamentar do PPM é de abstenção com reserva de posição para o plenário.

No âmbito da especialidade, os Partidos com assento na Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, não apresentaram qualquer proposta de alteração.

POSIÇÃO DOS PARTIDOS

O Grupo Parlamentar do PS pronunciou-se **favoravelmente** quanto à confirmação do Diploma.

O Grupo Parlamentar do PSD emitiu parecer de **abstenção com reserva de posição para plenário**, quanto à confirmação do Diploma.

O Grupo Parlamentar do BE emitiu parecer de **abstenção** quanto à confirmação do Diploma.

O Grupo Parlamentar do PPM emitiu parecer de **abstenção com reserva de posição para plenário**, quanto à confirmação do Diploma.

A Representação Parlamentar do PAN pronunciou-se **contra** quanto à confirmação do Diploma.

CONCLUSÕES E PARECER

Com base na apreciação efetuada, a Comissão Permanente de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável deliberou , por **maioria**, com os votos a favor do **PS**, com os votos contra do **PAN** com a abstenção do **BE**, e abstenção com reserva de posição para Plenário do **PSD**, e do **PPM**, emitir parecer **favorável pela confirmação** do **Decreto Legislativo Regional n.º 16/2021 da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, que “Altera**



os Períodos Transitórios Previstos na Lei n.º 76/2019, de 2 de setembro, e Determina a Aprovação de Medidas para a Redução do Consumo de Produtos de Utilização Única e a Promoção da Reutilização e Reciclagem”.

Santa Cruz das Flores, 6 de maio de 2021.

O Relator,

(José Gabriel Eduardo)

O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

ANEXO: Comunicação de Sua Excelência o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores.

A Presidente

(Bárbara Torres Chaves)



*Representante da República
para a Região Autónoma dos Açores*

Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia Legislativa
da Região Autónoma dos Açores

Dirijo-me à Assembleia Legislativa a que Vossa Excelência preside para, no exercício da competência atribuída ao Representante da República pelo nº 2 do artigo 233º da Constituição, solicitar uma nova apreciação do Decreto nº 16/2021 – diploma recebido oficialmente no meu Gabinete para efeitos de assinatura em 19 de abril de 2021, e que *“Altera os Períodos Transitórios Previstos na Lei nº 76/2019, de 2 de Setembro, e Determina a Aprovação de Medidas para a Redução do Consumo de Produtos de Utilização Única e a Promoção da Reutilização e Reciclagem”* – dando conta aos digníssimos Deputados da Região das razões que motivaram esta minha decisão.

1. O Decreto nº 16/2021 visa dar seguimento a uma política simultaneamente europeia, nacional e regional de redução do consumo, em diferentes setores de atividade, de produtos de utilização única, sobretudo de plástico ou de alumínio, prevenindo a produção de resíduos desnecessários e assim minorando impactos negativos no ambiente.

Trata-se, por um lado, de matéria não reservada aos órgãos de soberania (artigos 164º e 165º da Constituição) e, por outro lado, de temáticas – comércio e indústria, proteção do ambiente e gestão de resíduos – sobre as quais pode incidir o exercício da competência legislativa regional, como tal elencadas na alínea *b)* do nº 2 do artigo 54º e nas alíneas *a)* e *j)* do nº 2 do artigo 57º do Estatuto Político-Administrativo da Região



*Representante da República
para a Região Autónoma dos Açores*

Autónoma dos Açores. O respeito por estes parâmetros constitucionais da competência legislativa regional não está, portanto, de todo em causa.

Esta conclusão não é sequer infirmada pela circunstância de a legislação regional produzida – ou a produzir posteriormente neste mesmo âmbito – envolver a transposição de diretivas da União Europeia para a ordem jurídica interna, conforme resulta do n.º 8 do artigo 112.º da Constituição, concretizado pelo artigo 40.º do Estatuto.

2. Acontece, contudo, que este Decreto, além de prorrogar até 31 de dezembro de 2021 os períodos de transição previsto na Lei n.º 76/2019, de 2 de setembro, estipula no n.º 1 do seu artigo 2.º que “o Governo Regional apresenta à Assembleia Legislativa, até 31 de maio, uma iniciativa legislativa” que, simultaneamente:

- a) estabeleça medidas para a redução do consumo de produtos de utilização única e a promoção da reutilização e reciclagem;
- b) transponha para a ordem jurídica da Região a Diretiva (UE) 2015/720, do Parlamento e do Conselho (redução de sacos de plástico leves);
- c) transponha igualmente para a ordem jurídica da Região a Diretiva (UE) 2019/904, do Parlamento e do Conselho (redução do impacto de produtos de plástico no ambiente).

Com o Decreto em apreço, portanto, a Assembleia Legislativa determina que o Governo Regional fica com a obrigação jurídica de exercer a sua competência de iniciativa legislativa, prevista na alínea f) do artigo 88.º do Estatuto, e segundo a qual “*competete ao Governo Regional, no exercício de funções políticas: (...) Apresentar à Assembleia Legislativa propostas de decreto legislativo regional*”.

Mais ainda, essa obrigação jurídica – já que imposta sob a forma de ato legislativo – é delimitada materialmente pela referência a um conjunto bem identificado de temas e



*Representante da República
para a Região Autónoma dos Açores*

diplomas legais e, bem assim, delimitada temporalmente por um prazo: “até 31 de maio de 2021”.

Por outras palavras, a Assembleia Legislativa dá uma ordem concreta ao Governo Regional para que este exerça uma das suas competências estatutárias, que, todavia, é concomitantemente uma competência política e uma competência própria.

3. É sabido que o sistema de governo das Regiões Autónomas tem natureza parlamentar. Apenas a Assembleia Legislativa é eleita diretamente pelos cidadãos residentes, sendo o Governo Regional nomeado pelo Representante da República tendo em conta os resultados eleitorais e as ilações extraídas da audição dos partidos políticos naquela representados. Uma vez constituído, o Governo Regional responde politicamente perante a Assembleia pelos seus atos e omissões, através dos mecanismos tradicionais em que esta responsabilidade se traduz: apreciação do programa do governo, moções de censura, votos de confiança, comissões de inquérito, interpelações parlamentares e perguntas aos membros do governo.

Sem prejuízo dessa relação de confiança e responsabilidade política – que coloca a Assembleia numa posição de supremacia relativamente ao Executivo –, o sistema governativo definido constitucional e estatutariamente não é, porém, de tipo “convencional” ou sequer “parlamentar de assembleia”. Pelo contrário, o Governo Regional é um órgão *a se* e que não pode ser reduzido a um mero prolongamento da Assembleia, apenas encarregado de executar fielmente as deliberações desta e desprovido de autonomia política para prosseguir o seu próprio programa.

Em última análise, aliás, o próprio instituto da responsabilidade política do Governo Regional perante a Assembleia Legislativa pressupõe uma significativa margem de liberdade decisória daquele, no exercício das suas competências, relativamente às deliberações desta.



*Representante da República
para a Região Autónoma dos Açores*

4. Neste quadro de relacionamento interinstitucional, a Assembleia Legislativa pode certamente determinar por decreto legislativo o *se*, o *quando* e o *como* da atuação do Governo Regional no exercício das suas funções administrativas, a começar pela produção de regulamentos de execução da legislação regional. É uma simples decorrência do princípio da legalidade, enquanto parâmetro fundamental da atividade administrativa. Mas o mesmo já não sucede quando está em questão o exercício pelo Governo Regional das suas competências políticas e, em particular, das que se encontram elencadas nas diversas alíneas do artigo 88º do Estatuto.

Da mesma forma que a Assembleia não tem apenas poderes legislativos, mas também competências políticas (e até administrativas), o Governo Regional não tem somente poderes enquadráveis no âmbito da função administrativa. Tem igualmente poderes para a prática de atos políticos em sentido próprio – isto é, atos jurídico-públicos da função política *stricto sensu* –, como sucede precisamente com os atos de iniciativa legislativa junto do Parlamento Regional, nos termos do nº 1 do artigo 45º e da alínea f) do artigo 88º do Estatuto.

No âmbito destas competências próprias do Governo Regional, mormente das suas competências de natureza política, a Assembleia Legislativa não está impedida de formular recomendações, mais ou menos precisas, mas não pode – sob pena até de invasão da denominada *reserva de Estatuto* – querer vincular juridicamente o Executivo a praticar ou a omitir determinados atos ou a prosseguir ou não certas políticas. Trata-se, aliás, de prática corrente, inteiramente sedimentada no sistema de governo autonómico, a aprovação pela Assembleia Legislativa – sob a forma de “*resolução*” e não de “*decreto legislativo*” (nºs 1 e 3 do artigo 44º do Estatuto) – de recomendações dirigidas ao Governo Regional, que este por certo não deixa de ter na melhor conta.

Naturalmente, recomendações, sob a forma de resolução, são coisa bem diferente de instruções, com forma e força de lei.



*Representante da República
para a Região Autónoma dos Açores*

5. É importante referir, por outro lado, que no sistema autonómico a iniciativa legislativa não é um poder reservado ao Governo Regional. Ainda que, em termos estatísticos, muitos dos decretos legislativos regionais aprovados nos Açores tenham de facto origem em iniciativas governamentais, o procedimento legislativo da Assembleia pode também ser desencadeado, em conformidade com o n.º 1 do artigo 45.º do Estatuto, por projetos apresentados pelos deputados, pelos grupos e representações parlamentares, e por grupos de cidadãos eleitores (estes últimos, nos termos do artigo 46.º).

Com efeito, se os projetos legislativos não tiverem por efeito o aumento da despesa pública ou a redução das receitas orçamentadas – caso em que vale a denominada “cláusula travão” –, e exceção feita à iniciativa destinada à aprovação do Orçamento – que é reservada ao Governo Regional (alínea *i*) do artigo 88.º do Estatuto) –, todos os deputados e todos os grupos e representações parlamentares podem apresentar projetos próprios de decreto legislativo regional. Não há, sequer, limitações numéricas ou de outra índole ao exercício deste poder funcional dos parlamentares.

Por conseguinte, não se encontra nenhuma razão para a Assembleia Legislativa como um todo incumbir o Governo Regional – como sucedeu no Decreto em análise – do exercício de uma competência que, em primeira linha, cabe a todos e a cada um dos seus membros singulares – os deputados – e, bem assim, aos respetivos agrupamentos (alínea *d*) do n.º 1 do artigo 31.º e alínea *g*) do n.º 2 do artigo 75.º, ambos do Estatuto).

6. Em causa está, finalmente, o respeito pelo princípio da fixação constitucional – e, no que toca às Regiões Autónomas, também estatutária – da competência legislativa, cujo exercício começa com a iniciativa e só termina com a publicação oficial dos diplomas legais. Princípio este diretamente decorrente da “separação e interdependência” de poderes dos órgãos de soberania e dos órgãos regionais, tal como plasmado no artigo 111.º da Lei Fundamental, e do qual se extraem diversos corolários.



*Representante da República
para a Região Autónoma dos Açores*

Muito em especial, segundo Jorge Miranda (*Manual de Direito Constitucional*, V, 2010, pág. 221):

- a) “Que nenhum órgão pode intervir no procedimento legislativo de outro órgão (designadamente por via de iniciativa), a não ser nos casos previstos na Constituição”;
- b) “Que, também salvo nos casos previstos na Constituição, nenhum órgão, nem sequer legislativo, pode determinar o *se* e o *quando* da atividade legislativa de outro órgão”;
- c) “Que tão pouco nenhum órgão, mesmo legislativo, pode dispor sobre o exercício da competência e sobre o procedimento de outro órgão ou sobre as audições que deva fazer antes de deliberar”.

Com os mais cordiais cumprimentos, saúdo, na pessoa de Vossa Excelência, todos os Senhores Deputados.

Angra do Heroísmo, 28 de abril de 2021.

O REPRESENTANTE DA REPÚBLICA

Pedro Catarino