

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA
DOS AÇORES



COMISSÃO PERMANENTE DE ASSUNTOS
PARLAMENTARES, AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL

RELATÓRIO E PARECER

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO REGIONAL N.º 43/XII

**“REVOGAÇÃO DO ARTIGO 3.º DO DECRETO REGULAMENTAR N.º 5/2021/A DE 26 DE
ABRIL – PROIBIÇÃO DE UTILIZAÇÃO DE GLIFOSATO”**

28 DE DEZEMBRO DE 2021



INTRODUÇÃO

A Comissão Permanente de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável procedeu à apreciação, relato e emissão de parecer, na sequência do solicitado por Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, sobre o **Projeto de Decreto Legislativo Regional n.º 43/XII – “Revogação do artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 5/2021/A de 26 de abril – Proibição de utilização de glifosato”**.

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

A apresentação do presente Projeto de Decreto Legislativo Regional, subscrito pelo Grupo Parlamentar do BE, decorre da faculdade legal atribuída aos Deputados, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 31.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (Lei n.º 39/80, de 5 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 9/87, de 26 de março, 61/98, de 27 de agosto, e 2/2009, de 12 de janeiro), em conjugação com o disposto no artigo 114.º do Regimento da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

O Projeto de Decreto Legislativo Regional em análise cumpre todos os requisitos exigidos pelo artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 15/2003/A, de 26 de novembro, alterada pela Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 3/2009/A, de 14 de janeiro).

Assim, nos termos do disposto na alínea a) do artigo 42.º do Regimento, compete à respetiva comissão especializada permanente apreciar e elaborar o correspondente relatório sobre a presente iniciativa.

Por último, nos termos da Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 1/2021/A, de 6 de janeiro, alterada pela Resolução n.º 49/2021/A, de 11 de agosto e pela Resolução n.º 52/2021 de 25 de outubro de 2021, 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 ESPECIALIDADE

A iniciativa apresentada tem por objeto proceder à revogação do artigo 3.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 5/2021/A, de 26 de abril, que regulamenta o Decreto Legislativo Regional n.º 28/2020/A, de 19 de outubro, que interdita o uso, no espaço público, na Região Autónoma dos Açores, de herbicidas cuja substância ativa seja o glifosato (cf. artigo 1.º).

O proponente, em sede de exposição de motivos, refere que “Como consagrado no Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores, e no artigo 232º da Constituição da República Portuguesa, o poder legislativo regional é reserva exclusiva da Assembleia Legislativa Regional.

Cabe ao Governo Regional aprovar decretos regulamentares que garantam a exequibilidade dos decretos legislativos, assim como assegurar o bom funcionamento da administração da Região.

Assim, não pode o Governo Regional extravasar os seus poderes, e, através dos seus atos próprios, invadir a esfera de competências exclusivas da Assembleia Legislativa Regional.

A publicação do Decreto Regulamentar nº 5/2021/A de 26 de abril vem nitidamente exorbitar os poderes do governo, ao consagrar um regime excecional contraditório ao quadro normativo aprovado pelo Decreto Legislativo Regional nº 28/2020/A, de 19 de outubro, lei habilitante que constitui fundamento para o Decreto Regulamentar supracitado.

De especial gravidade, no mencionado Decreto Regulamentar nº 5/2021/A de 26 de abril, é a exceção criada pelo artigo 3º, que se opõe ao conteúdo de natureza proibitiva imposto pelo Decreto Legislativo Regional que o Decreto Regulamentar visa executar.

Assim, perante a hierarquia imposta pelos nºs 5 e 7 do artigo 112º, assim como o nº2 do artigo 266º da Constituição da República Portuguesa, o artigo 3º do Decreto Regulamentar nº 5/2021/A de 26 de abril viola de forma flagrante o Princípio da prevalência e da precedência da lei, que determinam que, em caso de conflito entre a lei e uma fonte de direito de nível inferior, como é caso do decreto regulamentar, a lei (ou o decreto legislativo) prevalece sobre este, sendo proscritos os preceitos que sejam contrários ao mesmo. O decreto regulamentar está



subordinado ao decreto legislativo que o condiciona, e, como tal, só pode dispor dentro dos limites por este marcados, quer para execução das suas normas, quer para cobrir certas lacunas.

O artigo 3º do Decreto Regulamentar nº 5/2021/A de 26 de abril não vem acautelar situações não previstas no decreto legislativo, uma vez que a proibição do uso de glifosato para manutenção de espaços públicos implica a existência de métodos alternativos, nomeadamente, de natureza mecânica, biológica, e biotécnica, que funcionam no controlo de ervas espontâneas. Esta profusão de métodos alternativos é provada pelas inúmeras localidades que já abandonaram o uso de glifosato.

Deste modo, não há no Decreto Regulamentar qualquer vazio jurídico que urja preencher com exceções, visto que a proibição prevista no Decreto Legislativo pretende abranger toda e qualquer situação em que a manutenção de espaços públicos implique o uso de herbicidas, incluindo “situações de risco, designadamente para o ambiente, para a agricultura ou para a floresta.” É a generalidade da norma proibitiva que permite alcançar o seu objetivo: pôr termo aos efeitos nocivos que a exposição ao glifosato causa na saúde pública.

Assim, no artigo 3º do Decreto Regulamentar nº 5/2021/A de 26 de abril, estamos perante uma alteração material do conteúdo do Decreto Legislativo Regional nº 28/2020/A, de 19 de outubro, que constitui um desrespeito pela Assembleia Legislativa e um abuso de poder por parte do Governo Regional, e põe em causa a proibição implementada pelo Decreto Legislativo. O regime excecional criado, justificado pela necessidade de acautelar “situações de risco” para as quais não existam “meios e técnicas de controlo alternativas” contraria um Decreto Legislativo, e, ao utilizar conceitos abstratos, cria uma base legal para que o uso de herbicidas cuja substância ativa seja o glifosato não consista apenas numa exceção, mas continue a ser a regra, inutilizando, assim, a proibição criada pela Assembleia Legislativa.

Importa, assim, que a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores reafirme o uso das suas competências, não permitindo a extravasão de poderes por parte do Governo Regional, e impeça que se prolonguem os efeitos nefastos do glifosato, de modo a promover e proteger a saúde pública.”



PROCESSO EM ANÁLISE

Diligências efetuadas:

O Senhor Deputado António Lima, na qualidade de proponente, procedeu à apresentação deste projeto de Decreto Legislativo Regional, na reunião da Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que ocorreu no dia 2 de dezembro de 2021.

Após apresentação, a Comissão deliberou por maioria, ouvir presencialmente o membro do Governo Regional com competência matéria, designadamente o Senhor Secretário Regional do Ambiente e Alterações Climáticas.

DA APRESENTAÇÃO DA INICIATIVA:

Foi dada palavra ao Deputado António Lima, para exposição da iniciativa que realçou que a mesma surge no seguimento da publicação Decreto Regulamentar Regional nº5/2021/A de 26 de abril, que regulamentou o Decreto Legislativo Regional nº 28/2020/A de 19 de outubro, proibindo a utilização de glifosato nos espaços públicos da Região Autónoma dos Açores. Mais informou que, o Decreto Legislativo Regional nº 28/2020/A de 19 de outubro foi aprovado no seguimento de uma iniciativa do Bloco de Esquerda, na legislatura anterior, que teve durante o processo, audições e pareceres, favoráveis à proposta.

Destacou que o Decreto Regulamentar Regional nº 5/2021/A de 26 de abril que regulamenta a legislação, cria uma exceção quando a própria lei não o faz, ou seja, o Governo Regional ao criar esta regulamentação foi além do que são as suas competências nesta matéria, ao inovar num regulamento, criando uma nova exceção à proibição contrariando o que era o espírito do legislador.

Considerou que a exceção não é justificável, acrescentando, no entanto, que caso se verifique pelo Governo Regional, ou grupo parlamentar, a justificação desta alteração que a mesma deverá ser realizada em proposta de alteração do Decreto Legislativo Regional e não fazer uma alteração por via da regulamentação.

Uma vez que o Bloco de Esquerda considerou que a exceção não se justifica, propõe a revogação do artigo nº 3 do referido Decreto Regulamentar Regional, que cria a exceção, e que permite a utilização de glifosato nos espaços públicos em situação de risco, redação que considerou ser abstrata e que pode originar uma série de exceções.



Informou que o Bloco de Esquerda procurou esclarecimentos, junto do Governo Regional, através de requerimentos, considerando a justificação insuficiente, pelo originou este pedido de revogação à exceção prevista na regulamentação.

Em pedido de palavra para eventuais esclarecimentos ao proponente, o Senhor Deputado Paulo Estevão, destacou a exposição clara efetuada pelo Senhor Deputado António Lima, com um propósito claro, simples e objetivo.

DA AUDIÇÃO AO SECRETÁRIO REGIONAL DO AMBIENTE E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS, OCORRIDA A 28 DE DEZEMBRO DE 2021:

O Senhor Secretário Regional do Ambiente e das Alterações Climáticas iniciou as suas declarações informando que, o Decreto Legislativo Regional nº 28/2020/A, de 19 de outubro, determina em termos abstratos, a manutenção de espaços públicos livres de glifosato e fixa igualmente a necessidade de regulamentação do seu artigo 6º, ou seja, o conteúdo do Decreto Regulamentar Regional nº5/2021/A, de 26 de abril, vem regulamentar os aspetos que o Decreto Legislativo Regional anteriormente referenciado, não abrangeu, mas são necessários para a sua aplicabilidade.

O Decreto Regulamentar Regional nº5/2021/A, de 26 de abril, respeita os princípios da reserva, da precedência e prevalência da lei e que não contraria nem o espírito nem a letra do Decreto Legislativo Regional.

Realçou ainda que o artigo 3º do Decreto Regulamentar Regional nº5/2021/A, de 26 de abril, que a proposta em análise visa revogar, prevê um regime de excecionalidade na aplicação de produtos fitofarmacêuticos, contendo glifosato. O Decreto Legislativo Regional nº 28/2020/A, de 19 de outubro, determina, no seu artigo 1º, a proibição na Região da aplicação de qualquer produto fitofarmacêutico contendo glifosato, nos espaços públicos.

O artigo 3º do Decreto Regulamentar Regional nº5/2021/A, de 26 de abril apenas concretiza o que decorrerá em situações em que não existam meios ou técnicas de controlo alternativos e em que estejam em causa a prevenção ou correção de situações de risco, para o ambiente, agricultura ou florestas.

Acrescentou que o conteúdo do referido artigo, consubstancia a implementação de boas práticas ambientais e medidas que visem a presença dos ecossistemas.

O Senhor Secretário Regional destacou que o Parlamento Regional é soberano e com a devida legitimidade de aprovar a iniciativa apresentada pelo Bloco de Esquerda, eliminando a autorização de exceção presente no artigo 3º do Decreto Regulamentar Regional nº5/2021/A, de 26 de abril, caso tenha um entendimento diferente.



Reforçou que o quadro excecional é muito restrito e apenas aplicável em situações fundamentais de correção de situações de risco e em caso de inexistência de alternativas, mediante autorização e despacho dos membros do Governo Regional em competência na matéria.

Realçou que, ao eliminar este quadro de excecionalidade são colocados em causa importantes ações de conservação da natureza, de preservação da biodiversidade, de remoção de espécies exóticas, de restauro ecológico, recuperação de habitats naturais, sempre que não seja possível garantir o restauro manual, mecânico ou até outros métodos alternativos. Originará ainda, dificuldade na resolução de problemas pontuais como por exemplo em viveiros florestais, bermas de caminhos florestais, reservas florestais de recreio quando não existam outras alternativas.

Acrescentou que o regime de excecionalidade é um regime rígido, restrito, e a sua aplicabilidade condicionada, em que a sua ausência o quadro de ação fica mais complexo.

Após intervenção do Senhor Secretário, o senhor Deputado António Lima pediu para palavra e informou que previamente foi apresentado um requerimento pelo Bloco de Esquerda, ao Governo Regional, para compreender os motivos da publicação do Decreto Regulamentar Regional nº5/2021/A, de 26 de abril, com exceção apresentada, e cito *“se teria havido algum equívoco, algum lapso, ou se essa seria mesmo a intenção do Governo de excecionar a utilização do glifosato em situações, como é referido, para o ambiente, agricultura e florestas”*.

Realçou a existência de duas questões a debater sobre a proposta e sobre a decisão de aprovar o Decreto Regulamentar Regional como decorreu. Uma dela a questão formal, se deve o Parlamento aceitar que uma exceção não prevista no Decreto Legislativo Regional nº 28/2020/A, de 19 de outubro, possa passar a existir na regulamentação. Considerou ser um princípio “perigoso” que nenhum Parlamento possa permitir, que a regulamentação se sobreponha, e crie exceções quando estas não se encontram previstas na lei, não devendo este princípio prevalecer.

A outra questão é uma questão material e relaciona-se com a possibilidade do Governo ou mesmo um grupo político apresentar uma proposta de alteração ao Decreto Legislativo Regional existente, e não através da regulamentação. Reforçou ainda que, o assunto abordado é sobre a utilização de glifosato em espaços públicos e não em zonas agrícolas, florestais ou em locais de preservação ambiental ou reservas naturais, ou seja, não compreende como poderá haver risco para o ambiente, agricultura ou floresta, por não se utilizar glifosato, existindo outras alternativas para utilização para os espaços públicos, para remoção de ervas espontâneas em vias públicas ou jardins.



Realçou que o regulamento teve o parecer do Representante da República que na opinião do Bloco de Esquerda o deveria ter vetado, sendo agora uma responsabilidade do Parlamento, se assim o entender, o corrigir.

Em resposta, o Senhor Secretário Regional do Ambiente e das Alterações Climáticas realçou que o Decreto Regulamentar Regional nº5/2021/A de 26 de abril, teve aprovação do Representante da República, não havendo contradição do disposto no Decreto Legislativo Regional nº 28/2020/A, de 19 de outubro, decorrendo apenas um desenvolvimento de um Decreto Legislativo Regional, criando um mecanismo de excecionalidade restrito, em situações pontuais, sem qualquer alternativa e mediante a autorização dos membros de governo com competência da matéria em causa.

O Senhor Secretário realçou que o conceito de “espaço público” pode ser algo discutível, uma vez que considera como espaço de utilização pública espaços como viveiros florestais, reservas florestais de recreio, berma de estradas de caminhos florestais, trilhos pedestres. Destacou ainda que, ficam estes locais desprovidos de alternativas para combater nomeadamente, a proliferação de espécies exóticas, invasoras, realizar restauro de habitats, proteção da biodiversidade e património natural, quando não for possível utilizar em casos excecionais e quando estiverem em causa aspetos importantes para o ambiente, agricultura e florestas.

Destacou ainda que é entendimento da referida Secretaria Regional que sendo um trilho pedestre, percorrido por turistas, visitantes, ou locais, designa-se um espaço público.

Reforçou a ideia inicialmente transmitida que, sendo o Parlamento soberano poderá revogar este artigo de Decreto Regulamentar Regional e excluir qualquer hipótese de excecionalidade, realçando que quando o fizer terá de ter em atenção que deixa de existir qualquer forma de combate.

Em réplica, o Senhor Deputado António Lima, referiu que a definição de espaço público está definida no Decreto Regulamentar Regional, que regulamentou o que considera espaço público, vias de comunicação, faixas que se consideram ainda sujeitas às interdições, sendo que esta questão se encontra bem definida.

Destacou ainda que as alternativas que existem são as mesmas existentes aquando da aprovação do Decreto Legislativo Regional, aprovação esta de uma proibição, e não restrição com exceções, no espaço público. Durante o processo de aprovação, foram ouvidas igualmente entidades que se manifestaram, na sua generalidade favoráveis a esta medida. São várias as alternativas, ainda mesmo dentro de produtos fitofarmacêuticos.

Em resposta o Senhor Secretário Regional reiterou que o que está escrito na autorização excecional é corrigir situações de risco para o ambiente, agricultura e floresta e desde que não



existam meios e técnicas de controlo alternativo, sendo que quando esta situação se verificar não pode ser autorizado o regime de excecionalidade.

POSIÇÃO DOS PARTIDOS

O Grupo Parlamentar do PS emitiu parecer de Abstenção com reserva de posição para plenário, relativamente à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do PSD emitiu parecer de Abstenção com reserva de posição para plenário, relativamente à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do BE emitiu parecer favorável, relativamente à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do PPM emitiu parecer de Abstenção com reserva de posição para plenário, relativamente à presente iniciativa.

A Representação Parlamentar do PAN emitiu parecer de Abstenção com reserva de posição para plenário, relativamente à presente iniciativa.



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 BE, e com as abstenções com reserva de posição para Plenário do PS, PSD, PPM e do PAN, emitir **parecer favorável**, relativamente ao **Projeto de Decreto Legislativo Regional n.º 43/XII – “Revogação do artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 5/2021/A de 26 de abril – Proibição de utilização de glifosato”**.”.

Vila do Porto, 28 de dezembro de 2021.

A Relatora,

(Joana Pombo Tavares)

O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

O Presidente

(José Gabriel Eduardo)