



*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 nº 8 do artigo 112º da Constituição, concretizado pelo artigo 40º do Estatuto.

2. Acontece, contudo, que este Decreto, além de prorrogar até 31 de dezembro de 2021 os períodos de transição previsto na Lei nº 76/2019, de 2 de setembro, estipula no nº 1 do seu artigo 2º 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 88º 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