ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPUBLICA

Ofício n.º 619/XIII/1ª – CACDLG/2018 **Data: 27-06-2018**
NU: 604831

ASSUNTO: Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 135/XIII/3.ª (ALRAM).

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo à Proposta de Lei n.º 135/XIII/3.ª (ALRAM) - Primeira alteração à Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, que regula a audição dos Órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência do PEV, na reunião de 27 de junho de 2018 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Mais me cumpre informar, para o efeito do cumprimento da regra 16.ª "Tempo de intervenção ao relator de um projeto" da deliberação da Conferência de Líderes de 16 de maio de 2018, que a Comissão propõe que sejam atribuídos à Relatora da iniciativa, a pedido desta, 3 minutos de intervenção quando do debate da iniciativa em Plenário.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Bacelar de Vasconcelos)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento - 1249-068 Lisboa
Tel. 21 391 92 91/96 67 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: 1CACDLG@ar.parlamento.pt

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROPOSTA DE LEI N.º 135/XIII/3ª (ALRAM) – PRIMEIRA ALTERAÇÃO À LEI N.º 40/96, DE 31 DE AGOSTO, QUE REGULA A AUDIÇÃO DOS ÓRGÃOS DE GOVERNO PRÓPRIO DAS REGIÕES AUTÓNOMAS

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 29 de maio de 2018, a **Proposta de Lei n.º 135/XIII/3.ª** - *"Primeira alteração à Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, que regula a audição dos órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas"*.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto do artigo 167.º, n.º 1 e 227.º, n.º 1, alínea f) da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República de 30 de maio de 2018, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.

I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A Proposta de Lei *sub judice* pretende alterar, pela primeira vez, a Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, que regula a audição dos órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas – cfr. artigo 1.º.

As alterações propostas à referida lei incidem, por um lado, sobre o prazo para a emissão de parecer pelos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas (alteração ao artigo 6.º) e, por outro lado, sobre o incumprimento do dever de audição (alteração ao artigo 9.º).

Neste sentido, são concretamente propostas as seguintes alterações (cfr. artigo 2.º):

- Prevê-se que a dilação dos prazos para a emissão de parecer (de 20 ou de 15 dias, consoante a sua emissão seja da competência, respetivamente, "*assembleia legislativa regional*"[1] ou do governo regional) possa ocorrer "*sempre que a complexidade da matéria em causa assim o justifique*" e que a redução desses prazos, em caso de urgência, tenha de ser "*devidamente fundamentada e declarada pelo órgão de soberania, não podendo ser inferiores a 5 dias*"[2] – cfr. alteração do n.º 1 e novo n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 40/96, de 31 de agosto;

[1] A PPL 135/XIII/3 (ALRAM) continua a fazer referência, à semelhança do disposto na Lei n.º 40/96, de 31/08, à "assembleia legislativa regional", mas é sabido que a revisão constitucional de 2004 alterou a designação deste órgão legislativo das regiões autónomas para Assembleia Legislativa das regiões autónomas – cfr. entre outros, os artigos 231.º a 234.º da CRP.

[2] Importa referir que idêntica norma consta do n.º 5 do artigo 118.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (Lei n.º 39/80, de 05/08, alterado pelas Leis n.ºs 9/87, de 26 de março, 61/98, de 27 de agosto, e 2/2009, de 12 de janeiro). Neste é determinado que "*Os prazos previstos nos números anteriores podem ser prolongados, quando a complexidade da matéria o justifique, ou encurtados, em situações de manifesta urgência devidamente fundamentada, declarada pelo órgão de soberania, não podendo, salvo o disposto no n.º 2, serem inferiores a cinco dias*" (o n.º 2 permite que: "*Em situações de manifesta urgência, declarada pelo órgão de soberania ou quando tal se justifique, nomeadamente em relação a órgãos unipessoais, a audição pode ser feita por forma oral*").

- É facultada aos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas a possibilidade de, "*por intermédio de decisão devidamente fundamentada*", "*solicitar uma prorrogação do prazo atribuído pelo órgão de soberania para se pronunciarem*"[3] – cfr. novo n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 40/96, de 31 de agosto;

- É estendida ao incumprimento dos prazos a cominação de inconstitucionalidade ou de ilegalidade, consoante a natureza dos atos, prevista para a não observância do dever de audição – cfr. alteração do artigo 9.º da Lei n.º 40/96, de 31 de agosto.

É proposta a entrada em vigor destas alterações "*no dia seguinte ao da sua publicação*" – cfr. artigo 3.º.

I c) Antecedentes

Na origem da Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, que regula a audição dos órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas, esteve a Proposta de Lei n.º 26/VII (ALRAM), cujo texto final foi aprovado na generalidade, na especialidade e em votação final global em 4 de julho de 1996, por unanimidade.

A Proposta de Lei n.º 135/XIII/3 (ALRAM), ora em apreciação, resultou de uma iniciativa apresentada, em 27 de março de 2018, na Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira pelo GP/PSD-M.

Esta iniciativa foi apreciada na 1.ª Comissão Especializada de Política Geral e Juventude da ALRAM onde foi aprovado, por unanimidade, em 6 de abril de 2018, parecer

[3] Importa referir que idêntica norma consta do n.º 6 do artigo 118.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores. Neste consta: "*Os órgãos de governo próprio podem pedir uma prorrogação do prazo concedido pelo órgão de soberania para se pronunciarem, através de decisão fundamentada*".

favorável à sua subida a Plenário, tendo sido aprovada por unanimidade, quer na generalidade em 12 de abril de 2018, quer na especialidade em 20 de abril de 2018 (não foram apresentadas propostas de alteração), quer em votação final global em 24 de abril de 2018, dando origem à Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º 17/M/2018, de 12 de junho

PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A proposta de lei em apreço versa sobre uma questão bastante relevante, como é a da participação dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas no processo legislativo e nos assuntos da República e dos prazos a observar na consulta dos referidos órgãos por forma a que as audições não se tornem uma formalidade sem sentido útil ao arrepio do nosso ordenamento jurídico - constitucional.

A prática parlamentar tem evidenciado algumas dificuldades no relacionamento entre a Assembleia da República e as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e Governos Regionais e acentuado alguns constrangimentos no respeito pelo dever de participação das Regiões Autónomas nos assuntos da República.

A frequência com que este desrespeito pela participação das Regiões Autónomas tem vindo a verificar-se levou à interposição de diversos pedidos de inconstitucionalidade das respetivas iniciativas legislativas, por parte da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira.

A título ilustrativo temos os pedidos de inconstitucionalidade das Leis do Orçamento de Estado para 1999, 2007 e 2008, relativamente às quais a Assembleia Legislativa da Madeira manifestou o seu desagrado quanto ao modo como o exercício do seu direito de audição foi exercido pela Assembleia da República.

Em novembro de 2016, os parlamentos e os governos regionais, tiveram apenas dois dias úteis para emitir pareceres sobre o Orçamento de Estado para 2017. O prazo era tão curto que a Assembleia da República adiou a votação final global por algumas horas para poder cumprir a lei. Os parlamentos emitiram pareceres, em cima da hora, mas sob protesto.

Em fevereiro de 2010, a situação foi mais grave, quando as regiões foram chamadas a emitir parecer sobre uma lei das finanças regionais que já tinha sido votada.

Um ano antes, em fevereiro de 2009, a Assembleia Legislativa da Madeira recusou-se a emitir parecer sobre o orçamento retificativo nacional por já ter sido realizada a votação na especialidade.

O mesmo aconteceu em outubro de 2006, em relação à lei das finanças regionais, por não ter sido respeitado o dever de audição.

Em 2009, a Assembleia Legislativa da Madeira apresentou queixas, junto do Tribunal Constitucional, em relação à Lei de Enquadramento Orçamental e sobre a nacionalização do BPN, por não ter sido respeitado do dever de audição. O tribunal não encontrou *'especificidade'* regional nestes diplomas.

A presente proposta de lei visa por isso, melhorar quer a prática parlamentar, quer o relacionamento entre a República e os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas alargando os prazos mínimos para a participação dos parlamentos e dos governos regionais e atribuindo uma consequência jurídica para o seu incumprimento.

Para tal, pretende-se alterar pela primeira vez a Lei n.º 40/96, de 31 de agosto que regula a audição dos órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas, nomeadamente o prazo para a emissão de parecer pelos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, aumentando-o de 15 para 20 dias para as Assembleias Legislativas e de 10 para 15 dias para os Governos Regionais, estabelecendo ainda uma prazo mínimo de cinco dias, para os pedidos de parecer com carácter de urgência e uma consequência jurídica para a inobservância do seu cumprimento.

A participação das regiões autónomas nos assuntos da República decorre em primeiro lugar da Constituição da República Portuguesa (art.º 227 n.º1 da CRP), no entanto "*a Constituição nada diz sobre os prazos dentro dos quais os órgãos das regiões autónomas devem participar nos assuntos da República, nem sobre os prazos que os órgãos de soberania devem respeitar quando solicitam a intervenção das regiões*". [4]

---

[4] ANA MARIA GUERRA MARTINS, *A Participação das Regiões Autónomas nos Assuntos da República*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 103.

Mais, a densificação dos poderes conferidos às regiões autónomas depende dos respetivos estatutos político-administrativos e ao contrário do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores (art. 118.° n.°4 EPARAA), o Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira, não especifica um prazo para a audição dos órgãos de governo próprio (art.89.° a 92.° EPARAM).

Pelo que se afigura como útil e necessária a presente alteração à Lei n.° 40/96, de 31 de agosto que regula a audição dos órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas.

Até porque de acordo com a Jurisprudência do Tribunal Constitucional, os prazos previstos na referida Lei n.° 40/96, de 31 de agosto, devem ser considerados de modo a que não se tornem uma formalidade sem sentido útil.

Entende o Tribunal Constitucional no Acórdão n.° 130/2006 que *"sob pena de se esvaziar o direito de audição numa formalidade sem sentido útil – a oportunidade da pronúncia do titular do direito deve situar-se numa fase do procedimento legislativo adequada à ponderação, pelo órgão legiferante, do parecer que aquele venha a emitir, com a possibilidade da sua direta incidência nas opções da legislação projetada. O cabal exercício do direito de audição pressupõe, assim, além de um prazo razoável para o efeito, que ele se exerça (ou possa exercer) num momento tal que a sua finalidade (participação e influência na decisão legislativa) se possa atingir, tendo sempre em conta o objeto possível da pronúncia"*.[5]

O princípio da cooperação leal é um imperativo constitucional, impondo-se uma colaboração na partilha do poder político e legislativo entre os órgãos de soberania e os órgãos das regiões autónomas.

A autonomia regional, uma das mais importantes conquistas da nossa democracia, assim o exige.

A audição dos órgãos de governo regional por parte dos órgãos da República é um dos corolários da *"criação de regiões autónomas, uma das mais profundas inovações constitucionais no domínio da estrutura do Estado"* para GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA[6].

---

[5] in www.tribunalconstitucional.pt

[6] In *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, 1978, nota II, ao artigo 227.°

A *"participação das regiões autónomas nos assuntos da República insere-se no contexto do Estado de Direito Democrático, e dos princípios da unidade do Estado, autonómico, da subsidiariedade e da cooperação leal entre órgãos de soberania e órgãos de governo regional".* [7]

Com a entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa de 1976, os arquipélagos da Madeira e dos Açores, passaram a ser regiões autónomas dotadas de autonomia político - administrativa e de órgãos de governo próprio.

A consagração da autonomia regional fundamenta-se nas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares.

A autonomia regional é assim constitucionalmente considerada como o instrumento mais adequado para a participação democrática, o desenvolvimento económico – social e a promoção e defesa dos interesses regionais, bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses.

"Uma região autónoma é uma pessoa coletiva pública de população e território, dotada pelo Estado de órgãos de governo próprio e de competências legislativas e administrativas para a prossecução do seus fins." [8]

Os órgãos de autonomia política são os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, a Assembleia Legislativa, eleita por sufrágio direto e secreto e com competência legislativa e o Governo Regional, politicamente responsável perante a Assembleia com competência regulamentar (v. artigos 229.º e 231.º da CRP).

Para além da Constituição, o enquadramento legal fundamental da autonomia regional efetiva-se através do estatuto politico administrativo de cada uma das regiões.

Os estatutos político administrativos regionais, são leis ordinárias de valor reforçado [9], são «a mais reforçada das leis ordinárias reforçadas».[10]

---

[7] ANA MARIA GUERRA MARTINS, *A Participação das Regiões Autónomas nos Assuntos da República*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 154.

[8] PAULO H. PEREIRA GOUVEIA, *Estudo sobre o Poder Legislativo das Regiões Autónomas, Almedina*, 2003, pp.10-12

[9] JORGE MIRANDA, *Manual Direito Constitucional*, tomo III, p. 311 e t. V, 2.ª ed. Coimbra, 2000, p. 344

[10] PAULO OTERO, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo, Enquadramento dogmático-constitucional*, II, Lex, Lisboa, p. 705

A autonomia político-administrativa das regiões autónomas pressupõe efetivos poderes de decisão dos órgãos de governo regional relativamente a todas as funções do Estado, com exceção da função jurisdicional.

Por isso para ANA GUERRA MARTINS *"a participação das regiões autónomas nos assuntos da República surge, entre outras razões, como uma forma de as compensar da ausência de poderes em determinadas áreas reservadas aos órgãos de soberania.*

Assim à medida que os poderes de decisão das regiões autónomas se alargam, os poderes de participação tendem a comprimir-se, ou seja o poder mais forte (o de decisão) como que suprime o mais fraco (o de participação)". [11]

Quarenta e dois anos depois da consagração das Autonomias Regionais da Madeira e dos Açores impõe-se uma reavaliação global do sistema político – constitucional português em relação às Regiões Autónomas e um novo olhar sobre os seus poderes.

Como autonomista convicta que sou, não posso deixar de referir a necessidade de refundar e credibilizar a Autonomia Regional, ajustando-a às novas realidades económicas e sociais, assim como ao modelo europeu de organização social e política em constante mutação.

Acredito que depois da fase da construção democrática e institucional da Autonomia, da criação das instituições autonómicas e do seu funcionamento já estar experimentado, existem condições para refundar e reajustar a Autonomia às novas realidades.

Nesse sentido e considerando a Autonomia, como um processo dinâmico e progressivo, defendo entre outras coisas, o alargamento do poder de iniciativa legislativo das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e/ou uma ampliação dos poderes de participação dos órgãos próprios das Regiões Autónomas nos assuntos da República.

No futuro e à semelhança da experiência constitucional comparada de outros países, o aumento da participação das Regiões Autónomas poderá passar pela possibilidade das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas possuírem iniciativa de lei de revisão, poderem designar órgãos de soberania, membros de organismos de caráter económico e social e juízes no Tribunal Constitucional (caso o referido Tribunal entretanto não seja extinto),

[11] ANA MARIA GUERRA MARTINS, *A Participação das Regiões Autónomas nos Assuntos da República*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 54.

envolvendo também a necessidade do reforço da autonomia política ao nível externo, designadamente no plano do direito comunitário e do direito internacional.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 135/XII/3.ª - "*Primeira alteração à Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, que regula a audição dos órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas*".

2. As alterações propostas resumem-se às seguintes:

   - Prevê-se que a dilação dos prazos para a emissão de parecer possa ocorrer "*sempre que a complexidade da matéria em causa assim o justifique*" e que a redução desses prazos, em caso de urgência, tenha de ser "*devidamente fundamentada e declarada pelo órgão de soberania, não podendo ser inferiores a 5 dias*";

   - É facultada aos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas a possibilidade de, "*por intermédio de decisão devidamente fundamentada*", "*solicitar uma prorrogação do prazo atribuído pelo órgão de soberania para se pronunciarem*";

   - É estendida ao incumprimento dos prazos a cominação de inconstitucionalidade ou de ilegalidade, consoante a natureza dos atos, prevista para a não observância do dever de audição.

3. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 135/XIII/3.ª (ALRAM), reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 27 de junho de 2018

A Deputada Relatora

(Sara Madruga da Costa)

O Presidente da Comissão

(Pedro Bacelar de Vasconcelos)

Nota Técnica

Proposta de Lei n.º 135/XIII/3.ª (ALRAM)

Primeira alteração à Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, que regula a audição dos Órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas

Data de admissão: 30 de maio de 2018

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

V. Consultas e contributos

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Ana Vargas (DAPLEN), Maria Leitão (DILP), Helena Medeiros (Biblioteca) e Fernando Bento Ribeiro (DAC).

Data: 11 de junho de 2018

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A proposta de lei *sub judice*, da iniciativa da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, visa proceder à primeira alteração da Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, que regula a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas.

Nomeadamente visa alterar a redação do artigo 6.º, que regula o prazo para emissão de parecer, e do artigo 9.º relativo ao incumprimento do dever de audição. Propõem os autores que seja prolongado o prazo para pronúncia, bem como a possibilidade de prorrogação do mesmo, e a cominação de inconstitucionalidade, não apenas pela não observância do dever de audição, bem como pelo incumprimento dos prazos.

Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto **Regula a avaliação dos órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas**	**Proposta de Lei n.º 135/XIII**
Artigo 6.º **Prazo** Os pareceres devem ser emitidos no prazo de 15 ou 10 dias, consoante a emissão do parecer seja da competência respectivamente da assembleia legislativa regional ou do governo regional, sem prejuízo do disposto nos estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas ou de prazo mais dilatado previsto no pedido de audição ou mais reduzido, em caso de urgência.	Artigo 6.º (…) 1 - Os pareceres devem ser emitidos no prazo de 20 ou 15 dias, consoante a sua emissão seja da competência, respetivamente, da assembleia legislativa regional ou do governo regional, sem prejuízo do disposto no Estatuto Político-Administrativo das Regiões Autónomas. 2 - Os prazos identificados no n.º 1 podem ser dilatados, sempre que a complexidade da matéria em questão assim o justifique, ou reduzidos, em caso de urgência devidamente fundamentada e declarada pelo órgão de soberania, não podendo ser inferiores a 5 dias. 3 - Aos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, por intermédio de decisão devidamente fundamentada, é facultada a possibilidade de solicitar uma prorrogação do prazo atribuído pelo órgão de soberania para se pronunciarem.
Artigo 9.º **Incumprimento** A não observância do dever de audição, nos termos da presente lei, por parte dos órgãos de soberania, determina, conforme a natureza dos actos, a sua inconstitucionalidade ou ilegalidade.	Artigo 9.º […] A não observância do dever de audição ou o incumprimento dos prazos, nos termos da presente lei, por parte dos órgãos de soberania determina, conforme a natureza dos atos, a sua inconstitucionalidade ou ilegalidade

Os artigos 89.º a 92.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira regulam a audição dos órgãos de governo próprio[1].

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A Proposta de Lei n.º 135/XIII/3.ª foi apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, no âmbito do seu poder de iniciativa, plasmado no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, bem como na alínea b) do n.º 1 do artigo 37.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho, na sua redação atual, e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Esta iniciativa reveste a forma de proposta de lei sendo assinada pelo Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º e no n.º 3 do artigo 123.º do RAR, respetivamente.

A presente iniciativa legislativa cumpre os requisitos formais elencados no n.º 1 do artigo 124.º do RAR, uma vez que está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é acompanhada de uma nota justificativa sumária, cujos elementos são enumerados no n.º 2 da mesma disposição regimental, não sendo acompanhada, contudo, de qualquer documento que eventualmente a tenha fundamentado (cfr. n.º 3, do artigo 124.º do RAR).

A Proposta de Lei em análise não infringe a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica, respeitando assim os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º RAR.

De referir ainda que, caso seja aprovada na generalidade, nos termos do n.º 1 do artigo 170.º do RAR, nas reuniões da comissão parlamentar em que se proceda à respetiva discussão na especialidade podem participar representantes da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira.

Esta iniciativa deu entrada a 29 de maio de 2018, foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, no dia seguinte, tendo sido, na mesma data, anunciada em sessão plenária realizada.

[1] Se o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira não especifica os prazos para audição, o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, no artigo 118.º, estabelece que o prazo não pode ser inferior a 15 dias para o Governo Regional e a 20 dias para a Assembleia Legislativa.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - *"*Primeira alteração à Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, que regula a audição dos Órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas*"* - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como *lei formulário* [2]. Segundo as regras de legística formal, *"o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado, bem como o número de ordem de alteração"* [3]. Consultando o Diário da República Eletrónico, constata-se que a Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, não sofreu qualquer alteração até à presente data, pelo que, em caso de aprovação, esta será a sua primeira alteração, tal como consta do título da iniciativa.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 5.º desta proposta de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá "*no dia seguinte ao da sua publicação*", mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, segundo o qual os atos legislativos "*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação*".

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da *lei formulário*.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Nos termos do disposto na alínea *v)* do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição da República Portuguesa as regiões autónomas são pessoas coletivas territoriais que gozam, nomeadamente, do poder de se *pronunciar por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes que*

[2] Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.os 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e 43/2014, de 11 de julho.

[3] Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, pág. 201.

lhes digam respeito, bem como, em matérias do seu interesse específico, na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo de construção europeia, poder este que deve estar definido nos respetivos estatutos.

O direito de se pronunciar sobre todos os assuntos de interesse regional em geral (n.º 1/v) consiste na faculdade de emitir opinião e tomar posição sobre as questões respeitantes às regiões autónomas que sejam da competência dos órgãos de soberania. Trata-se apenas da contraparte do dever de consulta às regiões autónomas, que impende sobre aqueles (artigo 229.º-2)[4].

Efetivamente, o n.º 2 do artigo 229.º[5] da Lei Fundamental estabelece que os *órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional*.

Segundo os Profs. Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira o dever de audiência dos órgãos regionais coloca várias questões. Se por um lado é evidente que a referência aos órgãos de soberania abrange a Assembleia da República e o Governo, por outro, não é claro o sentido da expressão «questões respeitantes às regiões autónomas». *Parece ser de exigir que se trate de atos especificamente respeitantes às regiões autónomas* (…) *ou que, pelo menos, as afetem de forma especial, não bastando que as toquem de forma genérica, nos mesmos termos que outras regiões do país*. *A Constituição é omissa acerca do processo de audição. Deve contudo entender-se que os órgãos de soberania deverão pelo menos proporcionar que os órgãos regionais se possam pronunciar de forma útil e aprofundada, fixando, se for caso disso, um prazo razoável. A consulta é obrigatória, mas não é obrigatório aguardar para além do prazo razoável o parecer das regiões autónomas (nem estas são obrigadas a dá-lo) e, muito menos, segui-lo. De resto, a consulta e os pareceres, embora devam seguir vias formais, não têm que ser públicos. Por último, é também problemático o objeto da audição. A Constituição fala apenas em ouvir os órgãos regionais sobre as questões da sua competência, o que não exige que a AR e o Governo tenham de submeter à consideração dos órgãos regionais projetos ou programas concretos de decisão ou solução sobre as questões em causa*[6].

No desenvolvimento deste preceito, os artigos 89.º a 92.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira vieram regular esta matéria. Estabelece o artigo 89.º que a Assembleia e o Governo da República ouvem os órgãos de governo próprio da Região Autónoma sempre que exerçam poder legislativo ou regulamentar em matérias da respetiva competência que à Região diga respeito e que estão igualmente sujeitos a audição outros atos do Governo da República sobre questões de natureza política e administrativa

[4] Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada* – Volume II, Coimbra Editora, 2010, pág. 681.
[5] O atual artigo 229.º da Constituição corresponde ao artigo 231.º da redação inicial, tendo sido renumerado pela Lei Constitucional n.º 1/97.
[6] . Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada* – Volume II, Coimbra Editora, 2010, pág. 690.

que sejam de relevante interesse para a Região. Quanto à forma da audição prevê o artigo 90.º que os órgãos de soberania solicitam a audição do competente órgão de governo próprio da Região, devendo este pronunciar-se através de parecer fundamentado, especialmente emitido para o efeito. Já o artigo 91.º fixa as formas complementares de participação e o artigo 92.º as consequências da não observância do dever de audição por parte dos órgãos de soberania.

Também no desenvolvimento da norma constitucional o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores consagra o Capítulo II à matéria da audição dos órgãos de governo próprio pelos órgãos de soberania (artigos 114.º a 120.º).

O artigo 115.º determina que a Assembleia da República e o Governo devem ouvir a Região, através do Governo Regional, sobre o exercício das suas atribuições e competências políticas, bem como quando participem, no âmbito das instituições comunitárias, no exercício de competências políticas, sobre matérias que digam respeito à Região, acrescentando o artigo 116.º que relativamente ao exercício de competências legislativas a aprovação de leis e decretos-leis aplicáveis no território regional deve ser precedida de audição da Assembleia Legislativa sobre as questões respeitantes à Região. Consideram-se respeitantes à Região as normas que nela incidam especialmente ou que versem sobre interesses predominantemente regionais, elencando os n.ºs 2 e 3 algumas dessas questões. Por fim, o artigo 117.º consagra a audição sobre exercício de competências administrativas.

O artigo 118.º vem fixar a forma e prazo da audição estabelecendo que os órgãos de governo próprio se pronunciam através da emissão de parecer fundamentado, e que em situações de manifesta urgência declarada pelo órgão de soberania ou quando tal se justifique, nomeadamente em relação a órgãos unipessoais, a audição pode ser feita por forma oral. Os órgãos de soberania podem determinar o carácter sigiloso da audição quando a natureza da situação ou da matéria o justifiquem ou quando esteja em causa a defesa nacional (n.º 3 do artigo 118.º).

Nos termos dos n.ºs 4 e 5 artigo 118.º o prazo para a pronúncia deve ser razoável e é fixado pelo órgão de soberania, não podendo ser inferior a 15 dias para o Governo Regional e a 20 dias para a Assembleia Legislativa, prazos estes que podem ser prolongados, quando a complexidade da matéria o justifique, ou encurtados, em situações de manifesta urgência devidamente fundamentada, declarada pelo órgão de soberania, não podendo, salvo neste último caso, serem inferiores a cinco dias. Os órgãos de governo próprio podem pedir uma prorrogação do prazo concedido pelo órgão de soberania para se pronunciarem, através de decisão fundamentada (n.º 6 do artigo 118.º) e podem ser acordadas outras formas de audição dos órgãos de governo próprio sobre a atividade dos órgãos de soberania que diga respeito à Região, bem como os termos da sua colaboração nessa atividade (n.º 7 do artigo 118.º).

A Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/96, de 31 de agosto, veio regular a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas. Este diploma teve origem na Proposta de Lei n.º 26/VII apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira tendo sido aprovado por unanimidade em votação final global. Segundo a exposição de motivos a iniciativa vinha dar conteúdo efetivo ao *princípio de cooperação definido na Constituição*, *devendo proceder-se à definição dos termos em que a audição deverá processar-se*. Com esse fim são definidos, designadamente, *os prazos dentro dos quais os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas se deverão pronunciar, bem como um prazo de carência entre o pedido de parecer e a aprovação do diploma objeto de consulta, que se afigura plenamente justificado a fim de assegurar eficácia à audição*.

Nos termos do disposto no artigo 2.º da Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, *a Assembleia da República e o Governo ouvem os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas sempre que exerçam poder legislativo ou regulamentar em matérias da respetiva competência que às Regiões digam respeito*. *Estão igualmente sujeitos a audição outros atos do Governo sobre questões de natureza política e administrativa que sejam de relevante interesse para as Regiões Autónomas*.

A presente iniciativa teve origem na Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º 17/2018/M, de 12 de junho, tendo sido apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira com o objetivo de alterar a Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, visando aumentar os prazos para a emissão de parecer pelos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, introduzindo ainda a possibilidade de dilação ou de redução dos prazos fixados pelos órgãos de soberania para a emissão de parecer e inconstitucionalidade ou ilegalidade do ato no caso do não cumprimento do prazo por parte dos órgãos de soberania.

Por sua vez, a Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º 13/2017/M, de 1 de junho, resultou de uma iniciativa apresentada na Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, pelo grupo parlamentar do Partido Social Democrata. Após apreciação, a Comissão Especializada de Política Geral e Juventude deliberou, numa primeira apreciação, a subida a Plenário do Projeto de Proposta de Lei à Assembleia da República, para apreciação e votação na generalidade. Após apreciação na especialidade, a 1.ª Comissão Especializada deliberou que o mencionado projeto reunia as condições necessárias para subir a Plenário, para votação final global, tendo sido aprovada por unanimidade em 24 de abril de 2018.

Enquadramento bibliográfico

AMARAL, João Nuno; MONTE CID, Nélia - **Consulta pública no Processo Legislativo Parlamentar** [Em linha]. Lisboa : Divisão de Edições da Assembleia da República, 2012. [Consult. 7 jun. 2018]. Disponível na intranet da AR:< http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=122317&img=4131&save=true>.

Resumo: Os autores dão conta de um conjunto de informações relativas à consulta pública no processo legislativo parlamentar, consulta essa que abrange as Regiões Autónomas, objeto deste Projeto de Lei. Na sua opinião "*a participação dos destinatários da legislação no processo da sua elaboração permite antecipar problemas de aplicação e de resistência às normas, confere transparência ao ato de legislar, aproxima os eleitores dos eleitos e, por consequência, garante uma maior aceitação das regras por parte daqueles, ao mesmo tempo que contribui para aumentar a segurança jurídica*".

No capítulo 1- "Consulta das Regiões Autónomas pela Presidente da Assembleia da República"- os autores identificam e analisam a Lei 40/96 de 31 de agosto e identificam mais formas de participação das Regiões Autónomas no Processo Legislativo. Um dos parágrafos é dedicado à questão dos prazos a observar na consulta das Regiões Autónomas e interpretação dada pelo Tribunal Constitucional através do Acórdão n.º 130/2006.

MARTINS, Ana Maria Guerra – **A participação das Regiões Autónomas nos Assuntos da República**. Coimbra : Almedina, 2012. 160 p. ISBN 978-972-40-4767-6. Cota: 04.36 – 148/2012

Resumo: Este livro aborda a questão do poder de as regiões autónomas participarem na formação de determinadas decisões dos órgãos de soberania, através, por exemplo da audição, quer obrigatória quer facultativa, da inserção nas delegações internacionais ou da participação no processo de construção europeia. A autora usa como referência as normas constitucionais e legislativas bem como a jurisprudência na abordagem do tema.

No capítulo 3.3 (p. 67) a autora analisa especificamente a participação das regiões autónomas nos assuntos internos da República, distinguindo entre audição facultativa e audição obrigatória e identificando os pontos subjacentes a cada uma. No capítulo 6 (p. 124) faz uma análise comparativa com experiências constitucionais estrangeiras: Itália, Espanha e Alemanha.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), à data não se encontrou qualquer iniciativa legislativa ou petição pendente sobre matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 30 de maio p.p., a audição dos restantes órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do RAR, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, tendo já sido recebido parecer do Governo Regional dos Açores, o qual não se pronuncia sobre a pretendida alteração em concreto, limitando-se a referir que a audição dos órgãos de governo próprio da Região se processa nos termos do artigo 118.º do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível, não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa, mas não parecem previsíveis em face do respetivo teor.