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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPUBLICA

Ofício n.º 92/XIII/1ª – CACDLG/2018 **Data: 17-01-2018**
NU: 592240

ASSUNTO: Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 107/XIII/3.ª (ALRAM).

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo à Proposta de Lei n.º 107/XIII/3.ª (ALRAM) - "Primeira alteração à Lei n.º 48/2014, 28 de julho", tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência do PEV, na reunião de 17 de janeiro de 2018 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

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 107/XIII/3ª (ALRAM) – PRIMEIRA ALTERAÇÃO À LEI N.º 48/2014, DE 28 DE JULHO

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 7 de dezembro de 2017, a **Proposta de Lei n.º 107/XII/3.ª** - "*Primeira alteração à Lei n.º 48/2014, de 28 de julho*".

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto nos artigos 167.º, n.º 1, e 227.º, n.º 1, alínea *f)*, da Constituição da República Portuguesa e no 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 12 de dezembro de 2017, 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* visa estender o regime previsto na Lei n.º 48/2014, de 28 de julho, relativo às Comissões de Inquérito da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, às comissões de inquérito da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira.

Neste sentido é proposta a alteração do título da Lei n.º 48/2014, de 28 de julho, passando esta lei a regular as "*Comissões de Inquérito das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas*" (e não apenas as Comissões de Inquérito da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores) – cfr. artigo 3.º da Proposta de Lei (PPL).

De acordo com os proponentes, o objetivo desta iniciativa é "*dotar*" ambas "*as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, da coadjuvação das autoridades judiciárias, dos órgãos de polícia criminal e das autoridades administrativas, nos mesmos termos que os tribunais*" – cfr. nota justificativa.

Para concretizar este desiderato, é proposta a alteração do artigo 1.º da Lei n.º 48/2014, de 28 de julho, de modo a que o mesmo abranja, não apenas a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, mas também a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira – cfr. artigo 2.º da PPL.

Por outro lado, ao propor o alargamento do âmbito de aplicação da Lei n.º 48/2014, de 28 de julho, às comissões de inquérito da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, esta iniciativa legislativa permite também aplicar a estas comissões de inquérito o regime previsto nos artigos 2.º e 3.º daquela Lei.

A iniciativa em apreço propõe, ainda, aditar um novo n.º 2 ao artigo 4.º da Lei n.º 48/2014, de 28 de julho, prevendo que "*Na Região Autónoma da Madeira, a presente lei aplica-se a partir da data da entrada em vigor da primeira alteração ao regime jurídico das comissões parlamentares de inquérito da Assembleia Regional da Madeira*" – cfr. artigo 2.º da PPL.

É proposta a republicação da Lei n.º 48/2014, de 28 de julho, e determinada a entrada em vigor das alterações a esta lei "*no dia seguinte ao da sua publicação*" – cfr. artigos 4.º e 5.º da PPL.

I c) Antecedentes

A Lei n.º 48/2014, de 28 de julho, relativa a Comissões de Inquérito da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, teve na sua origem a Proposta de Lei n.º 161/XII/2.ª (Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores), a qual, tendo dado entrada na Assembleia da República em 5 de julho de 2013, foi aprovada por unanimidade na generalidade em 12 de junho de 2014, na especialidade em 25 de junho de 2014 e em votação final global em 27 de junho de 2014.

Na origem da Proposta de Lei n.º 107/XIII/3.ª, que pretende alterar a Lei n.º 48/2014, esteve um projeto de proposta de lei apresentado pelo Grupo Parlamentar do PSD/Madeira, em 6 de outubro de 2017, na Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, o qual foi discutido e aprovado na generalidade, por unanimidade, em 25 de outubro de 2017 - cfr. Diário da Assembleia Legislativa, XI Legislatura, III Sessão Legislativa (2017/2018), I Série n.º 4, de 25 de outubro de 2017.

Tal iniciativa foi discutida e aprovada na especialidade, por unanimidade, em 14 de novembro de 2017, na 1.ª Comissão especializada Permanente de Política Geral e Juventude, e foi aprovada por unanimidade, em votação final global, na Sessão Plenária de 16 de novembro de 2017.

De referir que o regime jurídico das comissões parlamentares de inquérito da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira se encontra estabelecido no Decreto Regional n.º 23/78/M, de 29 de abril, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 23/2017/M, de 2 de agosto.

Este diploma regional contém atualmente normas idênticas às previstas na Lei n.º 48/2014, de 28 de julho – cfr. n.º 2 do artigo 5.º (Poderes das Comissões), artigo 9.º (Depoimentos) e artigo 12.º (Sanções criminais) –, o que pode suscitar dúvidas relativamente à sua constitucionalidade, por eventual violação da reserva da competência legislativa da Assembleia da República, situação que a presente iniciativa legislativa pretende obstar ao propor que essas matérias, no que respeita às comissões parlamentares de inquérito da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, sejam aprovadas por lei da Assembleia da República, à semelhança do que atualmente já se passa em relação às comissões parlamentares de inquérito da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

Para além da competência legislativa, as Assembleias têm uma importante competência: a de fiscalização dos atos do Governo e da Administração.

Essa competência pode exercer-se através de diversos instrumentos, nomeadamente através dos inquéritos parlamentares.

Esta iniciativa legislativa da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira é fundamental pois visa estender o mesmo regime previsto na Lei n.º 48/2014, de 28 de julho, também aos inquéritos parlamentares realizados na ALRAM permitindo que a Assembleia Regional possa concretizar de forma plena as suas competências de fiscalização do cumprimento da Constituição, do Estatuto Político-Administrativo da Região e das leis, e a apreciação dos atos do Governo Regional e da Administração Regional.

No nosso entendimento torna-se por esse motivo essencial a aprovação desta iniciativa por forma a que os inquéritos parlamentares também possam ser um importante instrumento de ação parlamentar e de realização das competências da Assembleia Legislativa Regional da Madeira.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 107/XII/3.ª - "*Primeira alteração à Lei n.º 48/2014, de 28 de julho*".

2. A Proposta de Lei em apreço propõe estender o regime previsto na Lei n.º 48/2014, de 28 de julho, relativo às Comissões de Inquérito da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, às comissões de inquérito da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira.

3. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 8107XIII/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, 17 de janeiro de 2018

A Deputada Relatora

(Sara Madruga da Costa)

O Presidente da Comissão

(Pedro Bacelar de Vasconcelos)

Nota Técnica

Proposta de Lei n.º 107/XIII/3.ª (ALRAM)

Primeira Alteração à Lei n.º 48/2014, 28 de julho.

Data de admissão: 12 de dezembro de 2017

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: Nuno Amorim (DILP), Rafael Silva (DAPLEN) e Margarida Ascensão (DAC).

Data: 4 de janeiro 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 (ALRAM), visa alterar a Lei n.º 48/2014, de 28 de julho - *Comissões de inquérito da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores*, com o objetivo de alargar o seu âmbito de aplicação às comissões de inquérito da Assembleia Legislativa Regional da Madeira.

Com a presente iniciativa, pretende-se que a Lei n.º 48/2014, de 28 de julho, passe a prever, designadamente, que também as comissões de inquérito da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira têm direito à coadjuvação das autoridades judiciárias, dos órgãos de polícia criminal e das autoridades administrativas, nos mesmos termos que os tribunais (artigo 1.º da proposta de lei), especificando que, nessa Região, a presente Lei aplica-se a partir da data da entrada em vigor da primeira alteração ao regime jurídico das comissões parlamentares de inquérito da Assembleia Regional da Madeira – Decreto Regional n.º 23/78/M, de 29 de abril.

A iniciativa legislativa compõe-se de cinco artigos preambulares, o primeiro relativo ao objeto da iniciativa, o segundo contendo as alterações a introduzir na Lei n.º 48/2014, de 28 de julho (artigos 1.º e 4.º), o terceiro alterando o respetivo título para «*Comissões de inquérito das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas*», o quarto prevendo a republicação da Lei alterada e o último dispondo sobre o início de vigência da Lei a aprovar.

Por fim, de referir que, apesar de o Estatuto Político-Administrativo daquela Região – aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho, revisto e alterado pelas Leis n.os 130/99, de 21 de agosto, e 12/2000, de 21 de junho – determinar a aprovação do regime jurídico das comissões parlamentares de inquérito por decreto legislativo regional, poderá entender-se que algumas normas deste regime – Lei n.º 48/2014, de 28 de julho - versam matéria da reserva de competência legislativa da Assembleia da República, pelo que esta deve ser chamada a aprová-las[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 107/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

[1] É o caso, designadamente, dos artigos 1.º *(Coadjuvação das comissões de inquérito)*, 2.º *(Do depoimento e das justificações)* e 3.º *(Desobediência qualificada)* da referida lei n.º 48/2014, de 28 de julho.

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, e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (doravante referido como Regimento).

Esta iniciativa reveste a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento. Conforme disposto no n.º 3 do artigo 123.º do Regimento, é assinada pelo Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira.

A presente iniciativa legislativa cumpre os requisitos formais elencados no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, 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, cujos elementos são enumerados no n.º 2 da mesma disposição regimental. A apresentação da presente proposta de lei não foi acompanhada por qualquer documento que eventualmente a tenha fundamentado (cfr. n.º 3, do artigo 124.º do Regimento).

A proposta 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 do Regimento.

De referir ainda que, caso seja aprovada na generalidade, nos termos do n.º 1 do artigo 170.º do Regimento, nas reuniões das comissões parlamentares em que se discutam na especialidade propostas legislativas das regiões autónomas podem participar representantes da Assembleia Legislativa da Região Autónoma proponente.

A proposta de lei em apreciação deu entrada a 7 de dezembro de 2017, 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, a 12 de dezembro de 2017, tendo sido anunciada em sessão plenária realizada no dia seguinte.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - *"Primeira alteração à Lei n.º 48/2014, 28 de julho"* - 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], podendo, no entanto, ser aperfeiçoado em sede de apreciação na especialidade ou redação final, designadamente colocando-se o título do diploma a alterar e a pretensão de extensão do seu âmbito à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira.

[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.

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 48/2014, de 28 de julho, não sofreu qualquer alteração até à presente data, pelo que, em caso de aprovação, esta será a sua primeira alteração, tal como já consta da iniciativa. Quanto à menção do título desta lei - "*Comissões de inquérito da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores*" - percebe-se que se opte por não indicar o mesmo, uma vez que se pretende alterar esse título em consonância com o alargamento do âmbito de aplicação da Lei n.º 48/2014, de 28 de julho, às comissões de inquérito da Assembleia Regional da Madeira, podendo em alternativa citar esse título com a informação da extensão do seu âmbito à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira

Os autores promoveram a republicação da Lei n.º 48/2014, de 28 de julho, em anexo, de acordo com o previsto no n.º 4 do artigo 6.º da *lei formulário: "Deve também proceder-se à republicação integral dos diplomas, em anexo, sempre que:*

a) Se registem alterações que modifiquem substancialmente o pensamento legislativo das leis em vigor;

b) O legislador assim o determinar, atendendo à natureza do ato."

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 suscita outras questões em face da *lei formulário*.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A competência das Assembleias Legislativas das regiões autónomas encontra-se definida no artigo 232.º da Constituição da República Portuguesa. De acordo com o n.º 4 deste preceito constitucional, "aplica-se à Assembleia Legislativa da região autónoma e respetivos grupos parlamentares, com as necessárias adaptações,

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

o disposto na alínea c) do artigo 175.º, nos n.os 1 a 6 do artigo 178.º e no artigo 179.º, com exceção do disposto nas alíneas *e)* e *f)* do n.º 3 e no n.º 4, bem como no artigo 180.º."

Já o artigo 178.º, que consagra as comissões parlamentares, determina no seu n.º 1 que a "Assembleia da República tem as comissões previstas no Regimento e pode constituir comissões eventuais de inquérito ou para qualquer outro fim determinado", gozando estas comissões parlamentares de inquérito de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (n.º 5).

O Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira foi aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho, com as alterações introduzidas pelas Leis n.os 130/99, de 21 de agosto e 12/2000, de 21 de junho, do qual pode ser consultado uma versão consolidada[4], de natureza técnica.

A Assembleia Legislativa Regional funciona em Plenário e em comissões, podendo também constituir comissões eventuais ou de inquérito (artigo 50.º n.os 1 e 2). "As comissões parlamentares de inquérito têm os poderes previstos na legislação aplicável e são obrigatoriamente constituídas sempre que tal seja requerido por um quinto dos deputados em efetividade de funções, até ao limite de uma por deputado e por sessão legislativa" (n.º 14 do artigo 50.º).

Além deste direito potestativo de um quinto dos deputados constituir uma comissão parlamentar de inquérito, é ainda da competência dos grupos parlamentares requerer a constituição de comissões parlamentares de inquérito (alínea *h)* do n.º 2 do artigo 54.º).

Estes poderes vêm reforçados no artigo 2.º do regime jurídico das comissões parlamentares de inquérito da Assembleia Regional da Região Autónoma da Madeira, aprovado pelo Decreto Regional n.º 23/78/M, de 29 de abril[5], com as alterações introduzidas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 23/2017/M, de 2 de agosto, complementado que os deputados e as comissões especializadas também detêm o poder de iniciativa de requerer a constituição de uma comissão parlamentar de inquérito.

Estas comissões de inquérito parlamentares de âmbito regional possuem regras e poderes em tudo semelhantes às comissões parlamentares de inquérito da Assembleia da República[6], detendo poderes de inquirição de testemunhas e gozando de coadjuvação, na persecução das suas atribuições, das autoridades judiciárias, dos órgãos da polícia criminal e das autoridades judiciárias, nos mesmos termos que os tribunais.

Em 2013, foi apresentada à Assembleia da República, por parte da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, a Proposta de Lei n.º 161/XII/2.ª, que deu origem à Lei n.º 48/2014, de 28 de julho, referente às

[4] Retirado do sítio na Internet da Comissão Nacional de Eleições.

[5] Diploma consolidado retirado do portal da Internet do Diário da República Eletrónico.

[6] Que se encontram reguladas através do seu regime jurídico, aprovado pela Lei n.º 5/93, de 1 de março, que se apresenta na sua versão consolidada.

comissões de inquérito da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, pois, e de acordo com a exposição de motivos da referida Proposta de Lei, a "plena efetivação de tais poderes reclama a intervenção da Assembleia da República, na parte em que estamos perante matérias da reserva de competência deste órgão de soberania", com referência expressa ao direito de gozo de coadjuvação das autoridades judiciárias, órgãos de policia criminal e autoridades administrativas, bem como a criminalização da desobediência, no âmbito das comissões parlamentares de inquérito.

A presente iniciativa visa a alteração à referida Lei, no sentido de incluir a Região Autónoma da Madeira do âmbito de aplicação do referido diploma.

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.

Com interesse para a matéria, uma vez que está em causa um conjunto de normas cuja redação é quase idêntica à estabelecida no **Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares da Assembleia da República**, de referir que se encontram pendentes as seguintes iniciativas legislativas:

Tipo	Nº	SL	Título	Autoria
Projeto de Lei	721/XIII	3	Altera o Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares (altera a Lei n.º 5/93, de 1 de março)	BE
Projeto de Lei	694/XIII	3	Alteração ao regime jurídico dos Inquéritos Parlamentares	PSD

V. Consultas e contributos

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 14 de dezembro de 2017, a audição dos restantes órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição. Caso sejam enviados, os respetivos pareceres serão disponibilizados no *site* da Assembleia da República, mais especificamente na página eletrónica da presente iniciativa.

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 (o artigo 5.º do Decreto Regional n.º 23/78/M, de 29 de abril, já prevê que as comissões parlamentares de inquérito da Assembleia Regional da Madeira "têm direito à coadjuvação das autoridades judiciais e administrativas, nos mesmos termos que os tribunais").