Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores

COMISSÃO DE POLÍTICA GERAL

Parecer da Comissão de Política Geral sobre a Proposta de Lei nº 44/XII – Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
ARQUIVO
Entrada 1174 Proc. Nº 02.08
Data: 012/03/15 Nº 194/IX

Ponta Delgada, 13 de março de 2012

INTRODUÇÃO

A Comissão de Política Geral, reunida a 13 de março de 2012, na Delegação da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, na cidade de Ponta Delgada, procedeu à apreciação, relato e emissão de parecer sobre a **proposta de Lei nº 44/XII – Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica.**

A proposta de Lei deu entrada na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores no dia 24 de fevereiro de 2012, tendo sido remetida à Comissão de Política Geral para apreciação, relato e emissão de parecer até ao dia 15 de março de 2012, por despacho de Sua Excelência o Senhor Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

CAPÍTULO I
ENQUADRAMENTO JURÍDICO

A pronúncia dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma dos Açores relativamente às questões de competência dos órgãos de soberania que digam respeito à Região exerce-se por força do disposto no nº 2 do artigo 229º da Constituição da República Portuguesa em conjugação com o que dispõe a alínea g) do nº 1 do artigo 7º, a alínea i) do artigo 34º e os artigos 116º e 118º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei nº2/2009, de 12 de janeiro e com o que estipula a alínea e) do artigo 42º do Regimento da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

A emissão do respectivo parecer pela Assembleia Legislativa ocorre num prazo de 20 dias, nos termos do disposto no nº 4 do artigo 118º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

A emissão do parecer da Assembleia Legislativa cabe à comissão especializada permanente competente em razão da matéria, nos termos da alínea *e)* do artigo 42º do Regimento.

Nos termos do disposto na alínea ii) do nº 1 do artigo 1º da Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores nº 3/2009/A, de 14 de janeiro de 2009, a matéria objeto da iniciativa é da competência da Comissão de Política Geral.

CAPÍTULO II

APRECIAÇÃO DA INICIATIVA NA GENERALIDADE

I - NA GENERALIDADE

I

A proposta de Lei ora submetida a parecer da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, no âmbito da audição dos órgãos de governo próprio, visa estabelecer o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, estabelecendo os objetivos, princípios e parâmetros da reorganização das autarquias locais e define e enquadra os temos da participação das autarquias locais na implementação deste processo, consagrando ainda a obrigatoriedade da pretendida reorganização.

Esta proposta de Lei consagra a obrigatoriedade da reorganização do território das freguesias, incluindo as Regiões Autónomas, como resulta do disposto na alínea d) do nº 1 do artigo 3º e do artigo 16º.

II

A matéria objeto desta proposta de Lei constitui matéria da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, como decorre da alínea n) do artigo 164º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Esta reserva de competência, traduzida numa lei de valor reforçado (nº 3 do artigo 122º da CRP) cobre apenas o regime de criação, extinção ou a modificação do território das autarquias locais, não se estendendo aos atos de criação, extinção ou modificação do território duma determinada autarquia, que revestem forma legislativa.

O exercício da competência concreta para a criação, extinção ou modificação do território duma determinada autarquia ou de determinadas autarquias reparte-se entre a Assembleia da República ou o Governo quanto às autarquias situadas no território continental e as Assembleia Legislativas quanto às autarquias situadas no território de cada uma das Regiões Autónomas, como resulta do disposto na alínea l) do nº 1 do artigo 227º, revestindo a forma de ato legislativo – decreto legislativo regional - como dispõem o nº 1 do artigo 232º, conjugado com o nº 4 do artigo 112º, todos da CRP.

O Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPARAA) estabelece que a "criação e extinção de autarquias locais, bem como a modificação da respetiva área e elevação de populações à categoria de vilas ou cidades" constitui uma matéria de competência legislativa própria, no âmbito da organização política e administrativa da Região, cf. o disposto na alínea e) do nº 3 do artigo 49º.

O artigo 7º do EPARAA, que elenca os direitos da Região Autónoma dos Açores, para além dos direitos enumerados no nº 1 do artigo 227º da CRP e dos restantes nele elencados (nº 3), estabelece o direito ao reconhecimento da realidade específica de ilha na organização municipal (alínea d) do nº 1), devendo a administração do Estado – entendida aqui em sentido amplo - obedecer a uma distribuição equilibrada entre as diversas ilhas, tendo em conta as consequências

negativas decorrentes da insularidade e ultraperiferia e as especificidades regionais, como resulta do disposto do artigo 132º do EPARAA.

III

Nos termos constitucionais e estatutários já acima invocados, o juízo e a decisão quanto à concreta criação, extinção ou modificação do território duma determinada autarquia ou de determinadas autarquias situadas no território da Região Autónoma dos Açores constitui uma competência de livre exercício pela Região Autónoma dos Açores, por meio de ato legislativo, pelo que as normas constantes da alínea d) do nº 1 do artigo 3º e o artigo 16º da proposta de Lei ora em apreciação são materialmente inconstitucionais por violação da alínea l) do nº 1 do artigo 227º da CRP e ilegais por violação da alínea e) do nº 3 do artigo 49º do EPARAA.

Do mesmo modo, serão inconstitucionais as normas que imponham uma redução na participação no FEF às freguesias situadas na Região Autónoma dos Açores, em resultado da não modificação da sua área territorial ou da sua agregação, por ausência de ato legislativo regional que o determine, por violação do princípio da autonomia legislativa consagrado no artigo 228º da CRP.

O direito ao reconhecimento da realidade específica de ilha na organização municipal contém (alínea d) do nº 1 do artigo 7º do EPARAA) impõe ao Estado, no âmbito de qualquer processo de reorganização administrativa territorial autárquica, objeto de lei – como aquela que agora se aprecia – o dever de salvaguarda da realidade específica da Região Autónoma dos Açores, o que não se verifica nesta proposta de Lei, que faz aplicar a todo o território nacional os mesmo critérios para a designada "agregação" de freguesias, que mais não é – do ponto de vista substantivo – um processo de extinção de freguesias e de criação de novas freguesias, como o demonstra o uso abundante do inciso "a freguesia criada" ao longo de toda a proposta de Lei (veja-se por todos, o nº 1 do artigo 7º).

O direito ao reconhecimento da diferenciação imposta pela realidade ilha e arquipelágica, também quanto à organização do território das autarquias, é uma declinação dos fundamentos constitucionais do regime autonómico, assente nas

características geográficas, económicas, sociais e culturais do povo açoriano e madeirense.

As leis autárquicas, ao longo do tempo, têm reconhecido e dado acolhimento legislativo à diferença que a condição insular impõe, adotando diversas soluções legislativas adequadas à realidade das Regiões Autónomas, como por exemplo na Lei de Finanças Locais quanto aos critérios de financiamento ou quanto ao regime de criação de freguesias na Região Autónoma dos Açores constante da Lei nº 60/90, de 30 de Junho.

IV

A proposta de Lei em apreciação estabelece um processo próprio para a concretização da reorganização administrativa territorial autárquica que assenta, no que agora interessa destacar, na apresentação pelas Assembleias Municipais ao órgão legislativo (Assembleia da República ou Assembleias Legislativas) ou melhor, a uma Unidade Técnica, das suas pronúncias quanto à reorganização do território das freguesias, no prazo de noventa dias a contar da data da entrada em vigor da nova lei, cf. o artigos 10º e 11º.

Sucede que a Região Autónoma dos Açores terá eleições legislativas regionais em Outubro de 2012 (data em que habitualmente este ato eleitoral ocorre), o que originaria uma indesejada sobreposição entre o processo de reorganização do território das freguesias dos Açores ao mesmo tempo que decorreria todo o processo administrativo eleitoral, com intervenção dos órgãos autárquicos de freguesia.

Tal consideração é suficiente, para, na linha dum juízo de sensatez jurídico-política, afastar a concretização dum processo desta natureza, que conduz à criação de novas freguesias, como acima já se referiu, sobrepondo-o à realização de todo o processo relativo às eleições legislativas regionais.

Isso mesmo está vedado pelo artigo 11º da Lei nº 60/99, de 30 de Junho que, de modo expresso dispõe não ser "permitida a criação de freguesias durante o período

de cinco meses que imediatamente antecede a data para realização de quaisquer eleições a nível nacional ou regional".

Sublinhe-se o fato desta Lei não ser objeto da norma revogatória constante do artigo 17º da proposta de Lei, o que significará que o autor da proposta de Lei terá – e muito bem – ponderado já o argumento que agora se expende, conformando-se com o impedimento legal daquele artigo 11º, muito embora não tenha dele tirado todas as suas consequências ao nível do articulado da proposta de Lei no que se refere à Região Autónoma dos Açores.

V

Desde o início do povoamento dos Açores, a demarcação das paróquias foi efetuada com base nos difíceis condicionalismos geográficos e telúricos dos locais onde as populações se fixavam e que ainda hoje persistem. Normalmente eram constituídos à volta da sua igreja e naqueles tempos usava-se o termo de paróquia ou freguesia para designar esses povoados que tiveram um papel determinante na gestão territorial.

A história de cada freguesia na Região Autónoma dos Açores é fruto das relações sociais e culturais, em que os equipamentos coletivos, designadamente a escola, as bandas de música, os grupos folclóricos e o património edificado e natural contribuíram para a singularidade identitária que carateriza a vivência do povo ilhéu. Cada freguesia é um mundo, conserva ainda traços da sua longevidade, onde a vertente comunitária peculiar é caraterizada por uma realidade própria das ilhas e que reforça o apego dos cidadãos ao seu espaço e unidade territorial, numa participação de cidadania que importa respeitar.

Por isso é que a gestão, o ordenamento do território e a política do poder local devem ser, no caso dos Açores, acautelados atendendo às especificidades que decorrem da nossa descontinuidade territorial e do facto de sermos um arquipélago de nove ilhas e uma região ultraperiférica.

A forma como as nossas ilhas estão organizadas administrativamente, de forma descentralizada, em que, mesmo no tempo das Juntas de Paróquia, tiveram sempre um papel importante na gestão de proximidade, torna difícil agrupar espaços sem aparentes ligações históricas.

Por isso mesmo, a solução de reorganização do território autárquico deve respeitar as realidades concretas e a identidade de cada parcela.

A ausência de ponderação e valorização dos fatores de identidade cultural e histórica, podem conduzir à aprovação de soluções, que em nada contribuam para a coesão territorial, para a promoção dum poder político de proximidade e para o combate à desertificação das mais pequenas e longínquas parcelas do território.

VI

A Comissão de Política Geral sublinha, por fim, a importância institucional dum processo de reforma do poder local em Portugal, assente na alteração das leis eleitorais e na composição dos órgãos autárquicos, na alteração do regime de financiamento das autarquias locais, na organização dos serviços das autarquias locais, no regime competencial autárquico, no sector empresarial local e na reorganização do território autárquico, o qual deve obedecer a um princípio de diálogo e de concertação política com as estruturas representativas dos municípios e das freguesias e com os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas.

A reorganização administrativa territorial autárquica quanto às autarquias situadas no território das Regiões Autónomas deve ser objeto dum diploma próprio que adeque este processo à realidade do território dos Açores e às características culturais, sociais, económicas e culturais que constituem o fundamento do regime autonómico de auto-governo.

II – NA ESPECIALIDADE

Na especialidade apresentam-se as seguintes propostas de alteração, aprovadas por unanimidade:

Artigo 3º
Princípios

1. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. O disposto na alínea d) do nº 1 não se aplica às Regiões Autónoma dos Açores e da Madeira.

Artigo 16º
Regiões Autónomas

A entrada em vigor da presente lei não pode determinar a diminuição da participação das freguesias das Regiões Autónomas no Fundo de Financiamento das Freguesias (FEF).

III – CONSULTA AOS GRUPOS E REPRESENTAÇÕES PARLAMENTARES SEM ASSENTO NA SUBCOMISSÃO

Nos termos do disposto no nº 4 do artigo 195º do Regimento, a Comissão promoveu a consulta ao Grupo Parlamentar do BE e à Representação Parlamentar do PCP, já que os seus Deputados não integram a Comissão, os quais **não se pronunciaram.**

Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores
COMISSÃO DE POLÍTICA GERAL

CAPÍTULO III
PARECER

A Comissão de Política Geral deliberou, por unanimidade, dar parecer desfavorável à **proposta de Lei nº 44/XII – Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica,** salvaguardando as propostas de alteração apresentadas na especialidade.

Ponta Delgada, 13 de março de 2012

O Relator

António Pedro Costa

O presente relatório foi aprovado por unanimidade

O Presidente

Pedro Gomes