



**Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores**  
**Subcomissão Permanente de Assuntos Sociais**

RELATÓRIO E PARECER SOBRE O PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO REGIONAL N.º 27/X  
– “Regime Jurídico de Apoio ao Mordomo, Comissão das Festas, Império e Irmandade  
na preparação e realização das Festas Tradicionais e Populares do Culto do Espírito  
Santo”

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada 2638	Proc. n.º 105
Data: 015/09/10	N.º 27/X

**PONTA DELGADA, 08 DE SETEMBRO DE 2015**



## **Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores**

### **Subcomissão Permanente de Assuntos Sociais**

#### **CAPÍTULO I**

##### **Introdução**

A Subcomissão Permanente de Assuntos Sociais reuniu, no dia 08 de setembro de 2015, na delegação da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores na ilha de São Miguel com o objetivo de apreciar, relatar e dar parecer, na sequência do solicitado por Sua Excelência a Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, sobre o Projeto de Decreto Legislativo Regional n.º 27/X – Regime Jurídico de Apoio ao Mordomo, Comissão das Festas, Império e Irmandade na preparação e realização das Festas Tradicionais e Populares do Culto do Espírito Santo.

O referido Projeto de Decreto Legislativo Regional deu entrada na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores no dia 17 de fevereiro de 2014, tendo sido submetido à Comissão Permanente de Assuntos Sociais por despacho da Presidente da Assembleia datado de 04 de julho de 2014.

#### **CAPÍTULO II**

##### **Enquadramento Jurídico**

O presente Projeto de Decreto Legislativo Regional, cuja versão original foi objeto de substituição integral sobre a qual incidirá a apreciação por esta Comissão, foi apresentado por iniciativa de um grupo de cidadãos, ao abrigo do disposto no artigo 46.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores – Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro.

A apreciação da presente iniciativa e respetiva emissão de parecer exerce-se ao abrigo do disposto na alínea a) do artigo 42.º e n.º 1 do artigo 123.º, ambos do Regimento da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

Nos termos da Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 30/2012/A, de 21 de dezembro, a matéria aqui em apreço é competência da Comissão de Assuntos Sociais.



## **Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores**

### **Subcomissão Permanente de Assuntos Sociais**

#### **CAPÍTULO III**

##### **Processo de Análise**

O Projeto de Decreto Legislativo Regional n.º 27/X – Regime Jurídico de Apoio ao Mordomo, Comissão das Festas, Império e Irmandade na preparação e realização das Festas Tradicionais e Populares do Culto do Espírito Santo deu entrada na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores em 17 de fevereiro de 2014.

Por despacho da Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores datado de 04 de julho de 2014, a iniciativa foi remetida para a comissão competente em matéria de cultura, a Comissão Permanente de Assuntos Sociais, com prazo para emissão de parecer até 04 de setembro de 2014.

Foi solicitada a prorrogação do prazo indicado nos termos regimentais aplicáveis, tendo sido concedida prorrogação para emissão de parecer até ao dia 03 de julho de 2015.

Na sua reunião do dia 17 de outubro de 2014, na Delegação da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, em Angra do Heroísmo, a Comissão deliberou, por unanimidade, solicitar, como primeira diligência, um parecer jurídico a um ilustre jurista, indicado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores. O parecer jurídico foi solicitado ao Doutor em Direito, Professor David Duarte, da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, e deu entrada nos Serviços da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores em 13 de janeiro de 2015.

Face à inexistência de legislação própria sobre a operacionalização de iniciativas da autoria de Grupos de Cidadãos, e considerando o teor do parecer jurídico solicitado, nomeadamente no que respeita à legalidade e constitucionalidade da iniciativa, a Comissão deliberou, por unanimidade, em reunião de subcomissão do dia 18 de junho de 2015, na sede da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, na Horta, solicitar esclarecimento escrito à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores sobre quais os procedimentos legais e regimentais subsequentes a tomar relativamente a esta iniciativa.



## **Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores**

### **Subcomissão Permanente de Assuntos Sociais**

A Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores emitiu os esclarecimentos devidos, por escrito, em ofício datado de 09 de julho de 2015.

Paralelamente, a Comissão deliberou, também por unanimidade, proceder à audição do primeiro proponente da iniciativa em apreciação.

A referida audição teve lugar no dia 13 de julho de 2015, na delegação da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, em Angra do Heroísmo.

#### **1) Audição do primeiro subscritor da iniciativa subscrita por um Grupo de Cidadãos, Dr. Arnaldo Ourique:**

Antes de dar a palavra ao primeiro subscritor, e tendo em conta a delonga na emissão do parecer necessário, a Presidente da Comissão entendeu fazer uma resenha dos procedimentos efetuados relativamente à iniciativa em apreciação, desde a data em que esta deu entrada na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores até à data desta audição, quais os motivos que conduziram a esse hiato temporal e a razão das diligências efetuadas (factos indicados no Capítulo III - Processo de Análise e documentos que se encontram anexos ao presente relatório).

Após este esclarecimento inicial, a Presidente da Comissão informou o primeiro subscritor que, não obstante a sua audição do dia de hoje, a Comissão deliberou previamente, por unanimidade, conceder uma oportunidade aos proponentes para reverem a iniciativa em apreciação de modo a que uma reformulação da mesma reúna as condições necessárias ao seu prosseguimento, e sem a apresentação de um prazo limite para a apresentação dessa reformulação.

De seguida, a Presidente da Comissão convidou Dr. Arnaldo Ourique, na qualidade em que está investido, a usar da palavra e expor o que se lhe oferece sobre o assunto.

O Dr. Arnaldo Ourique iniciou a audição explicando que a proposta apresentada não possui uma raiz fixa da qual não possam existir alterações. Pelo contrário, a



## **Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores**

### **Subcomissão Permanente de Assuntos Sociais**

iniciativa cinge-se a um texto criado a título exemplificativo do que poderá ser uma futura legislação sobre essa temática. Temática esta que o subscritor considerou ser da maior relevância cultural e identitária da matriz açoriana, representativa da singularidade de um Povo.

A proposta pretende que sejam criados apoios às Festividades em causa, não propõe a forma de regulamentação das mesmas. A ideia propõe que a realização de toda a burocracia necessária para a celebração de um “contrato” entre as partes financiadora e financiada seria realizada na Junta de Freguesia e seria esta que reencaminharia para o órgão do Governo Regional competente na matéria. A parte respeitante ao processamento de dinheiro caberá a quem de direito regulamentar mais tarde.

O Dr. Arnaldo Ourique continuou esclarecendo que o Grupo de Cidadãos pretende apenas que a ideia central seja aceite pelos deputados. Que houve o cuidado de não fazer referência no preâmbulo do texto à designação Associação de Mordomos, uma vez que não existem normas legais para a sua regulamentação. Acrescentou também que a ideia foi apresentada previamente ao Governo Regional, que por sua vez a rejeitou.

De seguida, o Dr. Arnaldo Ourique entendeu pertinente esclarecer o ponto de vista dos subscritores da iniciativa quanto à emissão do parecer emitido pelo Professor David Duarte. O teor desse esclarecimento foi remetido posteriormente a esta Comissão, sob a forma de versão escrita, e que se anexa ao presente relatório, dele fazendo parte integrante.

Seguiu-se um período de pedidos de esclarecimento, que contou com as intervenções dos deputados Cecília Pavão, Luís Maurício, Catarina Moniz Furtado, Aníbal Pires, Paulo Estêvão e Zuraida Soares.

A deputada Cecília Pavão questionou o primeiro subscritor se este acha que estas Festas se deveriam organizar como Instituições Particulares de Solidariedade



## **Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores**

### **Subcomissão Permanente de Assuntos Sociais**

Social criando os seus estatutos e possibilitando a que por meio destas pudessem formalizar os pedidos de apoio financeiro.

O Dr. Arnaldo Ourique respondeu que a democracia funciona, mas é processual. Obedecer aos requisitos de formalização em vigor significa criar 3 órgãos distintos: a Assembleia Geral, a Direção e o Conselho Fiscal. As pessoas não estão habituadas a estas exigências burocráticas e teme que volte a acontecer o que já aconteceu há muito anos, onde se verificou uma crise no associativismo. As Festas organizadas da forma como o são atualmente constituem uma cultura antiquíssima que poderá ser destruída mediante determinadas exigências.

O deputado Luís Maurício fez apenas um breve comentário ao Dr. Arnaldo no sentido de mostrar-se sensibilizado pela importância da ideia consubstanciada sob a forma de iniciativa legislativa e assinada de forma entusiasta por um grande número de cidadãos, não esquecendo também os que, não tendo assinado, concordam com a sua apresentação. Sendo que o parecer jurídico faz eco nos princípios de violação da Constituição da República Portuguesa e não tendo a Região capacidade para legislar sobre os deveres e direitos das autarquias, o deputado sublinhou a importância na reformulação da iniciativa em apreciação, de modo a que todos saiam mais enriquecidos, visto que esta é uma matéria acarinhada por todos os Açorianos.

A Presidente da Comissão, deputada Catarina Moniz Furtado salientou que a Comissão daria sequência à orientação de SEXA a Presidente da mesa da Assembleia, vertida no ofício resposta à comissão e como tal iria proceder por analogia com o que acontece na Assembleia da República, de modo a evitar a impossibilidade desta iniciativa prosseguir o fim desejado, a Comissão dá aos proponentes a oportunidade de reformularem o conteúdo da proposta de modo a que não violasse nenhum dos princípios elencados no parecer do Professor Doutor David Duarte,

A Presidente concluiu informando que após a reformulação da iniciativa, esta dará novamente entrada na Comissão Permanente de Assuntos Sociais, onde será analisada novamente após parecer dos serviços da Presidência em confronto com o parecer e esclarecimento recebidos.



## **Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores**

### **Subcomissão Permanente de Assuntos Sociais**

O deputado Aníbal Pires também fez um breve comentário ao Dr. Arnaldo sublinhando que, por um lado estamos diante da dificuldade formal da questão, mas por outro lado, da total disponibilidade de todos os partidos com assento na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores para que o problema seja ultrapassado e possa ser novamente apreciado pela Comissão competente.

O Dr. Arnaldo Ourique comentou que a intenção do Grupo de Cidadãos é conseguir a aprovação de uma Lei que sirva as pessoas, não confrontar Constitucionalistas. Como tal, manifestam total abertura para a reformulação da iniciativa e informou que a vão fazer com a maior brevidade possível.

Os deputados Paulo Estêvão e Zuraida Soares também manifestaram a sua total concordância com o que foi previamente referido pelos restantes partidos e Presidente da Comissão.

#### **Outros Pareceres:**

À data da elaboração do presente relatório, deram entrada na Comissão de Assuntos Sociais, os seguintes pareceres, que fazem parte integrante do mesmo:

- Parecer emitido pela Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores;
- Parecer jurídico solicitado ao Doutor em Direito, Professor David Duarte;
- Carta da Comissão de Assuntos Sociais à Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores;
- Esclarecimento emitido pela Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

### **CONCLUSÃO**

Tendo em consideração a análise efetuada à iniciativa em apreço por esta Comissão e os pareceres recebidos, a Comissão Permanente de Assuntos Sociais



**Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores**  
**Subcomissão Permanente de Assuntos Sociais**

deliberou, por unanimidade, propor a reformulação do texto inicial do presente Projeto de Decreto Legislativo Regional.

Foi dado conhecimento dessa deliberação ao primeiro subscritor na audição a que esteve presente, no dia 13 de julho de 2015, na delegação da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores da ilha Terceira que, de imediato, aceitou a proposta e comprometeu-se a remeter uma reformulação do Projeto de Decreto Legislativo Regional.

Assim sendo, a Comissão Permanente de Assuntos Sociais dá por concluído o relatório referente à primeira versão da iniciativa, procedendo de seguida à reapreciação da iniciativa, nos termos em que for apresentada.

Dessa apreciação, a Comissão elaborará novo relatório e procederá à emissão de parecer final.

A Representação Parlamentar do PCP, embora sem direito a voto na Comissão Permanente de Assuntos Sociais, declarou nada ter a obstar quanto ao teor do presente relatório.

A Relatora

(Arlinda Nunes)

O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

A Presidente

(Catarina Moniz Furtado)



## Duarte Silveira

**Assunto:** FW: "lei dos mordomos", parecer e conclusão  
**Anexos:** carta à Presidente da ALRAA assinada pelos deputados presentes na reunião de 26 de junho.pdf

**De:** Arnaldo Ourique [mailto:arnaldo.ourique@gmail.com]

**Enviada:** 15 de julho de 2015 10:29

**Para:** Catarina Furtado <cfurtado@alra.pt>

**Cc:** Ana Espinola <aespino@alra.pt>; Anibal Pires <apires@alra.pt>; Arlinda Nunes <anunes@alra.pt>; Claudio Almeida <calmeida@alra.pt>; Lucio Rodrigues <lrodrigues@alra.pt>; Luis Mauricio <lmauricio@alra.pt>; Paulo Estevaso <pestevaso@alra.pt>; Zuraida Soares <zsoares@alra.pt>

**Assunto:** "lei dos mordomos", parecer e conclusão

Ex.mo Sr<sup>a</sup> Deputada e Presidente da Comissão de Assuntos Sociais, Dr<sup>a</sup> Catarina Moniz Furtado,  
Sr<sup>s</sup> e Srs. Deputados,

Conforme tinha prometido, eis alguns apontamentos sobre o parecer antedito (registo de entrada 128/2015/ALRAA); notas sem nenhuma intenção de fazer reviver o 1º texto da iniciativa, mas tão só dar uma palavra de esclarecimento da lei-iniciativa para que o assunto fique devidamente arrumado. Não vamos fazer, em rigor, um parecer, razão para omitirmos a indicação de legislação, doutrina e jurisprudência, e, aliás, forçosamente temos em mão uma síntese, embora sustentada o quanto possível nesse âmbito de *desnecessidade*.

### PRELIMINARES

1. É importante começar por dizer que não fazemos qualquer crítica ao autor do parecer, nem, indiretamente, aos Srs. Deputados ou Grupos Parlamentares; limitamo-nos a fazer uma análise do parecer – assim como foi feito ao 1º texto da iniciativa.

2. A iniciativa legislativa – é um instituto muitíssimo antigo: nasceu e desenvolveu-se a partir do primeiro parlamento nacional nas primeiras décadas do século XIX e, para os Açores, a partir de 1976. Esse instituto está criado e desenhado para o Deputado e para o Grupo Parlamentar, com indicações preciosas na própria Constituição e depois, mais amiudamente, no Estatuto Político da Regional, e mais ainda especialmente no Regimento Parlamentar. Além dessa estrutura legal, existe uma outra, a instituição parlamentar, com os seus diversos serviços de apoio ao Deputado e Grupo Parlamentar, o que torna, ainda mais especializado, o instituto da iniciativa parlamentar.

2.1 Ora, quando em Portugal democrático nasce a iniciativa popular, e nos Açores em 2009, é necessário não confundir. A lei menciona efetivamente «iniciativa legislativa», mas naturalmente que ao dirigir-se à iniciativa legislativa popular, está num contexto apropriado: a iniciativa legislativa popular é apenas isso mesmo, uma iniciativa popular que pode estar sob a forma de apresentação de ideias, como podem estar estas ideias organizadas sob um articulado. Num ou noutro caso (e isso nada tem que ver ainda com requisitos de admissibilidade substantiva) essas ideias estão sujeitas ao poder legislativo do parlamento, isto é ao Deputado e ao Grupo Parlamentar; por via disso, a iniciativa popular, desde que não contenha uma ideia fixa de abertamente não permitir a intervenção do Deputado e Grupo Parlamentar, nem uma ideia fixa e abertamente de contradizer a Constituição, deve merecer um cuidado redobrado.

2.2 Isto assim para dizer, portanto, que se uma iniciativa política está sujeita a impedimentos gerais de fazer política, certo é também que esses mesmos impedimentos, naturalmente aplicados também à iniciativa popular, estão sujeitos a um outro círculo de cuidados; não menores, mas diferentes. Caso contrário, bastaria a presidente da mesa do parlamento sufragar uma interpretação, sua ou a pedido, com intenção prejudicial ou não, num certo sentido para que se pudesse, por um lado, limitar o acesso do cidadão ao Deputado e ao Grupo Parlamentar com a sua iniciativa e, por outro lado, limitar o poder do Deputado e do Grupo Parlamentar em ler, emendar ou corrigir, ampliar ou restringir, aprovar ou não aprovar as leis – cuja capacidade é sua exclusivamente e, mais importante ainda, impedir que o Deputado e Grupo Parlamentar pudessem fazer a leitura correta da iniciativa. Sublinha-se que embora uma comissão seja composta por deputados (e, portanto, seja possível conter a combinação de toda a deputação parlamentar por convénio entre pares), ela é sempre uma comissão e não o parlamento em sessão aberta a todo o pensamento livre, discussão acessível à comunicação social que transmite ao povo essa dimensão de decidir em nome de outrem, discussão aparelhada no Diário parlamentar, documento importantíssimo inclusivamente para a descoberta de certos pontos da lei através da hermenêutica jurídica na parte dos “trabalhos preparatórios”.

2.3 É importante fixar este pormenor técnico e extraordinariamente democrático. Um entendimento descuidado, com ou sem intenção, tem o tipo de conclusão equivocada que o parecer consubstancia.

## DO PARECER

3. O parecer está certo quando afirma que o projeto é relativamente simples, e quando afirma que está bem estruturado; mas, a partir daí, está inteiramente equivocado.

4. Na verdade, se é certo que o parecer presta muita atenção a tudo e até a elementos políticos dos quais nem foi solicitados parecer jurídico, passa por cima do elemento mais importante, da fixação da dimensão da iniciativa popular. Na verdade, logo à cabeça do projeto-iniciativa está plasmada a certeza da iniciativa, a de

que a «ideia não é fixar um texto definitivo, mas tão só ajudar, através do exemplo concreto, a compreender» a intenção da iniciativa popular.

5. Ou seja, o parecer, tal como está, parte do pressuposto equivocado de que, por um lado, está a tratar de uma iniciativa com um texto fixo e, por outra banda, que essa fixação é definitiva. Já vamos perceber a consequência desse equívoco, mas importa ainda antes dizer o seguinte:

6. Essa maneira equivocada, e talvez superficial, de olhar para o projeto e para a natureza generalizada da iniciativa privada, parece estar subjacente a uma ideia fixa de limitar, a qualquer custo, a iniciativa privada. Já antes, por parte do Governo regional, a “iniciativa” não foi aceite por não se concordar com o modelo de “texto”, o que evidentemente é um disparate porque o que as pessoas querem é uma ideia de apoio ao Mordomo e Festividades, e não a pura e simples concordância com os termos textuais e as fórmulas, tudo feito em jeito de exemplo; esse texto e essa fórmula de apoios são determinados pelas respetivas entidades e não, naturalmente, pelos próprios privados. E agora, neste parecer em análise, transborda um certo sentido de parcialidade, quer por via de não ter atingido, como vimos acima, a dimensão e a natureza da iniciativa privada, quer também a maneira pouco ortodoxa de no texto corrente do parecer tratar, em jeito de anotação à parte, questões de decisão política (incluindo, sem substrato, no entanto, a própria fórmula de atribuição financeira!), mas depois concretizando estas ideias nas conclusões finais; isto é, traduzindo aquilo que eram meras opiniões políticas em aparentes argumentos jurídicos.

6.1 O parecer, quer-se concluir neste ponto, tem uma tendência para limitar pura e simplesmente a iniciativa (que, curiosamente, até tem paralelismo com o parecer da AMRAA, também equivocado no mesmo sentido). Aliás, mesmo em aspetos puramente jurídicos, outros elementos no parecer também apontam nesse sentido: como é possível, neste patamar de conhecimentos, que não se compreenda a dimensão jurídica da expressão da responsabilidade criminal e contratual?; como é possível, neste patamar de conhecimentos, não se perceber que nas relações entre os privados e a administração são sempre possíveis comportamentos que podem constituir crime?; como é possível, neste patamar de conhecimentos, que não se consiga vislumbrar uma panóplia de contratos que a administração possa desenvolver com os privados por mil motivos na execução da lei?, ou, mesmo não existindo esses contratos, que na Administração Pública (no ordenamento jurídico), tanto existe o contrato escrito e o não escrito, mas que são ambos, para todos os efeitos legais e substantivos, contratos? Como não se atinge, neste patamar de conhecimentos, que esta norma tem um mero efeito pedagógico dada a natureza do que a lei está a tratar? Não é crível.

6.2 Acresce um ponto que nos leva na mesma interpretação: é certo que o diploma-iniciativa tem uma linguagem pouco escorreita – precisamente porque é um exemplo de ideias; mas não é crível, neste nível de conhecimentos, confundir os termos. O diploma-iniciativa que é (quer dizer, seria) um diploma da Região

Autónoma e, portanto, as verbas do apoio são da Região, não são das autarquias. Como é sobejamente sabido, a Região nunca legisla, nem o sistema está para aí virado naturalmente, sobre o orçamento das outras entidades, nem dos municípios. É a Região que gere, através das suas leis, o seu próprio orçamento e as suas próprias receitas. E esta seria, entre tantas outras matérias no âmbito regional, como para o desporto ou para as filarmónicas ou para a juventude, etc., mais uma lei do seu orçamento.

7. Como se disse antes, não nos interessa discutir o parecer que já não tem validade frente ao novo articulado da iniciativa. Mas, se vimos questões políticas e questões básicas do Direito Constitucional e do Regime Autónomico Constitucional, temos que dizer algo mais, e agora nos aspetos mais técnicos. Tratando a iniciativa de maneira parcial, sublinhando certos aspetos e passando por cima de outros, no nosso entender mais importantes, já se vê que por muito certo que pudesse estar esse parecer ele estaria, por essa pontaria fora do alvo, inteiramente equivocado. Na verdade,

8. O primeiro ponto que queremos apontar: a questão da declaração da utilidade pública. Estamos aqui, neste segmento do parecer, naturalmente, perante uma opinião e não de um parecer jurídico. Na verdade, o parecer limita-se a constatar o que existe no ordenamento jurídico (ainda assim de maneira incompleta, porque evidentemente existem outras situações além das apontadas) e, vai daí, conclui que não tem sentido tal norma. Ora, nessa ordem de ideias a ordem jurídica nunca avançaria porque nunca se poderia criar nada de novo! E, vai mais longe o parecer: como não encontra nada idêntico na ordem jurídica portuguesa (que inclui a açoriana!), apelida a iniciativa, nesta parte, de proceder a uma confusão. Ou seja, não se atingi a dimensão do que se pretendia com essa declaração de utilidade pública, não se percebe a extraordinária dissensão pensar-se que seja admissível o Governo fazê-lo nos termos de um decreto-lei e a Assembleia não o poder fazer através de lei; não se consegue entender a ordem portuguesa que tanto tem, permite, pessoas coletivas privadas sem fins lucrativos, como de igual modo pessoas em associação informal (sem personalidade jurídica) que têm também, por equiparação legal, estatuto idêntico (Código Civil); e isso é, no mínimo, extraordinário! Nesta parte, a opinião do parecer limita-se a discordar sem qualquer justificação de dogmática jurídica – que, verdade seja dita, não existe.

8.1 Esse ponto, para o percebermos, temos, primeiro, de saber bem do que estamos a falar e isso implica conhecer bem a triplicidade da ordem jurídica portuguesa e, segundo, temos que “provar” com base em normas jurídicas concretas, sejam elas legais ou estatutárias, constitucionais ou outras, que tal desiderato não é possível. Não se percebeu que nos Açores esse assunto tem uma importância crucial porque são realidades que tem origem no longínquo ano de 1217 e nos Açores desde meados do século XV na sua forma de funcionamento inorgânico. Como se sabe, a lei regional das dispensas de funções depende de uma declaração a reconhecer a utilidade pública e que é feita pelo membro do Governo regional para a cultura, SREC. Ora, a ideia, naquela ordem de simplicidade, o que visava era precisamente evitar a burocracia de o

Mordomo ver-se obrigado a dirigir-se ao SREC para conseguir tal declaração – o que seria desajustado, porque trataria a comissão das festas como uma instituição formal, o que teria efeitos previsivelmente terríveis na consumação das festividades antiquíssimas e liquidaria de uma assentada um dos valores estruturais destas festividades, precisamente o seu estatuto de inorganismo. E a legislação-iniciativa-exemplificativa queria evitar exatamente isso.

8.2 E não se pense, ainda neste ponto, que as regras da democracia exigem que a sociedade deva estar devidamente organizada para aceder aos dinheiros públicos; isso é verdade para a generalidade das situações. Mas, porque vivemos em democracia constitucional, por um lado, podemos e devemos utilizar os mecanismos legais que existem, a tal impessoalidade do Código Civil antedita; e, sobretudo, a democracia tem precisamente a virtude de atender a todas as realidades das populações, mais ainda a cultura popular que tem natureza equiparada a *direito, liberdade e garantia*, matéria que o Estado, a Região neste caso, tem a obrigação de apoiar para a promover e garantir a sua subsistência e os seus predicados antigos e quanto mais antigos mais importantes. Mais ainda quando é essa cultura popular a matriz do povo açoriano – atestada, aliás, pela Dia da Autonomia que ficou consagrado, por essa força propulsora da sociedade insular açoriana, na Segunda Feira do Espírito Santo.

9. Esse aliás é um outro ponto em que o parecer peca: não sabe bem (demonstra não o saber, bem entendido) da força cultural da matéria em questão, nem se apercebe que a legislação pretendida visa assegurar uma realidade muito antiga e muito própria.

10. Outro ponto que gostaríamos de focar é a questão da isenção das taxas. Nesse ponto, o parecer está tão concentrado em limitar à discussão parlamentar as ideias da iniciativa que nem sequer discute o mais importante: limita-se a discutir a questão da isenção de taxas dos municípios; porquanto, o diploma-exemplo da iniciativa é muito mais abrangente porque inclui instituições regionais do Estado na Região, incluindo as taxas da PSP, entidade estadual que cria regulamentos sobre taxas, regulamentos esses que, usando a teoria do Prof. Paulo Otero (constitucionalista, também da FD da UL), se traduzem em «*regulamentos gerais da República*».

11. Nesse ponto em concreto, como é evidente, o diploma-iniciativa não é desconforme a Constituição, poderíamos até afirmar que não é naturalmente inconstitucional. E porquê?: porque o Deputado e Grupo Parlamentar podem, para concretizar exatamente os termos do diploma-iniciativa-exemplificativo, desencadear uma iniciativa de anteprojecto junto da Assembleia da República para uma alteração legal no sentido de permitir tal desiderato. E o próprio diploma regional podia inclusivamente construir a norma, acrescentando uma norma transitória prever a sua aplicabilidade após a aprovação da lei estadual.

Ou seja, a inconstitucionalidade apontada não existe. O que existe é uma interpretação equivocada do parecer, porque equivocado o objeto de análise do parecer.

12. Outro ponto, finalmente, tem que ver com a Junta de Freguesia emitir uma declaração conforme previsto no diploma-iniciativa, coisa muito simples de acontecer nos termos das leis. E porquê?: porque o Deputado e Grupo Parlamentar podem, para concretizar exatamente os termos do diploma-iniciativa-exemplificativo, precisar a norma no sentido de que tal contributo é feito por convénio entre o Governo regional e a respetiva Junta de Freguesia (com acontece com os contratos ARAAL, em que as autarquias com verbas da Região promovem obras da Região). E isso nos Açores é muito fácil de praticar e concretizar porque, mais do que no continente português, as juntas de freguesia nos Açores são realmente muito próximas das populações – e tudo fazem para apoiar, e aliás apoiam o quanto podem com os seus poucos recursos, as festividades na jurisdição administrativa dessa autarquia local.

Ou seja, a inconstitucionalidade apontada não existe. O que existe é uma interpretação equivocada do parecer, porque equivocado o objeto de análise do parecer.

13. E aponta-se o mesmo modelo para a isenção de taxas quanto aos municípios dos Açores, isenção baseada em acordos, também muito fáceis de concretização nos Açores devido à proximidade dos municípios com as suas festividades. Ou seja, a inconstitucionalidade apontada não existe. O que existe é uma interpretação equivocada do parecer, porque equivocado o objeto de análise do parecer.

14. Ou seja ainda, em síntese, o diploma-iniciativa-exemplificativo tinha todas as condições para prosseguir no Parlamento insular, na discussão no seu lugar certo – e na interpretação certa e possível da iniciativa cujo texto era exemplificativo. Mas para isso, a Assembleia Legislativa necessitava, como vimos, de um parecer que atingisse certamente, quer na matéria/novidade do que estamos a tratar, quer no real valor do diploma-iniciativa tal como efetivamente é, um texto para servir de exemplo – como não pode deixar de o ser em qualquer circunstância porque não se pode confundir liberdade de iniciativa, ainda mais quando exemplificativa, com o poder de fazer leis, aqui sim com o repositório de pressupostos legais rigorosos. Existe, nos requisitos de admissibilidade, uma escala de valores perante a origem da iniciativa – sob pena de liquidarmos, à partida e com interpretações não parlamentares, qualquer iniciativa. Na verdade, ao nível nacional, as iniciativas populares, das cerca de quatro que conhecemos, todas elas, salvo erro, limitam-se a apresentar as ideias e nenhuma concretiza um exemplo de articulado.

## CONCLUSÕES

15. Perante o que se antedisse, percebe-se a dimensão da legislação-iniciativa: como mero exemplo e com coordenadas que se subentendem no ordenamento jurídico se feita certamente a interpretação – sempre em conformidade com a Constituição.

16. O parecer dá-nos a imagem de que leu a ideia-iniciativa como um produto final que não é nem poderia sê-lo, e, certamente sem consciência, acaba por limitar os poderes do Deputado e do Grupo Parlamentar, na justa medida em que, feita a leitura certa, claro que a Região pode realizar o que foi proposto – desde que, nessa concretização, obedeça aos cânones constitucionais e legais, as várias possibilidades que o ordenamento permite.

17. Mas poderíamos ir mais longe e a ideia-projeto também abraçava, em teoria, essa hipótese. Se formos pela superfície do Direito Constitucional no tocante à isenção das taxas dos municípios na interpretação equivocada do parecer (e de outras instituições estaduais na Região) estaríamos condenados a concordar com o parecer. Mas num outro plano, é pertinente e útil a seguinte questão: a região autónoma poderia criar legislação que isentasse os açorianos, e em questões fora de contexto comercial, do pagamento de quaisquer taxas praticadas nesse espaço autónómico? A resposta é afirmativa; não é universal porque casos há em que isso é limitado liminarmente; mas, em muitas situações e onde se utilize a proporcionalidade – a resposta é afirmativa, e baseada numa dogmática jurídica que por ora perde-se interesse em mostrar tão desnecessariamente neste processo; isso não significa que não o façamos em tempo oportuno e no lugar próprio.

É isto que nos assiste dizer sobre o parecer que antes não tivemos oportunidade de o fazer, a cinco minutos do início da nossa audição. Mais uma vez, para finalizar, sublinhamos que não estamos a criticar o autor do parecer nem os Srs. Deputados ou Grupos Parlamentares; limitamo-nos, avaliando e interpretando um parecer, e concretizando a promessa que fizemos na audição de oferecer uma palavra de esclarecimento contraditório sobre o parecer, a fazer uma análise do parecer, no estrito âmbito político e jurídico dos termos, mais ainda sem efeitos práticos devido ao novo texto da iniciativa entretanto enviado a V. Ex.<sup>ª</sup>.

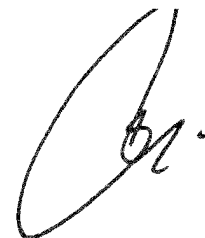
Com habituada estima e consideração,

Arnaldo Ourique

Tel.965 743 491, [arnaldo.ourique@g.mail.com](mailto:arnaldo.ourique@g.mail.com)

[www.arnaldoourique.pt](http://www.arnaldoourique.pt)

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada <b>2637</b>	Proc. n.º <b>105</b>
Data: <b>015/09/11</b>	N.º <b>271 X</b>



Exmo(a). Senhor(a)  
Dr. Domingos Manuel Cristiano Oliveira da  
Cunha  
Presidente da Comissão Permanente dos  
Assuntos Sociais da Assembleia Legislativa  
da Região Autónoma dos Açores  
Rua Marcelino Lima  
9901-858 HORTA

**V/Ref.:**  
3008

**Data:**  
08/09/2014

**N/Ref.:**  
309/34

**Data:**  
23-09-2014

**ASSUNTO: PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO REGIONAL Nº 27/X – “REGIME JURÍDICO DE APOIO AO MORDOMO, COMISSÃO DAS FESTAS, IMPÉRIO E IRMANDADE NA PREPARAÇÃO E REALIZAÇÃO DAS FESTAS TRADICIONAIS E POPULARES DO CULTO DO ESPÍRITO SANTO**

1. Foi-nos solicitado, por parte da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, concretamente da Comissão Permanente de Assuntos Sociais, parecer quanto ao projeto de diploma supra identificado.
2. Em primeiro lugar, e reconhecendo a enorme relevância das Festas Tradicionais e Populares no contexto da cultura açoriana, em termos gerais parece-nos que a proposta de diploma necessita de revisão profunda no que concerne à sua estruturação formal, uma vez que se denota dimensão ambígua em conceitos jurídicos de algum do articulado.
3. Importa igualmente compreender, a definição do conceito constitucional de "autarquia local". O Artigo 235º, nº 2, explana que as "As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.", estabelecendo categorias para estas pessoas colectivas territoriais, sendo que no caso concreto das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, o nº2, do Artigo 236º, dispõe o seguinte: "As regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios." Assim sendo, no que concerne ao Artigo 3º da presente proposta, onde se lê "devidamente credenciado pela respetiva autarquia local", não se consegue aferir com precisão a que tipologia de autarquia local se refere (município ou freguesia). ;





4. Torna-se relevante esclarecer, no que concerne ao Artigo 2º, que as autarquias dos Açores na sua esmagadora maioria já atribuem apoios às festividades relacionadas com o culto dos patronos das localidades.

5. A Constituição da República Portuguesa, bem como a Carta Europeia da Autonomia Local, consagram de forma inequívoca o conceito de autonomia, neste caso aplicado às autarquias locais, existindo um enquadramento político, económico-financeiro e social muito próprio no ordenamento jurídico português. Assim sendo, releva para o presente parecer a definição de autonomia financeira dos municípios, que na Lei nº73/2013, de 3 de setembro, encontra a seguinte leitura:

*"Artigo 6.º*

*Princípio da autonomia financeira*

*1 — As autarquias locais têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos.*

*2 — A autonomia financeira das autarquias locais assenta, nomeadamente, nos seguintes poderes dos seus órgãos:*

*a) Elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, bem como elaborar e aprovar os correspondentes documentos de prestação de contas;*

*b) Gerir o seu património, bem como aquele que lhes seja afeto;*

*c) Exercer os poderes tributários que legalmente lhes estejam atribuídos;*

*d) Liquidar, arrecadar, cobrar e dispor das receitas que por lei lhes sejam destinadas;*

*e) Ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas;*

*f) Aceder ao crédito, nas situações previstas na lei."*

6. De facto, a autonomia financeira das autarquias locais assenta, designadamente, no poder que os seus órgãos têm de gerir o seu próprio património, bem como aquele que lhes seja afeto. Deste modo, parece-nos ferido de inconstitucionalidade o princípio da presente proposta que prevê uma transferência de apoio ou isenção de taxas, através de um DLR, sem passar pelo crivo dos órgãos locais, tal como expressa a lei.

7. Além do mais, nas competências das autarquias locais, definidas na Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, não se encontra menção alguma sobre poderes de credenciação ou acreditação de entidades e indivíduos em qualquer que seja a atividade, pelo que não nos parece ter cabimento legal um ato legislativo regional poder adicionar competências às

autarquias, quando esta será, conforme a CRP uma competência exclusiva da Assembleia da República. O Artigo 164º, estabelece a existência de matérias sobre as quais incide uma clara reserva legislativa, definindo que é da "exclusiva competência da Assembleia da República" legislar sobre determinadas matérias. O texto constitucional é, nesta matéria, paradigmático, esclarecendo que a Assembleia da República será, no quadro dos órgão de soberania, a única a poder legislar sobre determinadas matérias. Neste quadro, a alínea n) do Artigo 164º explicita que a Assembleia da República deterá competência exclusiva no que concerne à "Criação, extinção e modificação de autarquias locais e respectivo regime, sem prejuízo dos poderes das regiões autónomas".

8. Relativamente ao Artigo 4º, será pertinente levantar algumas questões alusivas à atribuição de apoios e isenção de taxas municipais, tal como é apresentado na vossa proposta. Deste modo, verificamos que não é possível, em momento algum do articulado da presente proposta, identificar a entidade competente para a transferência da comparticipação financeira, regulamentada pelo Artigo 5º. No Artigo 6º é apenas identificada a Junta de Freguesia respetiva como intermediário da transferência, nunca identificando a entidade base de onde partirá o apoio financeiro. No Artigo 8º são caracterizadas as entidades que participarão das "formalidades procedimentais", sendo em nosso entender a proposta na sua forma e redação pouco clara e passível de produzir *a posteriori* interpretações diversas daquela que corresponde efetivamente ao espírito do legislador.

9. No caso de existir a pretensão da comparticipação financeira ser transferida por um dos municípios dos Açores, apontamos a inconstitucionalidade desta figura jurídica que se pretende implementar, pois os apoios a instituições e entidades coletivas, com fins sociais, recreativos e culturais devem ser objeto de Regulamento municipal, proposto pelo órgão executivo e aprovado pelo órgão deliberativo, conforme estabelecido na Lei nº 75/2013, de 12 de setembro. Os regulamentos são elaborados nos termos do n.º 7 do artigo 112.º e artigo 242.º da Constituição da República Portuguesa, atendendo ao disposto nas alíneas u) e p) do n.º 1.º do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, no âmbito 169/99, de 18 de setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, sendo sujeitos a apreciação pública nos termos do art.º 117.º e 118.º do Código do Procedimento Administrativo. Só nesta modalidade poderia ser justificado um trânsito financeiro entre uma autarquia e outra entidade coletiva, enfermando igualmente de enquadramento legal o regime de transferência imediata para o Mordomo por parte da Junta de Freguesia, uma vez que o mesmo careceria de base regulamentar municipal, tal como acima descrito.

10. A isenção de taxas, prevista no Artigo 4º da proposta de regime, parece-nos igualmente desprovida de cabimento constitucional e legal, uma vez que não só fere os princípios de autonomia política e financeira do Poder Local, como a legalidade das normas de enquadramento financeiro das autarquias. Na Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, lê-se o seguinte:

*"Artigo 20.º*

*Taxas dos municípios*

*1 — Os municípios podem criar taxas nos termos do regime geral das taxas das autarquias locais.*

*2 — A criação de taxas pelos municípios está subordinada aos princípios da equivalência jurídica, da justa repartição dos encargos públicos e da publicidade, incidindo sobre utilidades prestadas aos particulares, geradas pela atividade dos municípios ou resultantes da realização de investimentos municipais."*

Remetendo o nº 1 do Artigo 20º supracitado para a Lei nº 53E/2006, de 29 de dezembro, constata-se que o nº 1, do Artigo 8º, aponta para que "As taxas das autarquias locais são criadas por regulamento aprovado pelo órgão deliberativo respectivo.". O nº2 do mesmo artigo estabelece ainda elementos obrigatórios do regulamento de taxas municipais, sob pena de nulidade, aos quais correspondem as seguintes alíneas:

- "a) A indicação da base de incidência objectiva e subjectiva;*
- b) O valor ou a fórmula de cálculo do valor das taxas a cobrar;*
- c) A fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, designadamente os custos directos e indirectos, os encargos financeiros, amortizações e futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia local;*
- d) As isenções e sua fundamentação;*
- e) O modo de pagamento e outras formas de extinção da prestação tributária admitidas;*
- f) A admissibilidade do pagamento em prestações."*

Deste modo, afere-se que as isenções plasmadas na presente proposta não podem tomar a forma descrita, sem que sejam elas próprias parte integrante de um regulamento municipal, aprovado nos órgãos executivo e deliberativo das autarquias, conforme disposições legais.

11. Quanto à norma patente no Artigo 7º, relativa à dispensa temporária de funções, e tal como é assumido no ponto 12) das questões jurídicas, apresentadas pelos percurssores da presente proposta, não nos parece pertinente duplicar normas sobre um mesmo objeto jurídico,

verificando-se que as disposições do Decreto Legislativo Regional nº9/2000/A, de 10 de maio, abrangem de forma inequívoca qualquer trabalhador na Região Autónoma dos Açores.

12. Assim, e reiterando o reconhecimento da AMRAA pelo trabalho desenvolvido por todos os que se dedicam às festas tradicionais e populares, com um enraizamento secular na região, que revestem a cultura e identidade açorianas de um cariz muito próprio e diferenciador, tendo por base os pressupostos acima descritos, vimos por este meio manifestar a V. Exa. a nossa discordância com a presente proposta, justificando-se não pelo teor da mesma, mas pelas várias inconstitucionalidades e ilegalidades encontradas, bem como pelas incorreções do seu aspeto formal em termos jurídicos.

Com os melhores cumprimentos,

O ADMINISTRADOR-DELEGADO



Nuno Filipe Medeiros Martins

NM/

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada	<u>2801</u> Proc. n.º <u>105</u>
Data:	<u>01/11/01</u> N.º <u>271 X</u>

Teu envio dois exemplares,  
dubricados e anexados, de parecer  
sobre tu

David Duarte

ao  
Projecto 37/X c/a) cumprimento  
05.07.74  
email: davidduarte@fd.ul.pt

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

ARQUIVO

Entrada **128** Proc. n.º 334/C2

Data: 15/01/13 N.º 58/X

## **PARECER**

### **CONSULTA**

Solicita a Comissão de Assuntos Sociais da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores parecer jurídico sobre o Projecto de Decreto Legislativo Regional n.º 27/X, que compreende o «Regime jurídico de apoio ao Mordomo, Comissão das Festas, Império e Irmandade na preparação e realização das Festas Tradicionais e Populares do Culto do Espírito Santo». Especificamente, pretende-se que se tenha particularmente em conta o seguinte: (i) que no artigo 3.º do projecto se lê «devidamente credenciado pela respectiva autarquia local», não se podendo aferir com precisão a que tipologia de autarquia local se refere - município ou freguesia -, tendo em consideração o n.º 2 do artigo 236.º da Constituição; (ii) que o Projecto n.º 27/X pode eventualmente contender com a autonomia financeira dos municípios, que consta da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, considerando, também, o que sobre a matéria releva na Constituição e na Carta Europeia da Autonomia Local; (iii) que não estão previstos, nem mencionados, na Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, poderes de credenciação ou de acreditação de entidades ou indivíduos em qualquer que seja a actividade, pelo que parece tratar-se de uma competência exclusiva da Assembleia da República; (iv) que os artigos 4.º, 5.º e 8.º do Projecto suscitam dúvidas, essencialmente em razão da sua forma e redacção pouco claras; e (v) que a isenção de taxas prevista no artigo 4.º parece violar os princípios constitucionais e legais da autonomia política e financeira do Poder Local.

## ENUNCIADO

### 1: O Projecto n.º 27/X: a iniciativa legislativa

**1.1:** O Projecto de Decreto Legislativo Regional n.º 27/X é uma iniciativa legislativa apresentada na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores nos termos do artigo 46.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPARAA), o que significa, por conseguinte, que se trata um projecto de iniciativa cidadã, realizada ao abrigo do mecanismo de propulsão legislativa extraparlamentar aí previsto<sup>1</sup>.

**1.2:** A iniciativa prevista no artigo 46.º do EPARAA, enquanto mecanismo de iniciativa de um procedimento legislativo, está sujeita, no entanto, a um conjunto de pressupostos procedimentais, ou seja, a um conjunto de condições sem as quais o parlamento regional não deve dar sequência ao procedimento, não devendo pronunciar-se sobre a substância do texto normativo apresentado<sup>2</sup>. Os pressupostos procedimentais da iniciativa cidadã são os seguintes: (i) que o projecto apresentado seja subscrito por um mínimo de 1500 cidadãos eleitores recenseados no território da Região; (ii) que o objecto corresponda a matéria da competência legislativa da Assembleia, excluindo matérias de natureza ou de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro; (iii) que as normas do projecto não violem a Constituição ou o EPARAA; (iv) que haja uma definição concreta das alterações a introduzir no ordenamento jurídico; e (v) que do conte-

<sup>1</sup> O EPARAA é o conteúdo da Lei n.º Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 9/87, de 26 de Março, pela Lei n.º 61/98 de 27 de Agosto, e pela Lei n.º 2/2009, de 12 de Janeiro. Cumpre também referir que o EPARAA actualmente vigente está ainda recortado através da supressão das normas que foram objecto de declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral nos termos definidos no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 403/2009, publicado no Diário da República, I Série, n.º 180, de 16 de Setembro de 2009, pp. 6599 e ss.

<sup>2</sup> Estas condições, a referir seguidamente, são condições necessárias disjuntivas, isto é, todas têm de estar presentes para que o parlamento regional delibere sobre o projecto, sendo que a ausência de uma delas determina logo a rejeição liminar da iniciativa.

údo do projecto não resulte, para o ano económico em curso, aumento de despesas ou diminuição de receitas orçamentalmente previstas.

**1.3:** Basta uma leitura do Projecto n.º 27/X, tendo em conta também os dados que foram fornecidos, para constatar que as condições (i), (iv) e (v) estão preenchidas. Assim, e ao que tudo indica, o projecto é subscrito por mais do que 1500 cidadãos eleitores recenseados no território da Região, quanto à condição (i), é suficientemente concreto na definição das alterações que pretende realizar ao direito vigente, quanto à condição (iv), e não aumenta despesas nem diminui receitas para o ano económico em curso, quanto à condição (v), dado que as normas com impacto financeiro apenas iniciam vigência em Janeiro de 2015<sup>3</sup>.

**1.4:** A análise das duas condições remanescentes, a relativa à correspondência entre o objecto do projecto e a competência legislativa do parlamento regional, condição (ii), e a relativa ao cumprimento da Constituição e do EPARAA, condição (iii), confundem-se com a própria resposta às questões colocadas na Consulta. Por isso mesmo, serão correlativamente analisadas ao longo das páginas seguintes.

## **2: O Projecto n.º 27/X: aspectos gerais do respectivo objecto**

**2.1:** O Projecto n.º 27/X versa sobre o apoio a conceder às estruturas de preparação e de realização das Festas Tradicionais e Populares do Espírito Santo, no caso, o Mordomo e a Comissão de Festas. Tendo isto em conta, pode afirmar-se que se trata, por isso, de um projecto que tem duas linhas estruturais básicas: (i) por um lado, é um texto normativo vocacionado para providenciar apoio público a uma iniciativa da sociedade civil, contendo um perfil tipicamente subvencional; e (ii) por outro, é um texto normativo que incide sobre uma tradição cultural dos Açores, liga-

<sup>3</sup> Como consta do artigo 11.º, n.º 2, do Projecto n.º 27/X. A afirmação relativa à condição (v) só é verdadeira, no entanto, no pressuposto, já incumprido, de o Projecto n.º 27/X ser apreciado ainda no ano económico de 2014. Dada a transição de ano económico, o cumprimento desta condição requer a alteração da norma em causa para 1 de Janeiro de 2016.



da ao culto do Espírito Santo e às festividades associadas, com relevo para as touradas à corda, nomeadamente na Ilha Terceira.

**2.2:** O Projecto n.º 27/X, enquanto texto normativo, é um projecto relativamente simples. Constituído por 11 artigos, tem um sobre o respectivo «objecto», outro sobre «âmbito de aplicação», um terceiro sobre «definições», três artigos sobre «apoio financeiro», um artigo sobre «dispensa de funções laborais», um sobre o «procedimento do apoio», um artigo incidente na utilização «fraudulenta do apoio», um sobre «desenvolvimento regulamentar» e um artigo final sobre «início de vigência»<sup>4</sup>. A isto acresce uma proposta de preâmbulo, em que, curiosamente, se assaca à iniciativa legislativa um perfil algo experimental, referindo-se que da aplicação do Decreto Legislativo Regional se poderão retirar esclarecimentos quanto ao ajustamento futuro das soluções a aprovar.

**2.3:** As menções formulárias iniciais do Projecto n.º 27/X são, no entanto, algo equívocas. Se faz todo o sentido que o futuro Decreto Legislativo Regional se habilite na alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição e nos artigos 37.º e 63.º do EPARAA, já não se compreendem as referências habilitantes à alínea h) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, pois não está em causa, mesmo num diploma subvencional, dispor do património, ao artigo 3.º alínea c) do EPARAA, que é uma norma de conduta e não uma norma de competência e, mais ainda, ao artigo 19.º, n.º 2, alínea c) do EPARAA, que, para além do argumento anterior, é um descritivo de receitas sem qualquer pertinência num projecto como o presente.

**2.4:** De um ponto de vista geral, trata-se de um texto normativo relativamente bem estruturado. Todavia, e fora das questões específicas colocadas na Consulta, alguns pontos suscitam reservas.

<sup>4</sup> Por lapso, certamente, os artigos 10.º e 11.º têm a mesma epígrafe: «entrada em vigor». Todavia, resulta claramente do respectivo texto que o 10.º é sobre desenvolvimento regulamentar e que apenas o 11.º é sobre início de vigência.

2.5: Primeiro, no artigo 4.º, n.º 2, refere-se que as festas abrangidas pelo diploma «são declaradas de utilidade pública para todos os efeitos legais». Ora, não há, no ordenamento jurídico português, incluindo o direito açoriano, naturalmente, «festas de utilidade pública». A declaração de utilidade pública pode ser, no nosso ordenamento jurídico, uma de duas coisas: (i) a que incide sobre um determinado sujeito, de forma a receber o estatuto de direitos e deveres inerente à qualidade de pessoa colectiva de utilidade pública, nos termos do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de Novembro<sup>5</sup>; ou (ii) a declaração de utilidade pública de um bem imóvel para efeitos de expropriação nos termos do artigo 13.º do Código das Expropriações. Não sendo nenhum destes casos o que possa estar aqui em causa, como é evidente, do que se trata é, aparentemente, de uma confusão entre a designação «declaração de utilidade pública» e o próprio «reconhecimento de interesse público» que consta do artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 9/2000/A, de 10 de Maio, para efeitos de dispensa de funções profissionais. A ser assim, o Projecto n.º 27/X definiria já que há reconhecimento de interesse público para as festas que caem no seu âmbito de aplicação, não sendo necessário, para os efeitos previstos no subsequente artigo 7.º, obter o reconhecimento definido no diploma regional de 2000 acima mencionado<sup>6</sup>. De qualquer forma, e independentemente da ortodoxia da solução assim criada, o que é um facto é que parece não haver sentido em que o Projecto n.º 27/X faça uma declaração de utilidade pública das festas «para todos os efeitos legais»<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Alterado pela Lei n.º 40/2007, de 24 de Agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 391/2007, de 13 de Dezembro, tendo a competência para a declaração de utilidade pública sido transferida para os órgãos de governo próprio das regiões autónomas quando se trate de sujeitos que aí tenham sede através do Decreto-Lei n.º 52/80, de 26 de Março. Quanto a estes sujeitos de utilidade pública, sujeitos privados que, por efeito de um reconhecimento da relevância pública da sua actividade, ficam num estatuto de «proximidade» às estruturas da administração pública, Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, I, 3ª edição, 2009, Coimbra: Almedina, pp. 736 e ss.; Nuno Albuquerque Sousa, *Noções de Direito Administrativo*, 2011, Coimbra: Coimbra Editora, p. 280.

<sup>6</sup> E é exactamente isso que parece estar subjacente à iniciativa, na medida em que, na justificação do diploma, se refere que se trata de um estatuto, o de utilidade pública, inerente ao regime da dispensa temporária de funções (p. 11 *in fine*).

<sup>7</sup> Neste ponto ainda, relativo ao artigo 7.º, cumpre notar que aqui, para efeitos das festividades do Espírito Santo, se diminui o âmbito de aplicação do Decreto Legislativo Regional n.º 9/2000/A, de 10 de Maio, dado que o Projecto n.º 27/X estabelece logo a dispensa *ape legis* de funções, afastando para este domínio a apreciação casuística que ali se prevê.

2.6: Segundo, no artigo 9.º, diz-se que a utilização fraudulenta da lei, para além de implicar «responsabilidade criminal e contratual», comina no impedimento de «utilização do regime durante cinco anos». O teor deste preceito suscita também reservas. Desde logo por não ser claro o que se pretende dizer com «responsabilidade criminal e contratual». Naturalmente que, se há uma utilização fraudulenta das participações financeiras, daí resultará responsabilidade criminal; todavia, e tendo em conta que a responsabilidade contratual é a que resulta do incumprimento de um contrato, não se percebe como pode haver aqui uma responsabilidade dessa natureza, na estrita razão, claro, de o mecanismo subvencional previsto não ser de natureza contratual. Analisando o artigo 8.º, daí parece resultar que nada está previsto que se possa aparentar a um contrato: há uma participação que é dada ao Mordomo, ficando este com o dever legal, que não contratual, de elaborar um relatório. E, se assim é, não havendo contrato, não há lugar a responsabilidade contratual. As dificuldades suscitadas por este artigo 9.º não se esgotam, no entanto, aqui. É que, depois, estabelece-se um impedimento de «utilização do regime durante cinco anos» sem qualquer especificação adicional. Naturalmente, daqui resultam dúvidas: (i) saber quem declara o impedimento; (ii) saber como se tramita o processo conducente ao impedimento e com que garantias de defesa; (iii) saber quem fica impedido, o Mordomo ou também a própria Comissão de Festas; (iv) e até saber se daqui decorre alguma limitação à realização de uma festividade específica. Acresce a isto que não parece tecnicamente correcto designar esta «inibição» como um impedimento. Na tradição jurídico-administrativa portuguesa, um impedimento é uma situação limitativa da participação orgânica ou procedimental em razão da existência de um determinado interesse e não, como resulta do regime em causa, uma sanção administrativa<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Quanto à noção de impedimento, e por exemplo, Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral*, tomo III, 2ª edição, 2009, Lisboa: Dom Quixote, p. 152; Esteves de Oliveira, Pedro Gonçalves e Pacheco Amorim, *Código do Procedimento Administrativo*, 2ª edição, 1997, Coimbra: Almedina, p. 243. Importa ainda referir, quanto a este artigo 9.º, que também não parece claro o teor do respectivo n.º 2, no qual se diz que caberá ao serviço do Governo Regional em matéria cultural fazer «a fiscalização da presente lei». Ora, mesmo aceitando que se faz aqui uma remissão para a Inspeção Regional de Actividades Culturais dos Açores, nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 8/2013/A, de 13 de Julho, a dúvida resulta de não se perceber a



**2.7:** Terceiro, e ainda à margem das questões suscitadas na Consulta, importa referir que o texto do Projecto n.º 27/X compreende também algumas incorrecções técnicas de pormenor. A primeira é a que decorre do texto do artigo 2.º em que se diz que «as disposições desta lei aplicam-se [...]». Naturalmente, não são as disposições que se aplicam, mas sim, diferentemente, as normas que essas disposições contêm. A segunda, já mencionada atrás, é a que decorre da existência de duas epígrafes iguais, nos artigos 10.º e 11.º: aqui, a epígrafe do artigo 10.º deve ser reescrita no sentido de descrever o respectivo conteúdo, relativo ao «desenvolvimento regulamentar». A terceira é a que decorre da relação entre a epígrafe do artigo 3.º e o respectivo conteúdo: o artigo está epigrafado como «Definições» e o texto apenas estabelece uma relação de significação, especificamente a relativa ao sentido normativo da palavra «Mordomo». Assim, é apenas uma definição. A quarta é a que se reporta à utilização reiterada do tempo verbal futuro do presente, quando é uma regra consensual da legística portuguesa a utilização do presente do indicativo: assim, no artigo 8.º, n.º 4, em vez de «colaborará com» deve estar «colabora com», no artigo 9.º, n.º 2, em vez de «fará a fiscalização» deve estar «fiscaliza», e no artigo 10.º, em vez de «regulamentará» deve estar «regulamenta», nomeadamente<sup>9</sup>.

### **3: A credenciação autárquica do «Mordomo»: o artigo 3.º**

**3.1:** A primeira questão da Consulta, aliás, intimamente ligada à terceira, tem ver com a previsão normativa, no artigo 3.º do Projecto n.º 27/X, de o «Mordomo» ser o indivíduo que, para além de ser responsável pelas

---

fiscalização que está em causa. Desde logo, o que se fiscaliza? Pela inserção desta norma no artigo 9.º, tudo indica que se fiscaliza a forma como o Mordomo (e ou a Comissão de Festas) utilizam as comparticipações. Todavia, se assim é, não se percebe como será um serviço inspectivo do Governo Regional a fiscalizar verbas atribuídas por uma autarquia local (o que se retira do n.º 1 do artigo 6.º).

<sup>9</sup> Quanto a este último ponto, David Duarte, Alexandre Sousa Pinheiro, Miguel Romão e Tiago Duarte, *Legística*, 2002, Coimbra: Almedina, p. 143. A justificação do presente do indicativo é simples: sendo as normas estruturas condicionais, o efeito da estatuição verifica-se sempre no momento em que a previsão se preenche e, por isso, o tempo verbal desse efeito é sempre correspondente a esse momento, ou seja, é sempre presente.

festas, é devidamente «credenciado pela respectiva autarquia local». As duas questões são, portanto, as seguintes: (i) o que quer dizer aqui «autarquia local»; e (ii) se pode um acto legislativo regional definir que uma autarquia local credencia, nomeadamente para os efeitos aqui relevantes, um indivíduo.

**3.2:** É claramente equívoco referir-se que o «Mordomo» é o indivíduo «credenciado pela respectiva autarquia local», tal como consta do artigo 3.º do Projecto n.º 27/X. É que, como é sabido, a organização autárquica portuguesa prevê duas categorias de pessoas jurídicas territoriais, os municípios e as freguesias, e as mesmas são territorialmente sobrepostas: no espaço em que há município há freguesia e, nos mesmos termos, no espaço em que há freguesia há município<sup>10</sup>. Por isso, a «respectiva autarquia local», que, nos termos do Projecto n.º 27/X, só se pode definir de um ponto de vista territorial, associado à localização da festividade em causa, é uma imputação subjectiva ambígua: não se sabe se está em causa o município ou a freguesia que corresponde à localização passível de definir a autarquia local. Acresce a isto que, tratando-se do exercício de uma competência, a de emitir uma credenciação, deveria a imputação constante do artigo 3.º do Projecto n.º 27/X estar feita para um órgão e não, mesmo que se estivesse definido, para o sujeito: as competências são dos órgãos e, nesses termos, seria ainda necessário apurar qual dos órgãos de qual pessoa autárquica faria a credenciação<sup>11</sup>.

**3.3:** O equívoco constante deste artigo 3.º do Projecto n.º 27/X só pode resolver-se de duas maneiras: (i) ou a própria Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores desfaz a ambiguidade no momento em que delibera sobre o teor deste preceito; ou (ii) a ambiguidade é desfeita por

<sup>10</sup> Duas categorias estas que esgotam as categorias autárquicas no contexto das regiões autónomas, nos termos do n.º 2 do artigo 236.º da Constituição, e que, em geral, também o fazem, tendo em conta que a terceira categoria constitucionalmente prevista para o território do continente, as regiões administrativas (artigo 236.º, n.º 1, da Constituição), nunca teve desenvolvimento em concreto, pelas razões que são publicamente conhecidas.

<sup>11</sup> Segundo aspecto este que seria, no entanto, de mais fácil resolução: como há muito se entende no direito administrativo português, as competências imputadas a um sujeito que não estão organicamente definidas cabem ao órgão deliberativo do mesmo, o que, no presente caso, significaria a assembleia municipal ou a assembleia de freguesia.

conotação, tendo em conta as referências que o Projecto n.º 27/X faz a sujeitos autárquicos, entendendo-se que a autarquia local aqui referenciada é a que pertence à categoria que, noutras instâncias, é reiteradamente mencionada no resto do texto normativo. E, neste segundo caso, parece claro que há uma imputação subjectiva às freguesias: ao longo do projecto de diploma são várias as referências a esta categoria de autarquias e, ao mesmo tempo, sem qualquer menção aos municípios<sup>12</sup>.

**3.3:** A questão é mais complexa, todavia, quando se olha para a segunda questão envolvida neste artigo 3.º do Projecto n.º 27/X: a de poder um decreto legislativo regional determinar que um órgão autárquico credencia um indivíduo. É que, como correctamente consta da Consulta, não há na Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, nenhuma competência de credenciação atribuída a qualquer um dos quatro órgãos aqui eventualmente pertinentes: assembleia de freguesia, junta de freguesia, assembleia municipal e câmara municipal<sup>13</sup>.

**3.4:** É um facto que a Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, menciona que as juntas de freguesia são competentes para lavrar termos de identidade e para passar atestados, como se pode ver nas alíneas qq) e rr) do artigo 16.º. O problema, no entanto, é que a credenciação que se prevê no artigo 3.º do Projecto n.º 27/X nada tem a ver com essa actividade certificatórias das freguesias. No caso, do que se trata é de as juntas de freguesia atestarem, com a fé pública que decorre da sua qualidade de sujeitos públicos, a verdade de determinados factos, como, e por exemplo, que uma pessoa tem residência na freguesia, que tem uma determinada situação económica ou que vive com outra em economia comum. A credenciação que se prevê no artigo 3.º não é, nem se reconduz, a esta competência das juntas de freguesia, dado que não está em causa atestar a veracidade de um facto, mas antes, e diferentemente, qualificar alguém como estan-

<sup>12</sup> E sempre, no que toca aos órgãos, às juntas. Assim, o artigo 5.º, n.º 2, o artigo 6.º, n.º 1, o artigo 6.º, n.º 2, e o artigo 8.º, n.º 3.

<sup>13</sup> Como se pode constatar numa leitura atenta dos respectivos artigos 9.º, 16.º, 25.º e 33.º. Nem, acrescente-se ainda, das normas de competência dirigidas aos presidentes dos órgãos executivos, no caso, os artigos 18.º e 35.º.

do numa determinada qualidade social, no caso a de «Mordomo», em consequência da designação feita pela Comissão de Festas respectiva. E, mais ainda, importa ter em conta que a competência das juntas de freguesia para atestar factos pessoais está limitada aos que tenham directamente a ver com a sua qualidade de freguês, ou seja, aos factos ligados à residência e às condições desta na freguesia, de onde decorre que a qualidade de «Mordomo» nunca se poderia compreender dentro das competências certificatórias constantes das alíneas qq) e rr) do artigo 16.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro.

**3.5:** Parece assim claro que, ao dizer-se que o «Mordomo» é credenciado pela autarquia local, como consta do artigo 3.º do Projecto n.º 27/X, mesmo que se entendesse que está em causa uma junta de freguesia, ter-se-ia de reconhecer que essa norma atribui uma competência a um órgão autárquico que não consta do elenco de competências legalmente definido para os órgãos autárquicos, em geral, e para as juntas de freguesia, em especial. Isto significa, por conseguinte, que a transformação do Projecto n.º 27/X em decreto legislativo regional corresponde a ser criada desta forma uma norma que alarga o elenco de competências das juntas de freguesia, o órgão que aparentemente aqui é referenciado.

**3.6:** O estatuto das autarquias locais, compreendendo neste âmbito material a definição das suas atribuições e, correlativamente, o elenco das competências dos seus órgãos, é matéria da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, como se pode ver na alínea q) do artigo 165.º da Constituição. Para além disto, é matéria insusceptível de ser delegada, mediante autorização, nos parlamentos regionais, como se pode constatar pelo conteúdo da alínea b) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, o que se reitera no n.º 1 do artigo 39.º do EPA-RAA<sup>14</sup>. Significa isto, por conseguinte, que, nos termos da repartição de competências legislativas adoptadas no direito português, os parlamen-

<sup>14</sup> Cfr., Blanco de Moraes, *Curso de Direito Constitucional*, tomo I, 2ª edição, 2012, Coimbra: Coimbra Editora, p. 554; Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, volume II, 4ª edição, 2006, Coimbra: Coimbra Editora, p. 667.

tos regionais não podem produzir normas sobre o estatuto das autarquias locais, o que, como visto, abrange a definição das competências dos seus órgãos. Nestes termos, não pode deixar de se afirmar que a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores não tem competência para atribuir às juntas de freguesia a competência de credenciação de «Mordomos», razão pela qual não pode o artigo 3.º do Projecto n.º 27/X ser aprovado nos termos em que actualmente se encontra redigido.

#### **4: A análise dos artigos 4.º, 5.º e 8.º do Projecto n.º 27/X**

**4.1:** O artigo 4.º, n.º 1, do Projecto n.º 27/X é o preceito que faz a descrição dos apoios que se prevêem para as festividades do culto do Espírito Santo<sup>15</sup>. É, nesses termos, uma disposição que se limita a apresentar o conteúdo dos artigos seguintes, nomeadamente os artigos 5.º, 6.º e 7.º. A natureza estritamente introdutória do n.º 1 do artigo 4.º não é válida, no entanto, para a respectiva alínea a), cujo conteúdo normativo resume a totalidade do que aqui se menciona sobre isenção de taxas.

**4.2:** A alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º do Projecto n.º 27/X compreende uma norma que, nos termos em que está redigida, é juridicamente ilegítima. A razão de ser da afirmação está, naturalmente, no facto de prever a isenção de todas e quaisquer taxas a cobrar por todos os serviços públicos situados na Região Autónoma dos Açores. É que, tendo em conta o facto de por «serviço público» se dever entender todo e qualquer sujeito jurídico público que aja no espaço regional, em causa estão, para além da própria Região Autónoma e respectivos órgãos e serviços, os órgãos e serviços da administração regional indirecta e, principalmente, das autarquias locais. Ao definir que se isentam as festas de taxas autárquicas, aqui também abrangidas, a norma da alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º do Projecto n.º 27/X viola o princípio da autonomia financeira do poder local, expressa em várias normas dos diplomas que regulam a percepção

<sup>15</sup> O n.º 2 deste artigo, por tratar de uma questão à parte, não directamente ligada a apoios, já foi objecto de apreciação. Ao mesmo tempo, analisa-se já aqui a última questão da Consulta, a da isenção de taxas, na medida é que é indissociável da apreciação do artigo 4.º, globalmente considerado.



de receitas por parte de municípios e de freguesias<sup>16</sup>. Consequentemente, e sob pena de violação da reserva de administração autárquica nesta matéria, o parlamento regional é materialmente incompetente para estabelecer a isenção de taxas municipais e paroquiais<sup>17</sup>.

**4.3:** O artigo 5.º do Projecto n.º 27/X compreende a fórmula essencial de determinação da comparticipação financeira de apoio às festividades do Espírito Santo. A referida fórmula está concebida nos seguintes termos: (i) multiplica-se a antiguidade em anos da festa pelo valor do subsídio de refeição na administração pública; (ii) adiciona-se o valor obtido ao número de pessoas residentes na freguesia em causa; e (iii) divide-se o valor final por três. O quociente assim obtido é, por conseguinte, o número que corresponde ao montante em euros que o Mordomo e a Comissão de Festas recebem como comparticipação.

**4.4:** A fórmula como instrumento de definição da comparticipação financeira, e para a sua completa compreensão, precisa ainda dos dados fornecidos pelo n.º 3 do artigo 5.º e pelo indissociável artigo 6.º. Assim, importa ter em conta: (i) que a comparticipação é anual; (ii) que, se a antiguidade da festa não estiver determinada, se aplica a antiguidade da paróquia ou da freguesia, prevalecendo a mais antiga; (iii) que a comparticipação é atribuída numa única tranche, no princípio de cada ano civil; e (iv) que a comparticipação é atribuída pela junta de freguesia local.

<sup>16</sup> Nos termos da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro, alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, e pela Lei n.º 117/2009, de 29 de Dezembro, que contém o regime das taxas das autarquias locais, é às assembleias municipais e às assembleias de freguesia que cabe a definição de todas as componentes da taxa, incluindo as respectivas isenções, quando for o caso, que, como consta da alínea d) do n.º 2 do artigo 8.º, devem ser fundamentadas. Constituindo receitas próprias das autarquias, como consta dos artigos 14.º e 23.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, sob o manto do n.º 3 do artigo 238.º da Constituição, não podem as regiões autónomas nelas interferir.

<sup>17</sup> Na justificação do Projecto n.º 27/X faz-se menção à existência de antecedentes legislativos regionais em que também se procede à isenção de taxas, o que se apresenta aí como um argumento de a isenção sugerida não se tratar de uma novidade legislativa. Todavia, essa justificação compreende um equívoco significativo: todos os casos apresentados, nomeadamente o do Decreto Legislativo Regional n.º 11/2010/A, de 16 de Março, e o do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2009/A, de 2 de Dezembro, dizem respeito a isenções de taxas regionais e não de taxas autárquicas. O problema, aqui, no Projecto n.º 27/X, reside nestas.

4.5: A fórmula, como é relativamente visível, coloca logo o problema de se compreender qual a fundamentação das suas variáveis. Se ainda é perceptível a razão pela qual a população residente é um factor a ter em conta, na medida em que expressa uma grandeza relativa ao número de pessoas que pode directamente beneficiar da festa, já não é de todo perceptível a razão pela qual a antiguidade da festa constitui uma variável a ter em conta aqui<sup>18</sup>. A assunção deste factor como uma variável, e com a posição aritmética que tem na fórmula, significa que, quanto mais antiga for a festa, mais deve ser comparticipada: o montante da comparticipação aumenta em razão da antiguidade e numa proporção geométrica resultante da multiplicação. Nestes termos, subjacente à fórmula está a opção política de dar mais dinheiro a festas mais antigas, o que poderá ser uma opção tão válida como qualquer outra, mas que precisa de ser compreendida enquanto tal. É, obviamente, uma questão política, que cabe resolver politicamente<sup>19</sup>.

4.6: A questão da antiguidade na fórmula pode ser mais delicada, no entanto, nos casos em que não se consiga determinar a antiguidade da festa, dado que, com esta condição, daqui resulta que esse dado é substituído pelo da antiguidade da freguesia ou da paróquia, prevalecendo a data mais antiga<sup>20</sup>. A eventual delicadeza desta situação tem a ver com a circunstância de se poder estar a falar de antiguidades que remontam a

<sup>18</sup> Convém também referir que não se percebe como pode ser comprovada - e quem comprova - a antiguidade da festa, dado que o Projecto n.º 27/X é totalmente omissivo na matéria. A questão é particularmente sensível quanto à aplicação da norma supletiva constante do n.º 3 do artigo 5.º.

<sup>19</sup> Para se perceber o impacto da fórmula, veja-se, por exemplo, o caso das freguesias de Biscoitos e Cabo da Praia, no município de Praia da Vitória, na Ilha Terceira, que têm uma população similar (de acordo com os dados do Censo de 2001, 1425 e 1469 respectivamente). Se, por hipótese, em Biscoitos existe uma festa com 100 anos e em Cabo da Praia existe uma festa com 10, daqui resulta que, com a aplicação da fórmula, a primeira deve receber 617 euros de comparticipação enquanto a segunda recebe 503 euros (aceitando o valor de 4,27 euros como o valor do subsídio de refeição na administração pública). Noutra exemplo, agora no município de Angra do Heroísmo, uma festa com 10 anos na freguesia de Santa Luzia, com 3001 habitantes, recebe uma comparticipação anual de 1014 euros, enquanto uma festa com 100 anos na freguesia de Feteira, com 1044 habitantes recebe 490 euros. Ou seja, pode ver-se aqui o factor multiplicar da antiguidade, dado que para um terço dos habitantes se gera um resultado de cerca de metade da comparticipação.

<sup>20</sup> O n.º 3 do artigo 5.º do Projecto n.º 27/X.

cerca de quinhentos anos, casos em que, por esta razão, há uma significativa inflação da comparticipação<sup>21</sup>.

**4.7:** O modelo de comparticipação previsto neste artigo 5.º suscita, no entanto, e ainda dentro de uma apreciação estritamente funcional, uma outra consideração: é que se trata de um modelo fechado, que obriga a que todos os anos se dê sempre a mesma comparticipação, sejam quais forem as circunstâncias contextuais da comparticipação<sup>22</sup>. Isto significa que se trata de um modelo que não é adaptativo, no sentido em que não confere à autoridade administrativa competente qualquer margem de manobra para, e eventualmente dentro de limites mínimos e máximos, poder gerir a comparticipação de acordo com as suas opções orçamentais. O modelo adoptado, nestes termos, obriga a uma enorme rigidez orçamental, funcionando o apoio a dar às festividades do Espírito Santo como um encargo fixo que praticamente se repete todos os anos: não favorece, assim, as engenharias orçamentais que possam prevenir anos de maior e de menor escassez de recursos, tal como, noutra variável, anos em que se justifique apoiar mais ou menos as festividades.

**4.8:** As questões até agora vistas no contexto do modelo de comparticipação pensado no Projecto n.º 27/X são, no entanto, estritamente políticas. A referência que aqui se lhes faz justifica-se, apenas, para aclarar algumas das suas implicações. No entanto, há um aspecto do modelo de comparticipação que levanta problemas já de natureza jurídica: em causa está a previsão de a comparticipação ser dada pela junta de freguesia territorialmente competente<sup>23</sup>. É que, em rigor, o que aqui está previsto é que são as juntas de freguesia a subvencionar as festividades do Espírito

<sup>21</sup> Por exemplo, no caso da freguesia de São Pedro, no município de Angra do Heroísmo, as referências históricas indicam a constituição da paróquia no ano de 1572, data que, a ser considerada para a fórmula, com uma população de 3638 habitantes, remete para uma comparticipação de 1841 euros, como resulta de  $[(442 \times 4,27 + 3638) \div 3]$ . Não é também totalmente perceptível a razão pela qual a fórmula compreende uma variável transitória, a do n.º 3 do artigo 5.º, com valores eventualmente muito mais altos do que os da variável definitiva, a do n.º 2 desse artigo.

<sup>22</sup> Embora, obviamente, aumentando todos os anos, porque em cada ano a antiguidade aumenta um ano.

<sup>23</sup> Constante do n.º 1 do artigo 6.º do Projecto.



Santo, cabendo-lhes transferir para o Mordomo, numa tranche única, a comparticipação. E a questão é juridicamente delicada na medida em que se trata de uma imposição legislativa de apoio financeiro por parte de uma autarquia local, o que, como se entende, constitui uma violação do princípio da autonomia do poder local. Constituindo o apoio a actividades de natureza cultural uma atribuição das autarquias locais, para a qual são competentes as juntas de freguesia e as câmaras municipais, não pode um acto legislativo decidir autonomamente os apoios que os órgãos autárquicos dão ou deixam de dar<sup>24</sup>. Em última instância, e mais uma vez, trata-se de uma violação da reserva de administração: atribuída que está esta competência a órgãos administrativos, não pode o legislador exercê-la directamente<sup>25</sup>.

**4.9:** O artigo 8.º do Projecto n.º 27/X estabelece os termos em que, do ponto de vista operacional, se processa a comparticipação. Todavia, o artigo, na globalidade, não é claro: se os números 2 e 3 dizem claramente respeito à formalização da comparticipação, o n.º 1 é equívoco ao determinar que o regime previsto na lei é desenvolvido pela junta de freguesia conjuntamente com o serviço do Governo Regional em matéria cultural e, caso exista, a associação de ilha dos mordomos. A incompreensibilidade do texto do n.º 1 do artigo 8.º tem a ver, aqui, com a bivalência da expressão «é desenvolvido», que tanto pode ser entendida como referindo que «o regime é posto em prática», o que faria sentido sistemático, como referindo que o regime legal «é normativamente complementado», o que é o sentido corrente da expressão utilizada. Neste segundo caso, no entanto, o n.º 1 do artigo 8.º não faz sentido, dado que não há competências

<sup>24</sup> A alínea o) do n.º 1 do artigo 16.º e a alínea u) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro. Na justificação do Projecto n.º 27/X (p. 11), refere-se que são vários os casos legislativos de comparticipação financeira para actividades de cultura e de desporto na Região Autónoma dos Açores. Todavia, os casos que aí se referem não são de comparticipações realizadas pelas autarquias, mas sim pela administração regional, como se pode ver no artigo 5.º do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2014/A, de 14 de Fevereiro (relativo às Sociedades Recreativas e Filarmónicas da Região Autónoma dos Açores), no artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2009, de 2 de Dezembro (relativo desenvolvimento da actividade desportiva não profissional), ou no artigo 28.º do Decreto Legislativo Regional n.º 18/2008/A, de 7 de Julho (relativo às políticas de apoio à juventude).

<sup>25</sup> Quanto à reserva de administração, Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral*, tomo I, 2ª edição, 2006, Lisboa: Dom Quixote, pp. 138 e 139.

conjuntas dos órgãos mencionados no texto que permitissem tal «desenvolvimento»<sup>26</sup>. Fica, por isso, a primeira hipótese, que não escapa, contudo, a uma apreciação de relevante desajustamento técnico: assim, de forma pouco ortodoxa, querer-se-á dizer que o regime é aplicado e não que é desenvolvido.

**4.10:** Mas mesmo no contexto dos números 2 e 3 do artigo 8.º não se compreende a articulação que aí consta: a que título e com que habilitação normativa é que as juntas de freguesia podem disponibilizar formulários definidos pelo Governo Regional? A articulação que aqui se pressupõe é mais um caso, frequente neste Projecto n.º 27/X, em que se misturam sujeitos públicos de distinta natureza, cada um com as suas próprias autonomias, pressupondo uma colaboração intersubjectiva que não pode ser imposta por acto legislativo. Tendo as autarquias locais autonomia administrativa, essa colaboração apenas pode determinar-se através da previsão de formas pactuadas de actividade, como contratos entre sujeitos públicos, através das quais as freguesias, no caso, manifestariam a sua vontade de intervir na operacionalidade do apoio às festividades. Como ocorre genericamente neste Projecto n.º 27/X, há também aqui uma afectação relevante do princípio da autonomia do poder local.

#### **5: A questão transversal de fundo: a autonomia do poder local**

**5.1:** A Constituição compreende várias normas expressivas da existência de um espaço próprio de actuação das autarquias locais. São exemplos disso as normas consagradas no artigo 6.º, n.º 1, mencionando a autonomia das autarquias no contexto da organização unitária do Estado, no artigo 235.º, n.º 2, que faz referência às autarquias locais como pessoas colectivas territoriais que visam a prossecução dos interesses próprios das populações respectivas, no artigo 237.º, n.º 1, que afirma a ideia de as autarquias serem formas de descentralização administrativa, no artigo 238.º, n.º 1, onde se menciona que as autarquias têm património e fi-

<sup>26</sup> Caso em que, ao mesmo tempo, se contraditaria o conteúdo do artigo 10.º.

nanças próprios, no próprio artigo 239.º, em que se estabelece que, pelo menos, o órgão deliberativo é eleito por sufrágio universal e directo, indicando que o respectivo sistema de governo assenta numa legitimidade democrática própria, no artigo 241.º, cujo conteúdo é habilitar os órgãos autárquicos à emanção de normas regulamentares autónomas, no artigo 242.º, n.º 2, que enuncia expressamente a existência de uma autonomia local, ou ainda no artigo 254.º, n.º 1, que, para o caso específico dos municípios, consagra a participação destes nas receitas dos impostos directos, e por direito próprio, como aí se diz.

**5.2:** A existência destas normas constitucionais, todas apontando no sentido convergente de uma autonomia local, tem justificado a consideração, totalmente consensual na doutrina e na jurisprudência portuguesas, de a Constituição compreender um princípio cujo conteúdo é, exactamente, a determinação de um espaço próprio de actuação reconhecido aos órgãos do poder local<sup>27</sup>. A questão é incontroversa: é a própria Constituição que expressa a ideia normativa de autonomia local, quer em sede de regulação do poder local, na norma constante do artigo 242.º, n.º 2, quer no enunciado da estrutura do Estado unitário, quando define no n.º 1 do artigo 6.º que essa estrutura não prejudica a autonomia das autarquias. Para além disso, toda a composição constitucional das autarquias é feita sob uma matriz de «independência», que se expressa nos mais variados domínios, desde a existência de um governo próprio com legitimidade democrática directa até à habilitação específica para a emanção de regulamentos autónomos, passando por aspectos tão significativos como o reconhecimento de finanças e de património próprios ou até a permissão constitucional de as autarquias poderem dispor de poderes tributários. A autonomia do poder local é, assim, um traço basilar da estrutura do Estado, tal como a Constituição a concebeu, constituindo uma concretização da directriz constitucional de descentralização administrativa, da qual é, em rigor, a expressão mais relevante.

<sup>27</sup> Entre tantos exemplos, Joaquim Freitas da Rocha, *Direito Financeiro Local*, 2009, Braga: Cejur, pp. 113 e ss.; Marta Rebelo, *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*, 2007, Coimbra: Almedina, pp. 99 e ss.; Vital Moreira, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, 1997, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 194 e ss.

**5.3:** O princípio da autonomia local, como a sua própria designação indica, é uma norma de princípio cujo conteúdo é a imposição de um espaço de actuação própria para os órgãos dos sujeitos autárquicos, especificamente no sentido de serem os próprios a determinar a ordenação das suas condutas. O significado efectivo do princípio é, então, o de uma remissão para uma forma de funcionamento baseada na auto-regulação, viabilizando que as autarquias definam as suas próprias normas primárias e ajam ao abrigo de uma disciplina normativa que é por si criada. Sendo este o cerne do princípio da autonomia local, a partir daqui o seu conteúdo irradia-se para várias áreas de actuação, reflectindo-se em distintos domínios. É no contexto deste fenómeno que se tem falado, então, em vertentes do princípio da autonomia local, que podem ser exemplificadas com as autonomias: (i) administrativa, (ii) financeira, e (iii) patrimonial. No entanto, a compreensão de várias vertentes no princípio da autonomia local não faz obscurecer que o seu conteúdo jurídico é uno e que, como todas as normas, o princípio em causa tem um efeito de «dever ser», no caso a permissão de um espaço de autonomia que se activa quando está em causa o seu domínio material de aplicação<sup>28</sup>.

**5.4:** O princípio da autonomia do poder local, não obstante ser aplicável nas mais diversas instâncias, tem uma vocação privilegiada para se apresentar como um limite à actuação do legislador sempre que, naturalmente, este configura os termos da organização, do funcionamento e da actividade das autarquias locais ou, o que é o mesmo, sempre que o legislador estabelece normas de conduta reguladoras da acção dos sujeitos autárquicos. O problema transversal de todo o Projecto n.º 27/X é, essencialmente, o de não ter em conta a autonomia do poder local e de, por isso,

<sup>28</sup> Princípio este que, tendo base constitucional, consta também do direito internacional a que o Estado português aderiu, no caso na Carta Europeia da Autonomia Local, aprovada pelos estados membros do Conselho da Europa em 1985, e que foi aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de Outubro. Entrou em vigor a 1 de Abril de 1991 e determina no seu artigo 3.º que a autonomia local é o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos.

configurar normas que não respeitam o espaço próprio de acção que o princípio em análise confere aos sujeitos autárquicos. Independentemente, agora, de se tratar de um legislador regional, parece ser claro que contraria a norma que tutela a autonomia do poder local determinar-se que as freguesias atribuem uma determinada comparticipação financeira ou que determinadas actividades estão isentas de taxas autárquicas. São aspectos manifestamente nucleares da actividade das autarquias, nomeadamente da sua vida financeira, e que, por isso, estão reservados à decisão dos seus órgãos próprios, aliás, nos termos já legalmente previstos. Acresce a isto que, havendo já definição legislativa de estas actividades caberem às autarquias locais, daqui decorre que, naquelas imposições, há também uma violação do princípio da separação de poderes, na estrita medida em que, ao aprovar o Projecto n.º 27/X, o parlamento regional estaria a exercer directamente a função administrativa que a lei já afectou aos sujeitos autárquicos envolvidos: trata-se, por conseguinte, de um problema de interferência na reserva de administração autárquica.

5.5: Todavia, a circunstância de se tratar de um legislador regional é aqui também relevante. É que, se são materialmente inconstitucionais as normas que impõem uma determinada comparticipação financeira ou que isentam terceiros de taxas autárquicas, por violação do princípio da autonomia do poder local, a isso acresce um problema de ilegitimidade orgânica quando o parlamento regional interfere nas competências dos órgãos autárquicos em razão de o estatuto das autarquias locais constituir matéria da competência da Assembleia de República não delegável nas assembleias legislativas regionais. Este aspecto é relevante, em especial, nas normas do Projecto n.º 27/X que estabelecem que as juntas de freguesia credenciam os «Mordomos» ou que definem que esses órgãos colaboram na execução de outras normas também aí previstas.

5.6: As considerações anteriores obrigam necessariamente a concluir que o Projecto n.º 27/X não cumpre os pressupostos procedimentais que permitem a sua discussão parlamentar. De facto, e como se referiu, são



várias as normas contrárias à Constituição e, do ponto de vista orgânico, ao EPARAA. Por esta razão, entende-se que as condições (ii) e (iii) referidas no início deste Parecer não estão preenchidas<sup>29</sup>.

## 6: Conclusões

**6.1:** O Projecto n.º 27/X constitui uma iniciativa cidadã, realizada nos termos do artigo 46.º do EPARAA. Nestes termos, e para que possa ser substantivamente apreciada e votada pelo parlamento regional, tem de cumprir os pressupostos procedimentais aí previstos, que condicionam o desenvolvimento «normal» do procedimento legislativo.

**6.2:** Entre esses pressupostos estão o de o Projecto n.º 27/X não contrariar a Constituição e o de não contrariar o EPARAA. Todavia, a análise do Projecto n.º 27/X permite constatar que várias das suas normas são juridicamente ilegítimas, exactamente por serem desconformes com normas da Constituição e com normas do EPARAA.

**6.3:** O primeiro caso em que isso se verifica é o da norma constante do artigo 3.º do Projecto n.º 27/X, no segmento em que estabelece que as «autarquias locais» credenciam o «Mordomo». Como a credenciação não pode ser reconduzida a nenhuma das competências já legalmente atribuídas às juntas de freguesia (ou às câmaras municipais), esta norma constitui uma redefinição do elenco de competências desses órgãos.

**6.4:** O elenco de competências dos órgãos autárquicos é uma instância do âmbito material que a Constituição define como «estatuto das autarquias locais», na alínea q) do artigo 165.º. Por isso, é matéria inserida numa competência insusceptível de ser exercida pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, como se vê na alínea b) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição e no n.º 1 do artigo 39.º do EPARAA.

<sup>29</sup> Ou seja, as que referenciam os conteúdos do n.º 2 e da alínea a) do n.º 3 do artigo 46.º do EPARAA.

**6.5:** O segundo caso de ilegitimidade jurídica é o que consta da alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º do Projecto n.º 27/X, que determina que as festividades do Espírito Santo estão isentas do pagamento de quaisquer taxas a cobrar por todos os serviços públicos situados na Região. Como «todos os serviços públicos» englobam as autarquias, o significado deste inciso é, também, o de isentar as referidas festividades das taxas a cobrar por municípios e por freguesias.

**6.6:** A norma da alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º do Projecto n.º 27/X é, assim, inconstitucional, por violação do princípio da autonomia do poder local, na sua vertente de autonomia financeira. Dado que se trata de receitas próprias dos municípios, constitucionalmente tuteladas, como se pode ver no n.º 3 do artigo 238.º da Constituição, não pode um acto legislativo estabelecer a respectiva supressão, afectando desta forma a faculdade constitucionalmente protegida de serem as autarquias a definir os casos e as condições em que se fazem pagar pelos serviços que prestam.

**6.7:** O terceiro caso é o que concerne ao modelo de comparticipação previsto nos artigos 5.º e 6.º. Independentemente, agora, do próprio sentido político da fórmula de comparticipação, entende-se que é materialmente inconstitucional, por violação do princípio da autonomia do poder local, a determinação legislativa, constante do n.º 1 do artigo 6.º, de serem as juntas de freguesia a comparticipar as festividades.

**6.8:** O princípio da autonomia do poder local abrange a autonomia financeira e orçamental das autarquias, cabendo às respectivas assembleias representativas definir a realização das suas despesas, como, aliás, o indica a Constituição no n.º 2 do artigo 237.º. Por esta razão, não pode um acto legislativo fazer essa definição, interferindo, assim, no espaço próprio que as freguesias detêm para fazer as suas escolhas financeiras.

**6.9:** O quarto caso de desconformidade normativa do Projecto n.º 27/X é o que advém da previsão, constante do artigo 8.º, de as juntas de fregue-

sia colaborarem na aplicação do regime de apoio consagrado. Como é evidente, não pode um acto legislativo, e à margem do elenco de competências das juntas de freguesia, determinar a conduta destas. É mais um caso que ilustra o modo como, transversalmente, o Projecto n.º 27/X desconsiderou a separação vertical entre a Região e as autarquias locais.

**6.10:** Os casos referidos em que se entende haver uma violação do princípio da autonomia do poder local, por si só ou nas vertentes de autonomia financeira e orçamental, são também casos de violação da reserva de administração que o princípio da separação de poderes reconhece aos sujeitos que exercem a função administrativa.

**6.11:** E isto ocorre porque em todos esses casos se trata de competências que já estão legalmente atribuídas aos órgãos autárquicos, nomeadamente às juntas de freguesia. Assim, ao isentar taxas ou ao dar participações, o que o Projecto n.º 27/X está a fazer é a exercer directamente a função administrativa do Estado, extravasando do domínio legislativo a que se deve ater. Como hoje se entende pacificamente, o exercício legislativo de competências administrativas é uma violação da reserva de administração incluída no princípio da separação de poderes.

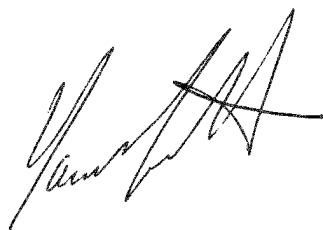
**6.12:** As situações de desconformidade de normas do Projecto n.º 27/X com a Constituição e com o EPARAA, para além de implicarem, como se entende, a não verificação de pressupostos procedimentais da iniciativa legislativa cidadã, não esgotam, contudo, algumas dificuldades que o referido Projecto pode suscitar. A título de exemplo, elencam-se duas.

**6.13:** A fórmula da comparticipação prevista no artigo 5.º é uma equação definidora de uma comparticipação fixa, mas que aumenta anualmente em razão do aumento da antiguidade, que não tem margem de ajustamento orçamental: é um modelo fechado que não se ajusta a opções políticas advenientes, e por exemplo, de maior ou menor escassez de recur-

sos ou até de maior ou menor relevo a dar a uma festividade específica, se for o caso.

**6.14:** O regime de dispensa temporária de funções constante do artigo 7.º é um regime de exceção à luz de todos os casos similares que podem ocorrer na Região Autónoma dos Açores. Ao estabelecer-se a dispensa *ope legis*, as festividades do Espírito Santo deixam de estar sujeitas ao regime constante do Decreto Legislativo Regional n.º 9/2000/A, de 10 de Maio, aplicável a todas as situações sociais, culturais, desportivas e associativas que se podem considerar como equivalentes.

Lisboa, 5 de Janeiro de 2015

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'David Duarte', with a stylized flourish at the end.

David Duarte

Doutor em Direito

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa



Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores  
COMISSÃO PERMANENTE DE ASSUNTOS SOCIAIS

Exma. Senhora  
Presidente da Assembleia Legislativa  
da Região Autónoma dos Açores

Ponta Delgada, 26 de junho de 2015

**Assunto:** Projeto de Decreto Legislativo Regional n.º 27 / X - Regime Jurídico de Apoio ao Mordomo, Comissão das Festas, Império e Irmandade na preparação e realização das Festas Tradicionais e Populares do Culto do Espírito Santo.

Considerando que a presente iniciativa deu entrada na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (ALRAA) em 17 de fevereiro de 2014;

Considerando que a iniciativa em apreço foi formalmente admitida e objeto de despacho de V. Exa (datado de 04-07-2014) a remeter a mesma para parecer da Comissão de Assuntos Sociais (CAS), cujo prazo inicial era até 4 de setembro de 2014;

Considerando que o prazo inicialmente definido para efeitos de emissão de parecer foi prorrogado, na sequência de pedido para o efeito pelo Presidente da CAS, até 3 de julho de 2015;

Considerando a autoria da iniciativa (Grupo de Cidadãos), a inexistência de legislação própria sobre a operacionalização deste tipo de iniciativas e, principalmente, pelo teor da iniciativa, a mesa da ALRAA solicitou a auscultação de um especialista externo para cabal esclarecimento das dúvidas em causa;

Considerando que o parecer solicitado deu entrada na ALRAA em 13 de janeiro de 2015;

Considerando o teor do mesmo, designadamente, no que respeita à legalidade e constitucionalidade da iniciativa;

Considerando que uma das possíveis consequências práticas do parecer seria a não admissão da iniciativa, a qual – relembre-se – já havia sido admitida meses antes;

Considerando que o referido parecer foi objeto de análise – sem qualquer tipo de deliberação – pelos membros da CAS;

Considerando a complexidade jurídica inerente a esta iniciativa;

Considerando que a CAS deliberou por unanimidade, com todos os partidos presentes, na reunião de SubCAS do pretérito dia 18 de junho, proceder à audição do



Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores  
COMISSÃO PERMANENTE DE ASSUNTOS SOCIAIS

primeiro subscritor, representante do Grupo de Cidadãos, Dr. Arnaldo Ourique, e dar-lhe conhecimento do parecer solicitado pela mesa da ALRAA;

Considerando que compete à Mesa (cf. dispõe o artigo 203.º do Regimento) a interpretação e integração de lacunas;

Considerando que a iniciativa se encontra, ainda, pendente e o novo prazo para emissão de parecer está prestes a expirar;

Considerando, por fim, que urge esclarecer os passos a seguir para efeitos de resolução da iniciativa aqui em causa;

Assim, face ao exposto, solicita-se a V. Exa., enquanto Presidente da Mesa da ALRAA, que diligencie no sentido de esclarecer a CAS dos procedimentos legais e regimentais subsequentes a tomar relativamente a esta iniciativa.

Mais se solicita que o parecer da Mesa seja facultado a esta comissão antes do dia 13 de julho, data agendada para audição do Dr. Arnaldo Ourique.

Com os melhores cumprimentos,

Os Deputados da CAS

*Estrela*  
*Artur de Sá*  
*Arnaldo*  
*Nuno*  
*Artur*  
*António*  
*Renata*  
*Luís*

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
ARQUIVO  
Entrada 2034 Proc. n.º 105  
Data: 01/07/01 N.º 2718



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA  
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
Gabinete da Presidência

Exma. Senhora  
Presidente da Comissão Permanente  
de Assuntos Sociais

293009-07-15

A iniciativa legislativa de cidadãos é uma novidade trazida pela última revisão do EPARAA, pois antes não estava prevista, como se depreende do artigo 114.º do Regimento da ALRAA: *“a iniciativa de decreto legislativo regional compete aos Deputados, aos grupos e representações parlamentares e ao Governo Regional”*.

Contudo este artigo 114.º do Regimento da ALRAA carece de interpretação atualista, pois os artigos 45.º, n.º 1, e 46.º do EPARAA permitem, em termos inovatórios em relação a versões anteriores deste, que um grupo mínimo de 1500 cidadãos eleitores, recenseados no território da Região, possa apresentar iniciativa legislativa na ALRAA, seguindo os mesmos trâmites das demais iniciativas.

Assim, surgiu o Projeto de Decreto Legislativo Regional n.º 27/X - Regime Jurídico de Apoio ao Mordomo, Comissão das Festas, Império e Irmandade na Preparação e Realização das Festas Tradicionais e Populares do Culto do Espírito Santo, que foi apresentado à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores por um grupo de cidadãos.

O referido Projeto de DLR deu entrada na ALRAA a 17-02-2014, tendo Sua Excelência a Presidente da ALRAA, solicitado a verificação da conformidade das assinaturas, nos termos do n.º 6 do artigo 46.º do EPARAA, (*“subscrito por um mínimo de 1500 cidadãos eleitores recenseados no território da Região”*).



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA  
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
Gabinete da Presidência

Nos termos do artigo 116º do Regimento, *“não são admitidos projetos e propostas de decreto legislativo regional ou propostas de alteração que:*

- a) Infrinjam o disposto na Constituição e no Estatuto Político-Administrativo;*
- b) Não definam concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa”.*

Considerando que esta iniciativa legislativa de cidadãos foi a primeira a ser apresentada na ALRAA;

Considerando que os limites materiais (e por maioria de razão também os limites formais do artigo 119º) não deverão contribuir para a restrição da iniciativa legislativa, tendo sido essa uma das razões que levaram à admissão desta iniciativa;

Nomeadamente, os limites apenas deverão impedir a admissibilidade de qualquer iniciativa quando a infração à CRP ou ao EPARAA for *“absolutamente evidente para qualquer observador e que não possa ser corrigida no decurso do procedimento legislativo”* (o Presidente da Assembleia da República, Mota Amaral, na IX legislatura - 2002-2005).

Decidiu Sua Excelência a Presidente da ALRAA admitir o referido Projeto, por despacho de 03/07/2014, tendo o mesmo sido remetido à Comissão de Assuntos Sociais (CAS), comissão especializada permanente competente na matéria.

Já em sede de Comissão surgiram dúvidas quanto à constitucionalidade de algumas das normas do referido projeto de DLR, e esta, em 20-10-2014, requereu *“parecer escrito a um constitucionalista de reconhecida competência”*, poder conferido pelo artigo 105.º do Regimento.





ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA  
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
Gabinete da Presidência

O parecer foi elaborado pelo Prof. David Duarte que constata “*que várias das suas normas são juridicamente ilegítimas, exatamente por serem desconformes com normas da Constituição e com normas do EPARAA*” (6.2 das conclusões do parecer de 05-01-2015).

Considerando a não existência de regulamentação específica para este tipo de iniciativa;

Considerando o ofício da CAS dirigido à Mesa, no sentido de saber quais os “*(...) procedimentos legais e regimentais subsequentes a tomar relativamente a esta iniciativa(...)*”;

Assim, este órgão informa a Comissão do seguinte:

- 1 - Considerando que o artigo 203.º do Regimento da ALRAA prevê no seu n.º 1 que compete à Mesa, com recurso para o Plenário, interpretar o Regimento e integrar as respetivas lacunas;
- 2 - Considerando que não está prevista a tramitação deste tipo de diploma, podemos, por analogia, determinar que a mesma seguirá o processo legislativo comum;
- 3 - Considerando que a Comissão terá que “*apreciar os projetos e as propostas legislativas, as propostas de alteração e quaisquer outros diplomas submetidos à Assembleia e elaborar os correspondentes relatórios*” (artigo 42º, alínea a) do Regimento), com o “*objetivo de informar o Plenário*” (artigos 39º e 104º do Regimento) e que as Comissões são órgãos representativos do Plenário, poderá a mesma:
  - a) Sanar as infrações à CRP ou ao EPARAA, promovendo as devidas alterações à iniciativa;



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA  
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
*Gabinete da Presidência*

- b) Propor ao primeiro signatário que substitua a iniciativa por outra que não padeça dos referidos vícios; ou
- c) Emitir parecer desfavorável, com os fundamentos políticos ou técnicos (v.g. muitas normas inconstitucionais com base no parecer do Profº David Duarte) que entender, deliberando, que a mesma não reúne as condições necessárias para prosseguir a sua tramitação.

No entanto, considerando que se trata da primeira iniciativa legislativa de cidadãos dirigida à ALRAA, e na senda que este Parlamento tem vindo a demonstrar de uma maior proximidade aos cidadãos, sem prejuízo da autonomia de decisão da Comissão, a Mesa sugere que poderia ser dada oportunidade ao 1.º signatário de poder corrigir os vícios de que padece a iniciativa.

Horta, 09 de julho de 2015

*Com os melhores cumprimentos e elevada estima e respeito*

A Presidente da Mesa da Assembleia Legislativa da  
Região Autónoma dos Açores,

  
Ana Luísa Luís