



## ASSEMBLEIA REGIONAL

COMISSÃO PERMANENTE DE ORGANIZAÇÃO E LEGISLAÇÃO

89/04/24

Parecer sobre o Projecto de Decreto Regional que visa estabelecer critérios para elevação de vilas a cidades na Região Autónoma dos Açores.

A Comissão de Organização e Legislação, tendo reunido nos dias 23 e 24 de Abril do ano em curso, numa das Salas da Secretaria Regional da Administração Pública, na cidade de Angra do Heroísmo, emite o seguinte parecer sobre o Projecto de Decreto Regional que visa estabelecer os critérios para elevação de vilas a cidades na Região Autónoma dos Açores:

I - NA GENERALIDADE

1. O projecto em análise tem cabimento constitucional e estatutário.

Esta afirmação não se faz de ânimo leve e assenta nas considerações que passam a expôr-se:

- Não é, ainda hoje, matéria pacífica o saber-se se uma Assembleia Regional pode legislar sobre as condições (adequadas à Região) a que deverá obedecer a criação de autarquias locais ou a sua qualificação.

O assunto gerou alguma controvérsia justamente no período imediatamente anterior ao da vigência do actual Estatuto. O parecer nº 9/80 da Comissão Constitucional de 15 de Abril (tirado por unanimidade) acolheu o entendimento de Gomes Canotilho e Vital Moreira, expresso na Constituição Anotada, nota IV, p.p. 334 e 335, e que é do seguinte teor: "Na alínea h) (do artigo 167º) o termo "organização" deve ser interpretado em termos amplos, abrangendo não só o regime dos Órgãos Autárquicos, mas também as atribuições



das autarquias e as competências dos seus órgãos isto é, todo o estatuto das autarquias locais; deve ainda ter-se por incluído na competência reservada da Assembleia da República, a divisão territorial das autarquias, a criação e extinção das autarquias (cf. artigos 234º, nº 4, 241º e 256º).

Por este entendimento, toda a matéria referida é da competência exclusiva da Assembleia da República e, como tal, excluída da competência desta Assembleia Regional por força do artigo 221º, nº1 alínea a) da Constituição.

2. Já nesta Assembleia o assunto foi ponderado e os argumentos da Comissão Constitucional rebatidos. Diremos sumariamente porquê.

Anote-se, em primeiro lugar, que a Comissão Constitucional se baseou num mero argumento de autoridade. Canotilho e Moreira, como se viu do texto citado afirmam que o termo organização deve ser interpretado em termos amplos mas não dizem porquê.

Depois, cremos haver razões de ordem sistemática que impõem conclusão diferente. Outrossim existem hoje precedentes interpretativos criados, que também se afastam de tão radical entendimento.

O artigo 238º, nº 4 da Constituição diz-nos que é por lei que se estabelece a divisão administrativa do território; no que seguiu o que já vinha disposto no artigo 7º do Código Administrativo.

Resta porém saber que espécie de lei: porque, "a priori", tanto pode ser uma lei formal, isto é, a lei provinda da Assembleia da República, ou se pode emanar de quaisquer outras entidades, às quais a Constituição confere o poder autónomo de legislar.

Essas entidades são nomeadamente o Conselho da Revolução, cuja competência legislativa é só sobre matéria militar (Constituição artigo 148º, nº 1, alínea a) o Governo (Constituição artigo 201º, nº1 alínea a)) e as Assembleias Regionais (Constituição artigo 229º nº 1, alínea a)).

Ora os artigos 239º e 240º da Constituição mandam regular por lei, e relativamente às autarquias locais:

- a) as suas atribuições;
- b) a sua organização;
- c) a competência dos seus órgãos;
- d) o regime das respectivas finanças.



Destas quatro realidades conceituais que a Constituição é que distingue, apenas uma, a organização das autarquias aparece destacada no artigo 167º, alínea h), como sendo da competência exclusiva da Assembleia da República.

A partir desta indicação sistemática somos levados a entender, não ser da competência exclusiva da Assembleia da República, legislar sobre as atribuições (finalidades), o regime financeiro das autarquias, e a competência (conjunto de poderes em que estão, ou podem estar investidas) dos órgãos autárquicos.

Isto não quer dizer que a Assembleia da República não possa legislar (como já legislou) sobre atribuições das autarquias, sobre finanças locais, e sobre competência dos órgãos autárquicos: mas, ao fazê-lo está a exercer o sua competência genérica, não a sua competência exclusiva.

3. E há precedentes, nascidos aliás, da própria lei. Assim, a lei 79/77 de 25 de Outubro, artigo 48º, nº 1, alínea x), prevê que a Assembleia Municipal exerça os demais poderes conferidos por lei.

É assim que vemos as Assembleias Municipais da Região a darem parecer sobre as rendas a praticar no respectivo município, e a fixarem os preços dos géneros produzidos no mesmo (Decreto-Regional 11/77/A de 20 de Maio, artigo 9º, números 1 e 2).

Também as Assembleias de Freguesia - ao abrigo do artigo 17º alínea a), da mesma lei 79/77 - têm poder para, através de parecer vinculativo, impedirem a exibição de filmes pornográficos no respectivo território (Decreto-Regional 4/81/A, de 15 de Abril).

Por tudo isto, somos levados a concluir que a fixação de normas a que deve obedecer a elevação, nesta Região, de vilas a categoria de cidades, porque não é matéria de organização das autarquias locais, não é da competência exclusiva da Assembleia da República.

4. Outra dúvida se pode colocar. É a de saber se, dispondo o artigo 12º do Código Administrativo sobre os critérios para elevação das vilas a cidades, não há um conjunto de normas que eventualmente disponham diferentemente, ir contra uma "lei geral da República" (Constituição, artigo 229º, nº 1 alínea a).

O conceito de "leis ~~especiais~~ <sup>gerais</sup> da República" acha-se hoje explicitado no Estatuto, artigo 26º, nº 2, alínea a): "aqueles cuja razão de ser, envolva a sua aplicação, sem reservas, a todo o território nacional".



Pois bem. Estamos em condições de afirmar que o Código Administrativo - o que resta dele - não é uma lei geral da República.

Por um lado, porque não toma, nem podia tomar em consideração a nova realidade jurídico-constitucional regional, o que desde logo impõe o confronto com o Estatuto, que naturalmente prevalece sobre o que o Código ainda dispuser.

Por outro lado, porque, ainda no anterior regime, o Código já era aplicado às actuais regiões com reservas. Reservas legais, consubstanciadas no Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes (Decreto-Lei 31195 de 31/12/40 e Decreto-Lei 36453 de 4/8/47), que criou a autarquia distrital, dispôs especificamente sobre os concelhos que - entre outras coisas - no Porto Santo e no Corvo se substituíram às freguesias, aumentou os poderes das Juntas de Freguesia nos Açores e suprimiu-as na Madeira, mantendo apenas o Código Administrativo como legislação subsidiária (artigo 126º).

Creemos que tanto basta para concluir, sem dúvidas, que não estamos perante uma lei geral da República, o que é dizer: a Assembleia Regional, ao aprovar um diploma da índole que é proposto está em pleno e legítimo exercício de um direito regional.

5. Está, além disso, a dispor sobre matéria de interesse específico. Tal decorre do artigo 27º, alínea b) do Estatuto e, por mera força do artigo 229º, nº 1, alínea a), da Constituição, sobre regras relativas a aglomerados urbanos que, numa região insular têm características muito próprias, conforme adiante melhor se refirirá.

Estamos, de facto, numa região dispersa por nove pequenas parcelas territoriais. Nela existem 19 municípios e, até ao momento, três cidades.

Duas têm como cidades, uma relativa longa existência. Angra e Ponta Delgada são cidades desde o século XVI, como tais criadas praticamente a um século do início do povoamento. A Horta é cidade desde 1833.

Os limites destas cidades são mais históricos do que estritamente jurídicos.

Apenas Angra os tem definidos em legislação recente - o último diploma, o Decreto-Lei 45854 é de 5/8/64 -. Isto torna verdadeiramente difícil saber exactamente qual a população de cada uma, por não ser possível; na maioria dos casos, determinar os limites territoriais. Será, assim o esperamos, actividade que em futuro próximo



esta Assembleia terá de desempenhar.

Todas as cidades rurais. Em todas elas as terras de cultura e mesmo as pastagens, se acham paredes meias com as casas.

Todas são cidades marítimas, porque nasceram à volta de um porto, garantia de acesso ao exterior e natural factor de desenvolvimento até aos nossos dias.

Estes factos marcam uma tendência histórica. Numa região de fortes valores tradicionais, esta tendência não pode deixar de estar presente.

6. Mas entendemos a criação de novas cidades como um factor de dinamização. Limitar-se esta Assembleia a promover um núcleo urbano a cidade, sem mais nada, seria um acto de baixa política, porque satisfaria, quando muito, pequenas vaidades locais deixando intactas as carências e o subdesenvolvimento.

Por isso, a criação de novas cidades tem de representar mais do que o reconhecimento de uma aspiração, um compromisso da Região em eleger o centro urbano promovido a um polo de irradiação de vida económica e cultural, que é o que caracteriza qualquer cidade digna desse nome.

Finalmente, a nova cidade deverá corresponder à confiança posta no seu futuro por toda a Região e activar os seus órgãos municipais, no sentido de pleno exercício das suas funções e responsabilidades, nomeadamente no que toca ao seu próprio Plano de Urbanização (artigo 48º, nº 1, alínea i) da Lei 79/77).

7. O facto de as cidades tradicionais dos Açores serem rurais, torna aceitável que as novas cidades possam incluir áreas ainda não urbanizadas o que permitirá que abranjam mais do que uma freguesia, desde que entre todas haja significativos laços de complementariedade.

O facto de as cidades tradicionais serem pequenas, naturalmente torna inexigível uma população superior à da mais pequena cidade existente na Região - a Horta - que tem um século e meio de existência.

O facto de serem centros de serviços justifica que se parta, para as novas cidades, de uma realidade actual mínima quanto ao sector terciário, ainda que seja mais de atender ao futuro do que ao presente, sem prejuízo do que houver de significativo no campo cultural e associativo.



O facto de serem marítimas as cidades tradicionais, sugere fundamentalmente uma característica actual de dinamismo económico, efectivo ou potencial a curto prazo, que naturalmente ligue as novas cidades a actividades comerciais e/ou industriais, susceptíveis de lhes conferirem vitalidade e poder de irradiação.

8. Estas considerações tornam aconselhável a definição de critérios pouco rigorosos em termos quantitativos, mas exigentes em termos qualificativos, com relevância para o ajuizamento de perspectivas quanto ao futuro próximo. Isso se exprimirá na especialidade.

Entretanto, conclui-se por maioria, pela aprovação na generalidade, do projecto em análise.

## II - NA ESPECIALIDADE

### Artigo 1º.

Em virtude do que acima se expõe (supra7) sugere-se as alterações seguintes:

- a). . . . . não inferior a 7.000 habitantes;
- b) Terem significativa percentagem de população activa, afecta aos . . . . .

Introdução de uma alínea (b<sup>1</sup>) do teor seguinte:

- b-1) Serem tradicionalmente dotados de serviços de interesse colectivo ou, pela sua posição estratégica, estarem vocacionados para os possuírem.

### Artigo 3º.

Sugere-se nova redacção distribuída por dois pontos:

1. Os órgãos municipais da nova cidade deverão, no prazo de um ano, estar dotados do respectivo Plano de Urbanização, em condições de ser aprovado.
2. O não cumprimento do disposto no número anterior dará ao Governo Regional, direito de mandar proceder, a expensas do município, à elaboração do referido Plano.

Fundamentação: supra nº 6, parte final.



Artigo 4º.

Propõe-se que abranja as matérias dos artigos 3º e 4º da proposta, com a seguinte redacção:

1. Compete à Assembleia Regional atribuir, por Decreto-Regional, a categoria de cidade a vilas da Região.
2. Nenhum projecto ou proposta de elevação de vila a cidade poderá ser admitido, sem que se comprovem os elementos previstos no artigo 1º e se indique a delimitação territorial da nova área urbana.

Fundamentação: é um único artigo de matéria processual (competência e pressupostos de admissibilidade do projecto ou proposta).

Angra do Heroísmo, 24 de Abril de 1981.

O Presidente,  
Álvaro Monjardino

O Relator,  
Fernando Dutra



DECLARAÇÃO DE VOTO

Se, por um lado, esta nossa posição não pretende inviabilizar a criação de novas cidades (embora consideremos ser esta Região demasiado pequena - sobretudo em termos demográficos - para tão altos voos honoríficos), por outro, não nos move qualquer princípio ideológico ou partidário que vise a manutenção ou aquisição de clientelas políticas.

A nossa posição é baseada em dúvidas que ainda nos restam e no ambiente criado à volta desta matéria.

A- Generalidade

As razões que nos levaram a abster na generalidade são as seguintes:

- 1- Legalidade quanto à forma que o diploma deve revestir. Embora o parecer desta Comissão apresente argumentos bastante fortes no sentido do diploma revestir a forma de Decreto Regional, os argumentos apresentados quer pelos representantes do P.S. (cf. Diário da Assembleia nº. 83 de 22.03.979, págs. 2948 e 2949) quer pela Comissão Constitucional (cf. Parecer nº. 9/80 de 15 de Abril) sobre o Decreto Regional que visava estabelecer critérios de avaliação da viabilidade de criação de novas freguesias, quer ainda a posição desta Assembleia Regional ao não reapreciar o referido Decreto Regional quando este foi julgado inconstitucional por violar o disposto nos artºs. 167º., h), 229º., nº. 1 a) e 238º., nº. 4 da Constituição, levanta-nos sérias dúvidas quanto a não tomar a forma de Proposta de Lei.
- 2- Projecto da criação de novas cidades. Ficámos ainda na dúvida se os critérios a que deverão obedecer as futuras vilas candidatas a cidades serão aplicados às actuais.
- 3- Ambiente criado à volta desta matéria. Embora conscientes que esta Assembleia não se deixará intimidar com pressões de qualquer ordem julgamos que o ambiente criado à volta desta matéria, sobretudo quando se verifica já estarem a ser elaborados programas de festejos, não é o mais próprio.

.../...



**B- Especialidade**

Na especialidade, independentemente do contributo que procurámos dar na análise de todo o articulado, levanta-se-nos algumas dúvidas quanto ao artigo 2º. o que implica, também aqui, a nossa abstenção. As razões essenciais da nossa posição são as seguintes:

- 1- Desenvolvimento harmónico da Região. O relatório e parecer da Comissão afirma que "limitar-se esta Assembleia a promover um núcleo urbano a cidade, sem mais nada, seria um acto de baixa política, porque satisfaria, quando muito, pequenas vaidades locais, deixando intactas as carências e o subdesenvolvimento". Por outro lado exige-se um número mínimo de 7.000 habitantes para qualquer vila ser elevada a cidade. Ora, sem conhecermos ainda os resultados do curso agora afectuado, temos a certeza que apenas na Terceira e em S. Miguel existem vilas (ou freguesias candidatas a vilas) com esse número de habitantes. Duvidamos mesmo que nas outras ilhas exista alguma freguesia ou vila com 50% desse número. Assim "entendendo a criação de novas cidades como um factor de dinamização" levanta-se-nos a dúvida se isso não vai afectar, mesmo que levemente, o desenvolvimento harmónico da Região no que concerne a investimentos públicos.
- 2- Elementos quantitativos. O único elemento quantitativo que se verifica é o número mínimo de habitantes exigido. Se, por um lado, esse facto facilita a Assembleia a analisar caso por caso as vilas candidatas a cidade, por outro, torna bastante imprecisos os critérios a seguir que, por isso mesmo, poderão não ser idênticos para cada situação surgida.

Finalmente pensamos que o nosso voto, podendo parecer à primeira vista o mais cómodo, baseia-se em dúvidas que nos surgem e não em certezas e, por isso mesmo, poderá ser revisto desde que sejam apresentados argumentos fortes.

Angra do Heroísmo, 24 de Abril de 1981

Ass: Frederico Maçiel  
António Silveira