



80/05/14

COMISSÃO PERMANENTE DOS ASSUNTOS POLÍTICOS E ADMINISTRATIVOS

Parecer da Comissão para os Assuntos Políticos e Administrativos sobre a Proposta de Decreto-Regional relativa à criação da Freguesia de S. Brás.

## I

No dia 14 de Maio de 1980 esteve reunida na cidade de Ponta Delgada esta Comissão a fim de apreciar a proposta em epígrafe, emanada do Governo Regional, sobre a qual emitiu o seguinte parecer:

O Governo Regional dos Açores propõe à Assembleia Regional a criação da Freguesia de S. Brás.

A proposta é apresentada ao abrigo do artigo 33º, alínea i), do Estatuto Provisório, e no seu preâmbulo dizem-se verificadas as condições referidas no artigo 9º do Código Administrativo, disposição que continua, 6 anos após a Revolução de 25 de Abril, a reportar os requisitos para a criação de novas freguesias.

## II

O enquadramento jurídico-constitucional da proposta levanta problemas, que têm antecedentes. São eles os trabalhos suscitados por um projecto de Decreto-Regional, apresentado pelo PSD, e visando estabelecer critérios de avaliação da viabilidade de criação de novas freguesias na Região Autónoma dos Açores, e o problema suscitado pelo veto do Sr. Ministro da República sobre um recente Decreto-Regional que criava 7 freguesias.

O Decreto Regional que criava as freguesias do Cabouco, Lomba de S. Pedro, da Covoada, da Salga, do Posto Santo e da Ribeirinha foi vetado pelo Sr. Ministro da República com fundamento em inconstitucionalidade.

Este veto foi corroborado pelo Conselho da Revolução que, de acordo com parecer unânime da Comissão Constitucional, se pronunciou pela inconstitucionalidade Orgânica daquele diploma.

Todavia, tal, parecer é extremamente sucinto. E baseia-se à falta de



outros argumentos, no entendimento de Vital Moreira e Gomes Canotilho, expresso na "Constituição Anotada", nota IV ao artigo 167º, e que é do seguinte teor (pp. 334/335):

"Na alínea h), 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 incluída na competência reservada da Assembleia da República a divisão territorial das autarquias, a criação e extinção das autarquias (cf. Artigos 238/4º, 249 e 256)".

Como se vê, o argumento em que se baseia o parecer é puramente de autoridade, e não aduz quaisquer razões como premissas para a conclusão adoptada.

### III

Está fora de dúvida que é por lei que se estabelece a divisão administrativa do território.

Di-lo expressamente o artigo 238º, nº4 da Constituição, que, aliás seguiu na esteira do artigo 7º do Código Administrativo.

Mas que lei!

O primeiro ponto realmente a averiguar é se aquele diploma legislativo tem de revestir a dignidade de "lei formal", isto é, lei provinda com carácter de exclusividade da Assembleia da República, ou se pode emanar de outras entidade às quais a Constituição confere o poder autónomo de legislar (lei material).

Essas entidades são o Governo (Constituição, artigo 201º, nº1, alínea a)) e as Assembleias Regionais (Constituição, artigo 229º, nº1, 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.

Os mais elementares princípios da hermenêutica nos levam a distinguir como acabamos de fazer, aqueles quatro conceitos, porque cada um tem, na verdade, o seu conteúdo próprio.



Atribuições, são as finalidades que as autarquias prosseguem.

Organização, é a estrutura que assume a respectiva representação e o modo do seu funcionamento.

Competência, é o conjunto de poderes em que estão, ou podem estar, investidos os seus órgãos.

Regime das respectivas finanças é justamente o que o nome indica.

Destas quatro realidades conceituais que os constituintes distinguiram, apenas uma, a organização das autarquias, é da competência exclusiva da Assembleia da República ( Constituição, artigo 167º, alínea h)).

A partir deste elemento sistemático da interpretação parece-nos claro não serem da competência exclusiva da referida Assembleia as atribuições, o regime financeiro das autarquias, e a competência dos órgãos autárquicos. Quer dizer que sobre estes pode legislar o Governo, e podem legislar as Assembleias Regionais.

De facto a Assembleia da República - mas no uso da sua competência genérica - pode legislar sobre atribuições das autarquias, sobre finanças locais e sobre competência dos órgãos autárquicos (esta última, note-se, com abertura para mais poderes; confronte-se lei 79/77 de 25 de Outubro, artigo 48º, nº1, alínea x)). Não legislou, senão em 2 ou 3 casos pontuais, sobre a divisão administrativa do território. Pelo que é de crer que se mantêm em vigor o articulado do Título I, parte I, do Código Administrativo, na medida em que for conciliável com a Constituição (artigo 293º).

Daquele conjunto de normas avulta o artigo 7º do Código Administrativo que diz: "as circunscrições administrativas só por lei podem ser alteradas".

Ora, sabido que - de facto desde o início da Constituição de 33, e mesmo depois da revisão de 1945 - o fundamental da actividade legislativa era exercida pelo Governo, sob controlo técnico da Assembleia Nacional; sabido que o sistema, vicioso segundo o princípio da separação dos poderes e da prática constitucional do mundo livre, foi trasladado (como outras coisas) para a Constituição de 1976, é de perguntar muito seriamente se pelo menos a criação (pontual) de novas freguesias, ou novos municípios, pelo seu carácter local, e de acordo com normas genéricas pré-existentes, não deveria escapar à actividade da Assembleia da República?

Creemos que sim, - como prática recomendável - , ao menos e apenas porque entendemos que o órgão supremo de representação do Povo Português tem actividades mais úteis e mais nobres do que promover, caso a caso, lugares a freguesias, freguesias a vilas e vilas a cidades...

Seja como for, o que a Constituição não reserva é essa competência à Assembleia da República, como se apontou, pois o artigo 167º da Constituição (e "à



priori") não parece susceptível de ampliação analógica à face do sistema constitucional de criação normativa.

Dáí que tal conceito caiba também ao Governo e, no caso das Regiões Autónomas, aos únicos órgãos que nelas podem legislar - as Assembleias Regionais.

E aqui com um conhecimento de causa e uma inserção nas realidades que os órgãos centrais jamais conseguirão ter.

Aliás a tramitação ainda hoje vigente - e que os órgãos centrais lamentavelmente, ainda não mostraram capacidade para alterar - vista sob a óptica da nova realidade constitucional que é o poder regional, impõe que a leitura do nº2 do artigo 9º do Código Administrativo se faça, na sua parte útil no sentido da proposta ora em análise.

Assim, o Governo (agora Regional) recolheu os elementos que o Código Administrativo exige, e propôs a esta Assembleia a criação da nova freguesia; exerceu a iniciativa legislativa que o Estatuto lhe confere (artigo 33º, alínea i), e o poder tutelar e de orientação sobre as autarquias (artigo 33º, alínea c) do Estatuto e 243º da Constituição) tutela essa que, como bem julgamos entendê-la, se traduz em velar pela legalidade da administração local.

Por outro lado, a criação de novas povoações afigura-se de interesse específico típico da Região, profundamente conexo com o seu condicionalismo geo-humano e com o seu desenvolvimento (e respectivo Plano); o que tudo é da competência exclusiva da Assembleia Regional. Exclusivismo que não existe só perante o Governo Regional, é também perante os Órgãos de Soberania.

#### IV

Já após o seu parecer de 11 de Setembro de 1979, cuja argumentação acabou de se reproduzir, a Comissão tomou conhecimento de um voto de vencido do Dr. Jorge Campinos, dado no parecer nº24/79 da Comissão Constitucional. Desse voto se transcrevem as seguintes passagens:

"... Pensamos que a interpretação ampla da expressão "organização" que figura na alínea h) do artigo 167º da Constituição, contraria a letra e princípios consignados na Lei Fundamental.

Por um lado, o legislador constituinte definiu, com clareza, o que se deve entender por "organização", no nº1 do artigo 241º da Constituição; eis o que estipula este preceito: A organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo perante ela responsável".



Por outro lado, em vários preceitos constitucionais, distingue-se claramente entre "organização", "atribuições" e "competências". Será porventura no artigo 239º da Constituição, cujo epígrafe, é precisamente "atribuições e organização das autarquias locais", que a distinção surge com maior clareza; esta disposição refere expressamente, "as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos..."

Emfim, no próprio artigo 167º da Constituição, sobre "reserva de competência legislativa", o legislador constituinte distingue nitidamente entre "organização e "competências"; na citada alínea h) do mencionado artigo prescreve-se que é de exclusiva competência da Assembleia da República a "organização das autarquias locais"; e logo a seguir na alínea j) do mesmo preceito acrescenta-se: a "organização e competência dos tribunais..."; e novamente, a alínea l) do citado preceito apenas refere: a "organização da defesa nacional..."

A citação faz-se porque ela confirma a argumentação exposta no capítulo anterior.

## V

Pelo exposto, a Comissão dá parecer favorável à proposta em análise, na generalidade e por unanimidade.

Ponta Delgada, 14 de Maio de 1980

O Presidente,  
Ass. Carlos Teixeira

O Relator,  
Ass. Fernando Faria Ribeiro