

A S S E M B L E I A R E G I O N A L

Relatório da Comissão de Organização e Legislação sobre a proposta de Decreto-Regional "Comissões Regionais de Turismo emanada da Secretaria Regional dos Transportes e Turismo.

Reunida nos dias 15 e 16 de Novembro de 1977, numa das Salas da Assembleia Regional dos Açores para se pronunciar sobre a proposta de Decreto-Regional sobre "Comissões de Turismo", a Comissão, com abstenções dos Deputados do P.S. e a ausência do Deputado do C.D.S. passa a emitir o seu parecer que é o seguinte:

Antes de entrar em qualquer explicação de ordem jurídica, que se reserva para momento ulterior, a Comissão entende, sem sombra de quaisquer dúvidas que a Região tem competência para legislar sobre a matéria em apreciação nos precisos termos da alínea a) do artigo 229º da Constituição e alínea b) do artigo 22º do Estatuto.

Trata-se efectivamente de matéria de interesse específico para a Região cuja regulamentação, a qualquer nível não foi reservada à exclusiva competência dos Órgãos da Soberania.

Se num sentido muito amplo se poderá dizer que o desenvolvimento e o fomento turístico é matéria de interesse nacional, noutro e com mais fortes argumentos se afirmará que o desenvolvimento e fomento turísticos não-de sempre respeitar as características próprias das regiões, dos seus povos, das suas tradições, das suas condições geográficas, etc.. Daí que se entenda que esta matéria do desenvolvimento e fomento turísticos seja de interesse específico das regiões onde se desenvolve ou actua.

Mesmo num sistema de raízes e de tendências vincadamente centralista e centralizador, como foi de direito e é de facto o regime português, o fomento turístico teve sempre um tratamento diferenciado, ao ponto de se autonomizarem os serviços, instituições e órgãos da administração local nesta matéria, e isto deu-se naturalmente ao carácter "diferenciado" dos interesses a perseguir e a prosseguir em cada região.

Nesta consideração sobre interesse específico das Regiões em matéria de competência legislativa, há que seguir como orientação de guia - à falta de uma prática que ainda não atingimos - o parecer 7/77 da Comissão Constitucional

Permitino-nos portá-lo, transcrever alguns passos des se parecer e que servem perfeitamente de guia às considerações que deixamos expressas no que se refere ao interesse específico e a sua delimitação para os fundamentos : fins e limites da autonomia político-administrativa das Regiões dos Açores e da Madeira.

Os condicionalismos geográficos, económicos e sociais das ilhas (o sublinhado é nosso) e as "históricas aspirações autonómicas" das suas populações constituem esses fundamentos; a participação democrática dos cidadãos o desenvolvimento económico-social, a promoção e a defesa dos interesses regionais, o reforço de unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses constituem esses fins; a integridade da soberania do Estado, o respeito da Constituição e, especialmente, a liberdade de circulação em todo o território nacional e a igualdade entre todos os cidadãos portugueses, constituem esses limites.

O O que seja o interesse específico de cada região há-de resultar, assim, de entre cruzamento de todos esses aspectos; e, antes de mais, da conjugação dos condicionalismos insulares e do direito de açorianos e madeirenses, em face deles, promoverem o seu próprio desenvolvimento por um lado, com as estruturas essenciais de um Estado unitário ...

" Quanto à prática legislativa, é ainda muito cedo para extrair qualquer conclusão. O factor principal a ter em conta deve ser, conteúdo este: a novidade da autonomia político-administrativa regional num estado fortemente centralizado como tem sido até agora Portugal. Deste modo, para traçar a fronteira entre as "leis gerais da República" e os decretos-regionais, seria erróneo tomar como dado definitivo a legislação vigente editada pelos Órgãos de Soberania, precisamente porque, tendo a autonomia regional escassos meses, toda ou quase toda essa legislação cobre até agora qualquer matéria de domínio regional.

Aquela fronteira só poderá ser traçada então, quando se encontra o equilíbrio entre o retrainento da legislação de origem central e a especificação do interesse regional".

Só por si as transcrições que acima se fazem, em nosso entender, sustentam perfeitamente a posição que assumimos. Interessa, porém, a esta Comissão fornecer mais alguns elementos daquilo sobre que meditou e que poderão tirar dúvidas a quem ainda as possa reservar no seu espírito.

O interesse específico das regiões, como diz o próprio citado parecer, aparece inuniciado noutras alíneas do artigo 229º da Constituição, ora de um modo generalizado, ora com base estritamente territorial.

empresas nacionalizadas que exerçam a sua actividade exclusivamente na Região...".

Parece não restar dúvidas de que, independentemente da qualificação jurídica das "Comissões Regionais de Turismo" estas exercem a sua actividade, exclusivamente na Região. Daí que o poder de superintendência, orientação e tutela sobre elas se tenha transitado para os Órgãos de Governo da Região com a entrada em vigor da Constituição e do Estatuto.

Esta Comissão entende porém, que as "Comissões Regionais de Turismo", e que herdaram legalmente a competência das Juntas de Turismo, são pessoas colectivas de direito público, integrantes na figura jurídica do "Instituto Público".

Efectivamente, são dotadas de autonomia administrativa e financeira, têm poder e vontade próprias e praticam actos definitivos e executórios.

A criação da personalidade colectiva, resulta no caso concreto das Comissões Regionais de Turismo da própria criação das estruturas em que assenta a personalidade.

Cabendo aos Órgãos da Região, especificamente a superintendência e orientação das Comissões Regionais de Turismo, há que perguntar se/ela cabe também o poder de as extinguir.

A resposta da Comissão é no sentido afirmativo.

A criação das Comissões Regionais de Turismo por lei da extinta Assembleia Nacional, é o que pode chamar-se um exagero de competência.

O próprio Governo tacitamente o reconhece quando veio criar a Comissão Regional da Horta por simples Decreto.

Apesar da sua criação por lei superior a matéria em causa não é reservada à Competência de qualquer Órgão da Soberania na vigência da actual constituição.

Quanto à competência administrativa ministerial (que se entende ser a da Presidência do Concelho) essa pertence já aos Órgãos da Região com a publicação do Decreto-Lei 100/76 de 3 de Fevereiro e posterior Estatuto das Regiões Autónomas.

Não sendo esta matéria reservada, nem de âmbito nacional e sendo o interesse específico da Região sobejante demonstrado, há que reconhecer que do ponto de vista material não existe hierarquias entre as leis emanadas dos Órgãos da Soberania e as leis emanadas dos Órgãos das Regiões Autónomas.

Quer isto dizer que, o facto de certa situação ser criada ou sustentada em diploma emanado de um Órgão de Soberania, pode perfeitamente ser alterada por lei regional, desde que assim o permita o interesse específico da Região e as leis gerais da República.

interesse específico é evidente. O silêncio e omissão dos Órgãos de Soberania quanto à reserva de competências, não oferece discussão.

Mesmo que se entenda que as Comissões Regionais de Turismo são Órgãos Especiais da administração local, o que acima se disse tem pleno cabimento, na medida em que teria de ser encarado também com órgãos gestores de um serviço público de interesse local e que exercem a sua actividade exclusivamente na Região.

Tanto basta para considerar igualmente o interesse específico da Região a fundamentar a sua competência legislativa, para as extinguir.

A Comissão é pois de parecer de que a proposta apresentada pelo Governo deve ser aprovada sem quaisquer alterações, com a seguinte declaração de voto dos Deputados do P.S.:

- Foram criadas por lei as regiões de turismo da ilha de S. Miguel e Santa Maria, da Ilha Terceira, das ilhas do Faial, Pico, Flores e Corvo, as quais são administradas por comissões regionais de turismo.

A sua composição, foi indicada pelas respectivas portarias.

Certo é que as regiões de turismo foram criadas com o fim de promover a expansão do turismo.

Expressamente se diz que, as comissões referidas gozam de autonomia administrativa e financeira (Base XI da Lei 2.082), deferindo-se para o Código Administrativo e Legislação complementar, a definição das competências atribuídas às Juntas de Turismo (artigo 128º, conjugado com os artigos 51º e seguintes do Código Administrativo).

Estes poderes, indiciam a figura jurídica do Instituto Público, ainda que duvidosa, dado que às referidas Comissões lhes é vedado o poder de lançar impostos, (nº 5 do artigo 128º do citado Código Administrativo) o qual é uma característica das pessoas colectivas de direito público, nas quais os institutos públicos se inscrevem.

Por outro lado, mesmo que a figura jurídica fosse a de Instituto Público, e exercendo na Região a sua actividade, a superintendência conferida pela Constituição e pelo Estatuto ao Governo Regional, não indicaria por si só, a possibilidade de por sua iniciativa, e na forma de decreto-regional, poder extinguir as instituições referidas.

Ainda, a criação de serviços paralelos por parte da Secretaria Regional do Turismo, não justificariam a extinção daqueles. O seu desaparecimento far-se-ia por uma nova lei do mesmo valor, ou quando muito cairia por desuso ou caducidade.

periféricos neste sector, e que os mesmos serviços se não encontram regionalizados, e dada a indefinição da matéria em causa,

Os membros do P.S. nesta Comissão, absten-se, na votação desta Proposta.

Assembleia Regional dos Açores, Horta, 16 de Novembro de 1977.

O Presidente da Comissão

Ass: Almeida e Sousa

---

O Relator,

---

Agostinho Pimentel