



39/09/11

Parecer da Comissão para os Assuntos Políticos e Administrativos sobre as Propostas de Decreto-Regional relativas à criação das freguesias de Cabouco, Lomba de S. Pedro, Covoada, Salga, Posto Santo e Ribeirinha.

I

No dia 11 de Setembro de 1979 esteve reunida na cidade da Horta esta Comissão a fim de apreciar as propostas em epígrafe, emanadas do Governo Regional, sobre as quais emitiu o seguinte parecer:

O Governo Regional dos Açores propõe à Assembleia Regional, separadamente, a criação das seguintes freguesias:

- Cabouco, lugar da freguesia do Rosário, Concelho da Lagoa, Ilha de S. Miguel (1.300 habitantes);
- Lomba de S. Pedro, lugar da freguesia dos Fenais da Ajuda, Concelho da Ribeira Grande, Ilha de S. Miguel (600 habitantes);
- Covoada - lugar da freguesia da Relva, Concelho de Ponta Delgada, Ilha de S. Miguel (1.130 habitantes);
- Salga, lugar da freguesia da Achadinha, Concelho de Nordeste, Ilha de S. Miguel (500 habitantes);
- Posto Santo, lugar da freguesia de Santa Luzia, Concelho de Angra do Heroísmo, Ilha Terceira (1.000 habitantes);
- Ribeirinha, lugar da freguesia da Piedade, Concelho das Lages do Pico, Ilha do Pico (700 habitantes).

As propostas são apresentadas ao abrigo do artigo 33º, alínea 1), do Estatuto Provisório, e no seu preâmbulo dizem-se ve-



.../...

rificadas as condições referidas no artigo 9º do Código Administrativo, disposição que continua, 5 anos após a Revolução de 25 de Abril, a respeitar os requisitos para a criação de novas freguesias.

II

O enquadramento jurídico-constitucional das propostas 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.

Este projecto foi apreciado pela Comissão de Organização e Legislação desta Assembleia, que sobre ele emitiu parecer favorável, com abstenção dos seus membros do PS.

Votado o projecto, veio a ser aprovado em 22.3.79, com votos contra do Partido Socialista.

O Senhor Presidente da República vetou o diploma em causa por entender que o mesmo constitui matéria de lei da competência reservada à Assembleia da República (Constituição, artigo 167º, alínea b)).

III

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

Di-lo expressamente o artigo 238º, nº 4 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 entidades as 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 o artigo 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 à 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, nº 1, alínea x)). Não

.../...



.../...

legislar, 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 teórico da Assembleia Nacional; sabido que o sistema, vicioso segundo o princípio da separação dos poderes e da prática constitucional do mundo livre, foi trasladada (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 pre-existentes, não deveria escapar à actividade da Assembleia da República.

Creemos que sim - como prática recomendável -, ao menos e apenas porque entenderemos que o órgão supremo de representação do povo português têm 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 constituirão não reserva é essa competência à Assembleia da República, como se apontou, pois o artigo 167º da Constituição ("e a priori") não parece susceptível de ampliação analógica à face do sistema constitucional de criação normativa.

Dá 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 - visto sob a óptica da nova realidade constitucional que é o poder regional, impõe que a leitura do nº 2 do artigo 9º do Código

.../...



.../...

Administrativo se faça, na sua parte útil no sentido das propostas ora em análise.

Assim, o Governo (agora Regional) recolheu os elementos que o Código Administrativo exige, e propôs a esta Assembleia a criação das novas freguesias; 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) 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. Exclusivamente que não existe só perante o Governo Regional, é também, perante os órgãos de soberania.

Neste contexto esta Comissão vota favoravelmente este parecer, com abstenção dos membros do Partido Socialista que fundamentam a sua posição com a seguinte declaração de voto:

DECLARAÇÃO DE VOTO

Não obstante a pertinente exposição interpretativa do diploma fundamental por parte do Sr. Deputado, Dr. Álvaro Monjardino, cuja argumentação geral, embora brilhante, não nos pareceu, contudo, suficientemente convincente, dada a indefinição constitucional relativamente à matéria em discussão (embora salvaguardando a legitimidade das referidas populações aspirarem a sua própria competência autárquica), os elementos do P.S. na Comissão abstiveram-se na Generalidade e Especialidade, a fim de permitir uma oportuna reapreciação da parte do seu Grupo Parlamentar.

Horta, 11 de Setembro de 1979.

.../...



.../...

O Presidente da Comissão,
Ass: Carlos Teixeira

O Relator da Comissão,
Ass: Dinarte Teixeira