



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer

Proposta de Lei n.º 212/XII/3.ª (GOV)

Autor: Deputado João
Paulo Correia

Aprova um novo regime jurídico das assembleias distritais.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

- 1. NOTA INTRODUTÓRIA**
- 2. OBJETO, MOTIVAÇÃO E CONTEÚDO DE INICIATIVA**
- 3. ENQUADRAMENTO LEGAL E ANTECEDENTES**

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS



PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota Introdutória

O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 212/XII/3ª, que *“Aprova um novo regime jurídico das assembleias distritais constante do anexo ao presente diploma, que dele faz parte integrante, e regula a transição dos respetivos trabalhadores, serviços e património”*.

A presente proposta de lei deu entrada em 18 de março de 2014, tendo sido admitido e baixado à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11ª/CAOTPL), com conexão com a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5ª/COFAP), para efeitos de apreciação e emissão do competente Parecer nos termos regimentais aplicáveis¹, no dia 19 de março de 2014.

Nos termos do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, *“As propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado”*, tendo esta iniciativa sido acompanhada de Parecer da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), datado de 12 de março de 2014, o qual havia sido solicitado pelo Governo no dia 3 de março de 2014.

Cabendo a emissão de parecer na COFAP ao Grupo Parlamentar do Partido Socialista, foi designado autor o deputado João Paulo Correia. Por deliberação da conferência de líderes, de 19 de março de 2014, foi agendada a respetiva discussão, na generalidade em Plenário, para o dia 2 de abril de 2014.

A presente iniciativa foi apresentada pelo Governo, nos termos da alínea d) do artigo 197.º da Constituição e do 118.º do Regimento, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei.

Verifica-se ainda que respeita os requisitos formais previstos no n.º1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às

¹ Conforme artigo 129º do RAR.



iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 2 do artigo 123.º do referido diploma, quanto às propostas de lei em particular.

A Lei Formulário² estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, sendo de salientar no que se refere à presente iniciativa, que esta cumpre os requisitos exigidos.

2. Objeto, motivação e conteúdo de iniciativa

De acordo com a exposição de motivos, *“A Constituição da República Portuguesa atribuiu aos distritos um caráter transitório, ao prever a sua manutenção até à instituição das regiões administrativas. Desde então ao nível de cada distrito existe uma assembleia deliberativa, a assembleia distrital, cuja intervenção de salvaguarda e valorização do património histórico e cultural do distrito, assumida ao longo dos anos, é digna de reconhecimento.”*

Neste sentido, segundo o Governo, *“... Não obstante o esforço promovido pelos responsáveis e trabalhadores das assembleias distritais, é inegável que, ao longo do tempo, a realidade distrital tem vindo a perder relevância jurídica e administrativa, o que levou ao reequacionar da sua existência no atual mapa jurídico-administrativo do país...”. Neste contexto, o Governo pretende com a apresentação da presente proposta de lei “...fazer uma profunda alteração do quadro jurídico das assembleias distritais e encontrar as soluções adequadas tendo em conta a diversidade de situações concretas em termos de património, nível e tipo de atividade e vínculos laborais que detêm os seus trabalhadores”.*

Segundo o proponente esta iniciativa estipula que *“as assembleias distritais deixam de ter estrutura e património próprios, e por isso, deixam de gerar despesa ou contrair dívidas, passando o respetivo funcionamento a ver-se suportado apenas em termos de reunião das autarquias que delas fazem parte”.*

² Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto.

Importa referir que a presente iniciativa prevê nos n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º que “os trabalhadores das assembleias distritais com contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado transitam para a entidade recetora que aceite a universalidade”, e que “os trabalhadores que exerçam funções na assembleia distrital em regime de comissão de serviço cessem a comissão de serviço na data de transferência da universalidade para a entidade recetora”. Prevê ainda no n.º 3 do artigo 6.º que, no caso da transferência dos trabalhadores das assembleias distritais ocorrer para o Estado, o processo de reorganização é qualificado como de extinção, para efeitos de aplicação da Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro.

Esta iniciativa estipula no n.º 1 do artigo 8.º que a presente lei não é aplicável ao património imobiliário das assembleias distritais que, nos termos do Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro, e do Despacho Conjunto de 14 de fevereiro de 1992, foi transferido para os Governos Cívicos³ é propriedade do Estado. Tem ainda uma norma revogatória do Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro, e estabelece que a entrada em vigor terá lugar no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação.

3. Enquadramento legal e antecedentes

O n.º 1 do artigo 263.º da Constituição da República Portuguesa de 1976 estabeleceu que, enquanto as regiões administrativas não estivessem instituídas se mantinha a divisão distrital. De acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, em cada distrito, e nos termos a definir por lei, deveria ser constituída uma assembleia deliberativa, composta por representantes dos municípios e presidida pelo governador civil. Ao governador civil caberia representar o Governo, e exercer os poderes de tutela no distrito, devendo ser assistido por um conselho distrital. A divisão em distritos foi assim definida como sendo meramente transitória, devendo manter-se, apenas, até à instituição das regiões (artigo 256.º).

³ Os Governos Cívicos foram extintos tendo as respetivas competências sido transferidas nos termos da Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e do Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Desde então, com as revisões constitucionais que se seguiram (1982 e 1989), aquela disposição foi incluída nas disposições finais e transitórias, como artigo 291.º, tendo sido alterada a redação do n.º 1, subsistindo a divisão territorial apenas no espaço não abrangido pelas regiões administrativas. De mencionar também, que o governador civil deixou de presidir à assembleia deliberativa do distrito.

Sobre a redação em vigor do artigo 291.º da Constituição, os Profs. Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira, afirmam o seguinte: *“Não é líquido o que deve entender-se por subsistência da divisão distrital (n.º 1), nomeadamente quanto a saber se a estrutura prevista no n.º 2 significa a manutenção de uma autarquia distrital ou apenas uma organização de coordenação intermunicipal. É agora inequívoco, depois da revisão de 1989, que se não trata nem de uma estrutura de administração periférica do Estado, nem sequer de uma estrutura mista de articulação entre o Estado e os municípios, diferentemente do que poderia dar a entender a redação originária, em que o governador civil integrava a assembleia distrital, à qual presidia mesmo”*.

Apesar de faltar a menção de um órgão executivo, nada parece impedir que a lei preveja a constituição de um órgão dessa natureza eleito pela assembleia, com poderes delegados.

Embora seja uma estrutura autárquica em vias de extinção, o distrito não pode ser suprimido antes da instalação das regiões administrativas, pelo que há de manter atribuições próprias – nomeadamente as que tradicionalmente lhe pertenciam –, sem prejuízo das que possam ser transferidas para os municípios ao abrigo do princípio da descentralização. Não está excluída a possibilidade de transferência de atribuições estaduais para os distritos, inclusive algumas que haverão de pertencer às regiões administrativas⁴.

Cumprе referir, por último, que os distritos subsistem enquanto não se concretizar, por um lado, a criação legal das regiões, e por outro, a sua instituição em concreto, conforme resulta dos artigos 255.º, 256.º e 291.º da Lei Fundamental.

⁴ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, págs. 1027 e 1028.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Em termos de legislação infraconstitucional, as atribuições e competências dos órgãos dos distritos e as finanças distritais conheceram evoluções diferentes. Estas matérias foram inicialmente consagradas em diplomas autónomos – Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, e Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro – mas, a partir de 1991, passam a estar previstos apenas num só, no Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro.

Segundo o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro, a 2.ª Revisão Constitucional, na nova redação que imprimiu ao artigo 291.º da Constituição, exclui o governador civil da composição das assembleias distritais.

Relativamente às competências das assembleias distritais e às finanças distritais, o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro, estabelece as seguintes competências:

- a) Elaborar o seu regimento;
- b) Promover a coordenação dos meios de ação distritais de que disponha;
- c) Deliberar sobre a criação ou manutenção de serviços que, na área do distrito, apoiem tecnicamente as autarquias locais;
- d) Dar parecer, sempre que solicitado, sobre questões relacionadas com o desenvolvimento económico e social do distrito;
- e) Aprovar recomendações sobre a rede escolar no respeitante aos níveis de ensino que constituem a educação pré-escolar, o ensino básico e o ensino secundário, bem como coordenar a ação das autarquias locais no âmbito do equipamento escolar;
- f) Deliberar sobre a criação e manutenção de museus etnográficos, históricos e de arte local;
- g) Deliberar sobre a investigação, inventariação e conservação dos valores locais e arqueológicos, históricos e artísticos e sobre a preservação e divulgação do folclore, trajos e costumes regionais;
- h) Solicitar informações e esclarecimentos ao governador civil em matéria de interesse do distrito;



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- i) Estabelecer as normas gerais de administração do património próprio do distrito sob sua jurisdição;
- j) Aprovar o plano anual de atividades, o orçamento e suas revisões ou alterações e o relatório e as contas da assembleia distrital;
- l) Gerir o quadro de pessoal por si fixado;
- m) Exercer os demais poderes que lhe sejam conferidos por lei.

Em matéria de financiamento, e de acordo com o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro, constituem receitas das assembleias distritais:

- a) O produto das contribuições de cada município;
- b) O produto da cobrança de taxas pela prestação de serviços ou pelo aproveitamento de bens de utilização pública;
- c) O rendimento de bens próprios e o produto da sua alienação;
- d) Quaisquer outros rendimentos permitidos por lei.

Verifica-se a existência de uma iniciativa conexa com a presente matéria, o PJR n.º 947/XII/3ª (PCP) – Reforço dos meios para o funcionamento e manutenção da atividade e dos serviços das Assembleias Distritais.

Por último, saliente-se que nos termos dos n.ºs 1, alínea a), e 3 do artigo 4.º da Lei n.º 54/98, de 18 de Agosto (“Associações representativas dos municípios e das freguesias”) e do artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República, deve ser promovida a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP).

Para uma leitura mais detalhada, designadamente ao nível do enquadramento legal nacional e antecedentes, bem como do enquadramento internacional, recomenda-se a consulta da **Nota Técnica em anexo**.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O autor do parecer reserva a sua posição para a discussão da iniciativa legislativa em sessão plenária.

PARTE III – CONCLUSÕES

Tendo em consideração o anteriormente exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública conclui:

1. O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 212/XII/3ª, que *“Aprova um novo regime jurídico das assembleias distritais constante do anexo ao presente diploma, que dele faz parte integrante, e regula a transição dos respetivos trabalhadores, serviços e património”*;
2. Com a presente iniciativa o Governo pretende efetuar uma *“profunda alteração do quadro jurídico das assembleias distritais e encontrar as soluções adequadas tendo em conta a diversidade de situações concretas em termos de património, nível e tipo de atividade e vínculos laborais que detêm os seus trabalhadores”*, sendo que *“as assembleias distritais deixam de ter estrutura e património próprios, e por isso, deixam de gerar despesa ou contrair dívidas, passando o respetivo funcionamento a ver-se suportado apenas em termos de reunião das autarquias que delas fazem parte”* e os trabalhadores *“com contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado transitam para a entidade recetora que aceite a universalidade”*;
3. A presente Proposta de Lei cumpre todos os requisitos constitucionais e legais necessários à sua tramitação e nos termos regimentais aplicáveis o presente parecer deverá ser remetido a Sua excelência a Presidente da Assembleia da República.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Palácio de S. Bento, 2 de abril de 2014

O Deputado Autor do Parecer

(João Paulo Correia)

O Presidente da Comissão

(Eduardo Cabrita)



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE IV – ANEXOS

Nota Técnica de 28 de março de 2014

Proposta de Lei n.º 212/XII (3.ª)

Aprova um novo regime jurídico das assembleias distritais (GOV).

Data de admissão: 19 de março de 2014

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.ª)

Índice

- I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES À INICIATIVA**
- II. APRECIÇÃO DA CONFORMIDADE DOS REQUISITOS FORMAIS, CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS E DO CUMPRIMENTO DA LEI FORMULÁRIO**
- III. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO E ANTECEDENTES**
- IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA**
- V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS**
- VI. APRECIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO**

Elaborada por: Fernando Vasco (DAC), António Almeida Santos (DAPLEN) Lisete Gravito e Maria Leitão (DILP).

Data: 28 de março de 2014

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A presente iniciativa legislativa, da autoria do Governo visa *“aprovar um novo regime jurídico das assembleias distritais, constante do anexo ao presente diploma, que dele faz parte integrante, e regula a transição dos respetivos trabalhadores, serviços e património.”*

De acordo com a exposição de motivos, *“A Constituição da República Portuguesa atribuiu aos distritos um carácter transitório, ao prever a sua manutenção até à instituição das regiões administrativas. Desde então ao nível de cada distrito existe uma assembleia deliberativa, a assembleia distrital, cuja intervenção de salvaguarda e valorização do património histórico e cultural do distrito, assumida ao longo dos anos, é digna de reconhecimento.”*

Neste sentido, segundo o Governo, *“...Não obstante o esforço promovido pelos responsáveis e trabalhadores das assembleias distritais, é inegável que, ao longo do tempo, a realidade distrital tem vindo a perder relevância jurídica e administrativa, o que levou ao reequacionar da sua existência no atual mapa jurídico-administrativo do país...”*

É, designadamente, objetivo do Governo, com a apresentação da presente proposta de lei *“...fazer uma profunda alteração do quadro jurídico das assembleias distritais e encontrar as soluções adequadas tendo em conta a diversidade de situações concretas em termos de património, nível e tipo de atividade e vínculos laborais que detêm os seus trabalhadores.”*

Por fim, segundo o proponente esta iniciativa estipula que *“as assembleias distritais deixam de ter estrutura e património próprios, e por isso, deixam de gerar despesa ou contrair dívidas, passando o respetivo funcionamento a ver-se suportado apenas em termos de reunião das autarquias que delas fazem parte”*

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

A iniciativa é apresentada pelo Governo, nos termos da alínea d) do artigo 197.º da Constituição e do 118.º do Regimento, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei.

Respeita os requisitos formais previstos no n.º1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 2 do artigo 123.º do referido diploma, quanto às propostas de lei em particular. Respeita

ainda os limites da iniciativa impostos pelo Regimento, por força do disposto nos nºs 1 e 3 do artigo 120.º

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A proposta de lei inclui uma exposição de motivos, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro (sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas), alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto.

Cumpra o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Nos termos do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, *“As propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado”*.

Como refere a Exposição de Motivos da proposta, o Governo ouviu a Associação Nacional de Municípios (ANMP), e juntou o respetivo parecer.

Tem uma norma revogatória do Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro, nos termos do artigo 9.º Quanto à entrada em vigor, terá lugar no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação, nos termos do artigo 10.º da proposta.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Constituição da República Portuguesa

O distrito foi desde a sua criação pela Constituição de 1822 e, até à entrada em vigor do Código Administrativo de 1878, simples circunscrição administrativa do Estado. Após esta data passa a constituir uma autarquia local, situação que se mantém apenas até 1892. Com a Constituição de 1911, o distrito volta à condição de autarquia local. Em 1933 a Constituição consagra o distrito, mais uma vez, como simples circunscrição administrativa, situação que na revisão constitucional de 1959 é novamente invertida, regressando à natureza de autarquia

supramunicipal⁶. Com a entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa de 1976 o distrito deixa de ser autarquia, situação que permaneceu até aos dias de hoje.

O n.º 1 do artigo 263.º da Constituição da República Portuguesa de 1976 estabeleceu que, enquanto as regiões administrativas não estivessem instituídas se mantinha a divisão distrital. De acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, em cada distrito, e nos termos a definir por lei, deveria ser constituída uma assembleia deliberativa, composta por representantes dos municípios e presidida pelo governador civil. Ao governador civil caberia representar o Governo, e exercer os poderes de tutela no distrito, devendo ser assistido por um conselho distrital. A divisão em distritos foi assim definida como sendo meramente transitória, devendo manter-se, apenas, até à instituição das regiões (artigo 256.º)⁷.

Com a revisão constitucional de 1982, o artigo 263.º passou a artigo 295.º, agora incluído nas disposições finais e transitórias. *Em termos de legislação infraconstitucional, a organização dos distritos, na ausência de uma mudança de perspectiva constitucional, não sofreria quaisquer alterações. Esta foi uma situação que, contudo, muito contrastaria com o estatuto legal das autarquias locais – as freguesias e os municípios – que a partir de 1984 passaram a ter um novo regime global, protagonizado pelo Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março, que revogaria a Lei n.º 79/77*⁸.

Com a Lei Constitucional n.º 1/89 verificou-se nova e última renumeração, tendo-se mantido nas disposições finais e transitórias mas, agora, como artigo 291.º. A redação do n.º 1 foi alterada, subsistindo a divisão territorial apenas no espaço não abrangido pelas regiões administrativas. De mencionar, também, que o governador civil deixou de presidir à assembleia deliberativa do distrito.

Sobre o atual artigo 291.º da Constituição, os Profs. Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira, afirmam o seguinte: *Não é líquido o que deve entender-se por subsistência da divisão distrital (n.º 1), nomeadamente quanto a saber se a estrutura prevista no n.º 2 significa a manutenção de uma autarquia distrital ou apenas uma organização de coordenação intermunicipal. É agora inequívoco, depois da revisão de 1989, que se não trata nem de uma estrutura de administração periférica do Estado, nem sequer de uma estrutura mista de articulação entre o Estado e os municípios, diferentemente do que poderia dar a entender a redação originária, em que o governador civil integrava a assembleia distrital, à qual presidia mesmo.*

⁶ Aires de Jesus Ferreira Pinto, *Distrito*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume IV, Lisboa, 1991, págs. 122 e 130.

⁷ Os Governos Cívicos foram extintos tendo as respetivas competências sido transferidas nos termos da Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e do Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro.

⁸ José Manuel Sérvulo Correia e Jorge Bacelar Gouveia, *O Financiamento Municipal das Assembleias Distritais e a Constituição*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 1997, pág. 234.

Diversamente da estrutura diárquica dos órgãos das autarquias locais – assembleia representativa e órgão executivo –, no distrito a Constituição prevê apenas a existência de uma assembleia deliberativa distrital (n.º 2), composta por representantes dos municípios da respetiva área, sendo aliás omissa quanto à forma de designação desses representantes municipais.

Apesar de faltar a menção de um órgão executivo, nada parece impedir que a lei preveja a constituição de um órgão dessa natureza eleito pela assembleia, com poderes delegados.

Embora seja uma estrutura autárquica em vias de extinção, o distrito não pode ser suprimido antes da instalação das regiões administrativas, pelo que há de manter atribuições próprias – nomeadamente as que tradicionalmente lhe pertenciam –, sem prejuízo das que possam ser transferidas para os municípios ao abrigo do princípio da descentralização. Não está excluída a possibilidade de transferência de atribuições estaduais para os distritos, inclusive algumas que haverão de pertencer às regiões administrativas⁹.

Já relativamente às assembleias distritais, os Profs. Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros afirmam que a previsão no n.º 2, em cada distrito, de uma assembleia deliberativa, composta por representantes dos municípios, poderia inculcar, porventura, em sentido algo diferente. E também o Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro, ao estabelecer a sua organização com membros por inerência (os presidentes das câmaras municipais) e por eleição (em cada concelho, dois membros eleitos pela assembleia municipal), ao atribuir-lhes competências nos domínios da cultura e do apoio técnico às autarquias locais e ao pressupor a administração de património próprio. No entanto, os poderes são tão exíguos e a assembleia não está acompanhada (ao arrepio dos princípios dualista do artigo 239.º) de um órgão executivo (ou é ele que tem de servir também como órgão executivo) que não se torna plausível a aproximação à ideia de poder local e de autarquias locais consagrada em 1976 (artigos 6.º, n.º 1, e 235.º e segs.). Nem, com raras exceções, estas assembleias, na prática, têm sido constituídas¹⁰.

Ainda sobre os distritos importa mencionar que os distritos autónomos das então designadas Ilhas Adjacentes foram extintos e criadas as regiões autónomas dos Açores e da Madeira, cujos estatutos provisórios vieram a ser publicados, respetivamente, pelos DL n.ºs 318-B/76 e 318-B/76, ambos de 30 de abril¹¹.

Cumpre referir, por último, que os distritos subsistem enquanto não se concretizar, por um lado, a criação legal das regiões, e por outro, a sua instituição em concreto, conforme resulta dos artigos 255.º, 256.º e 291.º da Lei Fundamental.

⁹ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, págs. 1027 e 1028.

¹⁰ Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2006, pág. 970.

¹¹ Aires de Jesus Ferreira Pinto, *Distrito*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume IV, Lisboa, 1991, págs. 127.

Legislação infraconstitucional

Em termos de legislação infraconstitucional, as atribuições e competências dos órgãos dos distritos e as finanças distritais conheceram evoluções diferentes. Estas matérias foram inicialmente consagradas em diplomas autónomos – Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, e Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro – mas, a partir de 1991, passam a estar previstos apenas num só, no Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro.

Senão vejamos: relativamente à primeira matéria, coube à Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, definir as atribuições das autarquias e as competências dos respetivos órgãos. O Capítulo IV consagrou a matéria relativa ao distrito, tendo a Secção II por objeto a assembleia distrital (artigos 83.º a 89.º), e a Secção III o conselho distrital (artigos 88.º a 90.º).

Mais tarde, o Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março, veio rever a Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, no sentido da atualização e reforço das atribuições das autarquias locais e da competência dos respetivos órgãos. Este diploma não modificou os artigos referentes à assembleia e ao conselho distritais, remetendo a sua regulação para um diploma próprio. Efetivamente, no preâmbulo pode ler-se que se omite *a referência ao distrito, face à sua não caracterização como autarquia local, mas apenas como unidade administrativa territorial de natureza distinta, bem como o normativo correspondente à tutela administrativa, matéria que, sendo estranha às atribuições das autarquias e às competências dos seus órgãos, se considera dever constar de diploma autónomo.*

No que respeita às finanças distritais importa começar por mencionar a Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, diploma que estabeleceu o regime jurídico das finanças locais. Este regime consagrava diversas normas sobre a matéria das finanças distritais (artigos 13.º, 22.º e 24.º).

O artigo 29.º previa que esta lei seria obrigatoriamente revista até 15 de junho de 1981, o que, contudo, não veio a suceder. Porém, em 1983 e ao abrigo da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 19/83, de 6 de setembro, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março. Este diploma que revogou a Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, regulava a matéria das finanças distritais nos artigos 24.º, 25.º e 29.º, mantendo deste modo um tratamento específico desta matéria em termos muito aproximados aos existentes até essa data.

A Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro, revogou o Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março, mantendo-se no entanto em vigor toda a legislação vigente sobre finanças distritais (n.º 3 do artigo 29.º).

Após a já mencionada revisão constitucional de 1989, foi aprovada pela Lei n.º 25/90, de 9 de agosto, a autorização legislativa que foi concretizada no Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro. Este decreto-lei revogou expressamente no seu artigo 23.º, os artigos 82.º a 90.º da Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, relativos às atribuições e competências dos órgãos dos distritos. Já no caso das finanças distritais cuja regulação constava ainda do Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de

março, verifica-se uma *revogação tácita deste regime, em face da incompatibilidade verificada, neste particular, entre os dois diplomas*¹².

Segundo o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro, a 2.ª Revisão Constitucional, na nova redação que imprimiu ao artigo 291.º da Constituição, exclui o governador civil da composição das assembleias distritais.

Tal inovação implica a necessidade de proceder a alterações no regime jurídico a que estão submetidas as assembleias distritais, nomeadamente, quanto à sua composição, atualização das competências, duração dos mandatos, regimes financeiros e patrimonial, organização e funcionamento e adequação ao novo regime jurídico da tutela administrativa.

Algumas atividades que as assembleias distritais oportunamente resolverem não continuar a assegurar serão prosseguidas pela Administração Central, que para o efeito promoverá o melhor aproveitamento e racionalização dos meios humanos e materiais que lhe estavam afetos, recorrendo, se tal for aconselhável, à designação de comissões que se ocuparão do apuramento e gestão transitória desse património.

Por outro lado, há que definir a composição, as competências e as normas de funcionamento do novo conselho consultivo.

Importa agora proceder a uma breve análise comparativa dos artigos referentes à competência das assembleias distritais e às finanças distritais, desde a sua redação inicial até à atualmente vigente.

➤ **Competências das assembleias distritais**

O artigo 87.º da Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, determinou que à assembleia distrital competia:

- a) *Elaborar o seu regimento;*
- b) *Promover a coordenação dos meios de ação distritais;*
- c) *Deliberar sobre a criação ou manutenção de serviços que, na área do distrito, apoiem tecnicamente as autarquias;*
- d) *Dar parecer sobre a criação de zonas de fomento agrícola, industrial e turístico, bem como incentivar o desenvolvimento económico e social do distrito;*
- e) *Promover atividades que visem o desenvolvimento dos sectores produtivos;*
- f) *Aprovar recomendações sobre a rede escolar no respeitante aos ensinos pré-primários, básico, secundário e médio, bem como coordenar a ação das autarquias locais no âmbito do equipamento escolar;*
- g) *Deliberar sobre a criação e manutenção de museus etnográficos, históricos e de arte local;*

¹² José Manuel Sérvulo Correia e Jorge Bacelar Gouveia, O Financiamento Municipal das Assembleias Distritais e a Constituição, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1997, pág. 236.

- h) Deliberar sobre a investigação, inventariação e conservação dos valores locais arqueológicos, históricos e artísticos e sobre a preservação e divulgação do folclore, trajes e costumes regionais;*
- i) Solicitar informações e esclarecimentos ao governador civil em matéria de interesse do distrito;*
- j) Estabelecer as normas gerais de administração do património próprio do distrito ou sob sua jurisdição, aprovar o programa anual dos subsídios a atribuir pelo governo civil e as contas e relatórios respetivos, sob proposta do governador civil;*
- l) Aprovar o plano anual de atividades, orçamento, relatório e contas do distrito;*
- m) Fixar o quadro de pessoal dos diferentes serviços da autarquia distrital e o respetivo regime jurídico e remunerações, nos termos do estatuto legalmente definido para a função pública, e dentro do princípio da uniformidade interprofissional e inter-regional;*
- n) Exercer os demais poderes que lhe sejam conferidos por lei ou que sejam mera consequência das atribuições do distrito.*

Tendo o Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março, sido omissivo sobre esta matéria, coube ao artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro, estabelecer as competências que hoje se mantêm em vigor:

- a) Elaborar o seu regimento;*
- b) Promover a coordenação dos meios de ação distritais de que disponha;*
- c) Deliberar sobre a criação ou manutenção de serviços que, na área do distrito, apoiem tecnicamente as autarquias locais;*
- d) Dar parecer, sempre que solicitado, sobre questões relacionadas com o desenvolvimento económico e social do distrito;*
- e) Aprovar recomendações sobre a rede escolar no respeitante aos níveis de ensino que constituem a educação pré-escolar, o ensino básico e o ensino secundário, bem como coordenar a ação das autarquias locais no âmbito do equipamento escolar;*
- f) Deliberar sobre a criação e manutenção de museus etnográficos, históricos e de arte local;*
- g) Deliberar sobre a investigação, inventariação e conservação dos valores locais e arqueológicos, históricos e artísticos e sobre a preservação e divulgação do folclore, trajes e costumes regionais;*
- h) Solicitar informações e esclarecimentos ao governador civil em matéria de interesse do distrito;*
- i) Estabelecer as normas gerais de administração do património próprio do distrito sob sua jurisdição;*
- j) Aprovar o plano anual de atividades, o orçamento e suas revisões ou alterações e o relatório e as contas da assembleia distrital;*
- l) Gerir o quadro de pessoal por si fixado;*

m) Exercer os demais poderes que lhe sejam conferidos por lei.

Comparando as duas redações, podemos concluir que nas competências das assembleias distritais não foram introduzidas alterações significativas, entre 1977 e os dias de hoje.

➤ **Finanças distritais**

A Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, primeiro diploma que regulou esta matéria, previa no n.º 1 do artigo 22.º que enquanto as regiões não estivessem instituídas, os distritos seriam dotados através de uma verba anualmente transferida do Orçamento Geral do Estado.

Mais tarde, o n.º 1 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março, manteve a mesma orientação da Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, determinando que os distritos seriam dotados através de uma verba anualmente transferida do Orçamento do Estado.

Atualmente, e de acordo com o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro, constituem receitas das assembleias distritais:

- a) O produto das contribuições de cada município;*
- b) O produto da cobrança de taxas pela prestação de serviços ou pelo aproveitamento de bens de utilização pública;*
- c) O rendimento de bens próprios e o produto da sua alienação;*
- d) Quaisquer outros rendimentos permitidos por lei.*

De acordo com os Profs. Doutores, José Manuel Sérvulo Correia e Jorge Bacelar Gouveia, no seu parecer O Financiamento Municipal das Assembleias Distritais e a Constituição, em termos históricos-evolutivos, a descrição da disciplina legal do financiamento e das despesas das assembleias distritais mostra a existência de dois períodos fundamentais, ainda que não seja esse o número de instrumentos regulativos utilizados:

1.º) período 1979-1991 – caracterizado pelo regime constante dos arts. 22.º e 24.º, respetivamente, da Lei n.º 1/79 e do Decreto-Lei n.º 98/84, que tinha como traço comum o financiamento estadual de verbas a transferir do Orçamento do Estado;

2.º) período 1991-... - caracterizado pelo regime inserto no art. 9.º do Decreto-Lei n.º 5/91, em que se multiplicam as fontes de financiamento, avultando a ausência de qualquer financiamento estadual e sendo mesmo suportado, apreciavelmente, pelos municípios integrantes¹³.

De referir que o n.º 6 do artigo 7.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2013, estabeleceu que as assembleias distritais *ficavam obrigadas a elaborar e a entregar aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da*

¹³ José Manuel Sérvulo Correia e Jorge Bacelar Gouveia, O Financiamento Municipal das Assembleias Distritais e a Constituição, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 1997, pág. 236.

administração interna e da administração local, até ao final do 1.º semestre de 2013, o inventário do respetivo património imobiliário.

Por último, importa referir que a presente iniciativa prevê no n.º 3 do artigo 6.º que, no caso da transferência dos trabalhadores das assembleias distritais ocorrer para o Estado, o processo de reorganização é qualificado como de extinção, para efeitos de aplicação da Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro. Estipula, ainda, no n.º 1 do artigo 8.º que a presente lei não é aplicável ao património imobiliário das assembleias distritais que, nos termos do Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro, e do Despacho Conjunto de 14 de fevereiro de 1992, foi transferido para os Governos Cívicos¹⁴ é propriedade do Estado.

- **Enquadramento internacional**

Outros países

A legislação comparada é apresentada para o Brasil.

Atendendo à especificidade que cada país apresenta relativamente à organização administrativa territorial, entendemos fazer referência à organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, na medida em que compreende o Distrito Federal. Ainda que não represente uma estrutura igual ou semelhante à do distrito e à da assembleia distrital de Portugal.

Segundo o artigo 18.º da Constituição da República Federativa do Brasil a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (...).

O Capítulo V - Do Distrito Federal e dos Territórios Seção I - Do Distrito Federal, no seu artigo 32.º dispõe que *o Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios. A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do artigo 77.º, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração. Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no artigo 27.º. A Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.*

¹⁴ Os Governos Cívicos foram extintos tendo as respetivas competências sido transferidas nos termos da Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e do Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro.

No seguimento do consagrado no artigo 32.º, o Distrito Federal rege-se por lei orgânica aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, consoante os princípios constitucionais.

A Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993, atualizada a 23 de dezembro de 2013, de acordo com o seu artigo 3º, define os objetivos prioritários do Distrito Federal:

Garantir e promover os direitos humanos assegurados na Constituição Federal e na Declaração Universal dos Direitos Humanos; Assegurar ao cidadão o exercício dos direitos de iniciativa que lhe couberem, relativos ao controle da legalidade e legitimidade dos atos do Poder Público e da eficácia dos serviços públicos; Preservar os interesses gerais e coletivos; Promover o bem de todos; Proporcionar aos seus habitantes condições de vida compatíveis com a dignidade humana, a justiça social e o bem comum; Dar prioridade ao atendimento das demandas da sociedade nas áreas de educação, saúde, trabalho, transporte, segurança pública, moradia, saneamento básico, lazer e assistência social; Garantir a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; Preservar sua identidade, adequando as exigências do desenvolvimento à preservação de sua memória, tradição e peculiaridades; Valorizar e desenvolver a cultura local, de modo a contribuir para a cultura brasileira; Assegurar, por parte do Poder Público, a proteção individualizada à vida e à integridade física e psicológica das vítimas e das testemunhas de infrações penais e de seus respectivos familiares; Zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília (...).

No que concerne a competências, o artigo 14.º da lei orgânica, inserido no Capítulo III - Da Competência do Distrito Federal, atribui ao *Distrito Federal as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.*

A Seção I - Da Competência Privativa, daquele Capítulo, artigos 15.º, 16.º e 17.º elenca, respetivamente, a *Competência Privativa*, a *Competência Comum* e a *Competência Concorrente* do Distrito Federal.

A Câmara Legislativa constitui o órgão do Distrito Federal, que desempenha as várias atribuições decorrentes do artigo 58.º e seguintes, incluídos na Seção II - Das Atribuições da Câmara Legislativa do Capítulo II - do Poder Legislativo, da Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993.

Nos termos do artigo 58.º, cabe à *Câmara Legislativa (...)* *dispor sobre todas as matérias de competência do Distrito Federal, especialmente sobre:*

Matéria tributária, observado o disposto nos artigos 145.º, 147.º, 150.º, 152.º, 155.º, 156.º e 162.º da Constituição Federal; Plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e empréstimos externos a qualquer título a ser contraídos pelo Distrito Federal; Criação, transformação e extinção

de cargos, empregos e funções públicas, fixação dos vencimentos ou aumento de sua remuneração; Planos e programas locais de desenvolvimento econômico e social; Educação, saúde, previdência, habitação, cultura, ensino, desporto e segurança pública; Autorização para alienação dos bens imóveis do Distrito Federal ou cessão de direitos reais a eles relativos, bem como recebimento, pelo Distrito Federal, de doações com encargo, não se considerando como tais a simples destinação específica do bem; Criação, estruturação e atribuições de Secretarias do Governo do Distrito Federal e demais órgãos e entidades da administração direta e indireta; Uso do solo rural, observado o disposto nos artigos 184.º a 191.º da Constituição Federal; Planejamento e controle do uso, parcelamento, ocupação do solo e mudança de destinação de áreas urbanas, observado o disposto nos artigos 182.º e 183.º da Constituição Federal; Criação, incorporação, fusão e desmembramento de Regiões Administrativas; Concessão ou permissão para a exploração de serviços públicos, incluído o de transporte coletivo; O servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; Criação, transformação, fusão e extinção de entidades públicas do Distrito Federal, bem como normas gerais sobre privatização das entidades de direito privado integrantes da administração indireta; Prestação de garantia, pelo Distrito Federal, em operação de crédito contratada por suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; Aquisição, administração, alienação, arrendamento e cessão de bens imóveis do Distrito Federal; Transferência temporária da sede do Governo; Proteção e integração de pessoas portadoras de deficiência; Proteção à infância, juventude e idosos; Organização do sistema local de emprego, em consonância com o sistema nacional.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se a existência da seguinte iniciativa conexa com a matéria em apreço: - PJR n.º 947/XII/3.ª (PCP) - Reforço dos meios para o funcionamento e manutenção da atividade e dos serviços das Assembleias Distritais.

- **Petições**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não existe qualquer petição versando sobre idêntica matéria.

V. Consultas e contributos

Nos termos dos n.ºs 1, alínea a), e 3 do artigo 4.º da Lei n.º 54/98, de 18 de Agosto (“Associações representativas dos municípios e das freguesias”) e do artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República, deve ser promovida a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP)

- **Pareceres / contributos enviados pelo Governo**

Foi enviado pelo Governo parecer resultante da consulta promovida à Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP)

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação atualmente disponibilizada não é possível aferir eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.