



COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E PODER LOCAL
XII Legislatura

EXCELENTÍSSIMA SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA
DA REPÚBLICA

Of. 1188/CAOTPL

ASSUNTO: Parecer - Projeto de Lei 303/XII/2.ª (PCP)

Para os devidos efeitos, tenho a honra de enviar a Vossa Excelência o **PARECER** relativo ao *Projeto de Lei 303/XII-PCP - Revoga a Lei a n.º 22/2012 de 30 de maio que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica*, tendo os Considerandos e as Conclusões sido aprovados por unanimidade, verificando-se a ausência dos GP's do BE e do PEV, em reunião desta Comissão Parlamentar realizada em 2012.11.28.

Com os melhores cumprimentos,

Palácio de São Bento, 28.11.12

O VICE-PRESIDENTE DA COMISSÃO,

(Fernando Marques)



Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

Parecer

Projeto de Lei n.º 303/XII/2ª

Autor: Deputada
Emília Santos (PSD)

Revoga a Lei a n.º 22/2012 de 30 de maio que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica



Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV- ANEXOS

PARTE I - CONSIDERANDOS

1 – Introdução

O Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 303/XII/2ª (*Revoga a Lei a n.º 22/2012 de 30 de maio que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica*).

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto no artigo 167º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118º do Regimento da Assembleia da República em vigor à data, reunindo os requisitos formais previstos nos artigos 123º e 124º desse mesmo Regimento.

O Projeto de Lei em causa foi admitido em 12 de outubro de 2012 e baixou por determinação de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, para apreciação e emissão do respetivo parecer.

A presente iniciativa inclui exposição de motivos, obedece aos requisitos formais respeitantes às iniciativas, em geral, e aos projetos de lei, em particular.

2 – Objeto, Conteúdo e Motivação

O Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português visa com este projeto de lei revogar o Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica aprovado pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

O Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português considera que a “...lei pretende única e exclusivamente extinguir freguesias e não promover uma reorganização administrativa

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

territorial; nem o conteúdo da lei vai ao encontro dos princípios enunciados na mesma. Uma séria reorganização administrativa do território passa pela concretização da regionalização como determina a Constituição da República Portuguesa, assente num processo de descentralização que promova o desenvolvimento económico e a autonomia”.

Segundo os proponentes, “O objetivo de liquidação de mais de um milhar de freguesias no país vai ao encontro dos objetivos do Pacto de Agressão da troika e das opções políticas do Governo PSD/CDS-PP, de desmantelamento do Poder Local Democrático”.

Por último, é feita menção aos “... critérios cegos e quantitativos para a extinção de freguesias, não considerando as necessidades das populações, a identidade e a cultura local, as especificidades e as características de cada território. Desvaloriza, vergonhosamente, a posição tomada pelos eleitos autárquicos, seja ao nível dos órgãos de freguesia, seja ao nível dos órgãos municipais, ao criar a Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território, ao mesmo tempo que tenta transferir para as Assembleias Municipais o papel de coveiras das freguesias”.

O Projeto de Lei n.º 303/XII/2ª pretende a revogação da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, e a repristinação da Lei n.º 11/82, de 2 de junho, da Lei n.º 8/93, de 5 de março, do artigo 33.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, revogados pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

3 - Iniciativas pendentes sobre a mesma matéria

Da pesquisa efetuada à base de dados da atividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) verificou-se que, neste momento, estão pendentes iniciativas versando sobre idêntica matéria:

- **Projeto de Lei n.º 298/XII/2.ª (BE)** - Revoga o Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica aprovado pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.
- **Projeto de Lei n.º 299/XII/2ª (BE)** - Define o regime de audição e participação das autarquias locais e populações no processo legislativo de criação, extinção, fusão e

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

modificação de autarquias locais, procede à segunda alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho

Efetuada, também, consulta à base de dados da atividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) verifica-se a existência das seguintes petições já concluídas:

- a) **Petição n.º 64/XII/1.ª** em que 7028 (sete mil e vinte e oito cidadãos) “ Solicitam a tomada de medidas necessárias e legais para que não se extingam freguesias”.
- b) **Petição n.º 69/XII/1.ª**- em que 6120 (seis mil cento e vinte cidadãos) apresentaram uma “Petição contra os critérios do Eixo 2 do Documento Verde”

Estas duas Petições foram objeto de debate conjunto em Plenário no dia 24 de fevereiro de 2012

Em fase de tramitação final verifica-se a existência das seguintes petições:

- a) **N.º 153/XII/1.ª** – “ Em defesa das freguesias do concelho de Salvaterra de Magos” subscrita por 4277 cidadãos;
- b) **N.º 154/XII/1.ª**- “ Contra a extinção de Freguesias” promovida pela Junta de Freguesia de Arez e subscrita por 125 cidadãos;
- c) **N.º 155/XII/1.ª** – “ Contra o Livro Verde da Reforma Administrativa” promovida junta de Freguesia de Nossa Senhora da Vila e subscrita por 985 cidadãos;
- d) **N.º 156/XII/1.ª** – “ Suspensão do Processo de reorganização Administrativa Territorial “ promovida pela Plataforma Freguesias SIMTRA e subscrita por 7319 cidadãos.

Em fase de elaboração de nota de admissibilidade encontra-se a **Petição n.º 182/XII/2.ª** – “Petição nacional contra a extinção/agregação/fusão de Freguesia” subscrita por 8012 cidadãos.

4 - Consultas obrigatórias e ou facultativas

A Presidente da Assembleia da República promoveu, em 16/10/2012, a audição dos órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, solicitando o envio dos respetivos pareceres no prazo de 15 dias (Governos Regionais) ou 20 dias (Assembleias Legislativas), nos termos da Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto, e do n.º 4 do artigo 118, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Nos termos do 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) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A signatária do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de “elaboração facultativa” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 303/XII/2ª que visa revogar o Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica aprovado pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

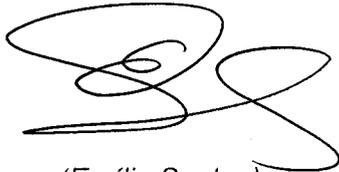
2. A Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local é do parecer que o Projeto de Lei n.º 303/XII/2ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser agendado para apreciação pelo Plenário da Assembleia da República, reservando os grupos parlamentares as suas posições e decorrente sentido de voto para o debate.

PARTE IV- ANEXOS

Nota técnica elaborada ao abrigo do disposto do artigo 131º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 23 de novembro de 2012

A Deputada autora do Parecer,



(Emília Santos)

¹⁰¹
O Presidente da Comissão,



(Ramos Preto)

Projeto de Lei n.º 303/XII/2.ª (PCP) - Revoga o Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica

Data de admissão: 15 de outubro de 2012

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

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação 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. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Fernando Vasco (DAC), Ana Paula Bernardo (Daplen), Luis Correia da Silva (BIB) Lisete Gravito e Maria José Leitão (DILP)

Data: 25 de outubro de 2012

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

A presente iniciativa legislativa visa, nos termos do seu artigo 1.º, revogar a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que “*aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica*” bem como, ripristinar, “*as normas por esta revogadas*”, ou seja as normas que vigoravam à data de entrada em vigor da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, designadamente a Lei n.º 11/82, de 2 de junho, e a Lei n.º 8/93, de 5 de março.

Segundo os proponentes (PCP), “*Numa atitude de arrogância e autoritarismo, o Governo e os partidos que o suportam, PSD e CDS-PP, aprovaram a lei que estabelece os critérios para a extinção de freguesias em Portugal - Lei nº 22/2012, de 30 de maio...*”. A aprovação desta lei decorreu num período de grande contestação pelas autarquias, entidades locais, trabalhadores e população.”

Salientam igualmente a existência de “*... alguns momentos que ficaram marcados pela clara rejeição da extinção de freguesias no nosso país: no Congresso da ANAFRE em dezembro de 2011, no Encontro Nacional de Freguesias em março de 2012, na grandiosa manifestação em defesa das freguesias no passado dia 31 de março e mais recentemente, no 2º Encontro Nacional de Freguesias realizado a 15 de setembro de 2012 e no XX Congresso (extraordinário) da ANMP realizado a 29 de setembro de 2012, em que, as respetivas conclusões reivindicam a revogação da Lei nº22/2012, de 30 de maio.*”

A iniciativa ora em apreço pretende deste modo “*... defender o aprofundamento da autonomia do Poder Local Democrático, a sua proximidade às populações e o reforço da sua capacidade de intervenção e dos respetivos meios, que permitam corresponder às expectativas das populações e melhorar a sua qualidade de vida.*”

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

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais:**

Esta iniciativa legislativa é apresentada por doze Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), nos termos da alínea b) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição, e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República. Toma a forma de projeto de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, mostra-se

redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais previstos, para os projetos de lei, no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento. Não infringe a Constituição ou os seus princípios, define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, e não envolve, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento, respeitando assim, também, os limites que condicionam a admissão das iniciativas previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 120.º do Regimento.

Este projeto de lei deu entrada em 12/10/2012, foi admitido em 15/10/2012 e baixou na generalidade à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.^a). Foi anunciado na sessão plenária de 17/10/2012.

A organização administrativa territorial autárquica é matéria da competência exclusiva da Assembleia da República, nos termos da alínea n) do artigo 164.º, do n.º 4 do artigo 236.º e do artigo 249.º da Constituição. *“A inclusão de qualquer matéria na reserva de competência da Assembleia da República absoluta é in totum. Tudo quanto lhe pertença tem de ser objeto de lei da Assembleia da República. A reserva de competência é tanto para a feitura de normas legislativas como para a sua entrada em vigor, interpretação, modificação, suspensão ou revogação E é tanto para feitura de novas normas quanto para a decretação, em novas leis, de normas preexistentes.”*¹

Cumprindo ainda referir que as leis sobre as matérias previstas na alínea n) do artigo 164.º da Constituição são obrigatoriamente votadas na especialidade pelo Plenário, nos termos do n.º 4 do artigo 168.º.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, adiante designada como lei formulário, prevê um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que importa ter presentes no decurso da especialidade em Comissão e, em especial, no momento da redacção final.

*“As vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo, em atos de suspensão ou em revogações expressas de todo um ato.”*² O projeto de lei em causa pretende revogar a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica. O seu título, fazendo, expressamente, essa referência traduz

¹ Constituição Anotada de Jorge Miranda e Rui Medeiros, Tomo II, pag. 518.

² In pag. 203, de Legística, de David Duarte, Alexandre Sousa Pinheiro e outros, Almedina

corretamente o objeto do diploma³, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário. A iniciativa prevê também (artigo 1.º) a repriminção das normas revogadas por esta lei (Leis n.ºs 11/82, de 2 de junho, e 8/93, de 5 de março, e do artigo 33.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro), ou seja, a reposição em vigor destas normas revogadas, em consequência da revogação da norma que as revogou.

A entrada em vigor da iniciativa, em caso de aprovação, nos termos do artigo 2.º do projeto de lei, “no dia seguinte após a sua publicação”, está em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos “entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar quaisquer outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- Enquadramento legal nacional e antecedentes

Importa de forma breve, proceder à análise da organização administrativa de Portugal, dos principais artigos da Constituição, da legislação sobre autarquias locais e de outros documentos conexos com esta matéria.

Organização administrativa de Portugal. Algumas notas.

Segundo os Professores Drs. Jorge Miranda e Rui Medeiros, *a autonomia administrativa local não começou com a Constituição de 1976. Vem desde os primórdios do Estado português. Os concelhos ou municípios sempre foram instituições presentes em todas as fases da história do nosso Direito público, embora com conteúdos e formas variáveis conforme as épocas e os sucessivos regimes políticos.*

A própria monarquia absoluta condescendeu com a teia vasta de autoridades municipais, muitas vezes eletivas; e sabe-se a importância que os municípios tiveram também na formação do Brasil.

Pelo contrário, o primeiro liberalismo – não tanto por influência jacobina quanto pela necessidade de reformar ou recriar as estruturas sociopolíticas e socioeconómicas do país – fez deles tábuas rasas e ergueu, desde a base, um novo sistema, com alcance mais ou menos centralizador. Os decretos de Mouzinho da Silveira de

³ No entanto, para efeitos de especialidade sugere-se à Comissão a seguinte alteração do título: *Revoga a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica.*

1832, os de Passos Manuel de 1836, e os subsequentes Códigos Administrativos exibem essa tendência, com oscilações.

Um novo mapa administrativo do país resultou da extinção de centenas de concelhos; e, até certo ponto para compensar as populações, instituíram-se entidades inframunicipais, as freguesias. Entretanto, esboçaram-se entidades supramunicipais, os distritos ou as províncias⁴.

Cumprindo, assim, destacar as reformas de 1832, 1836 e 1867, que foram sendo introduzidas ao mapa administrativo de Portugal.

A primeira reforma, da autoria de Mouzinho da Silveira, veio a ocorrer com a publicação do Decreto n.º 23, de 16 de Maio de 1832. Dispunha o artigo 1.º que os *Reinos de Portugal e Algarves, e Ilhas Adjacentes são divididos em Províncias, Comarcas, e Concelhos. Muitos Concelhos formam a Comarca, muitas Comarcas a Província*, ficando abolidas todas as outras divisões territoriais de qualquer natureza e denominação.

Como referem os Professores Drs. Jorge Miranda e Rui Medeiros, em 1836 nasceu um novo mapa administrativo de Portugal. A Portaria de 29 de Setembro de 1836, desencadeou este processo ao nomear uma comissão cuja missão era a de proceder à elaboração de um *projeto para a divisão administrativa do território do reino*. Na sequência da referida portaria, o Decreto de 6 de Novembro de 1836 determinou, no artigo 1.º, que o *Território Continental do Reino de Portugal e Algarves fica dividido nos 17 Distritos Administrativos atualmente existentes, compostos de 351 Concelhos, designados nos Mapas respetivos que fazem parte do presente Decreto*. Assim sendo, mantém-se o número de distritos mas reduz-se o número de concelhos de 821 para 351. Nesse mesmo ano, em 31 de Dezembro, publica-se o primeiro Código Administrativo, que reúne as últimas alterações relativas à administração e divisão do território.

Posteriormente foi publicada a Lei da Administração Civil, também conhecida como Lei Martens Ferrão, que correspondeu a um novo Código Administrativo, aprovado pela Lei de 26 de Junho de 1867. Este diploma dispunha no seu artigo 1.º que o *reino de Portugal se divide para os efeitos administrativos em distritos, os distritos em concelhos e os concelhos em paróquias civis. Cada paróquia civil constitui uma unidade para a divisão administrativa. De grupos de paróquias formam-se os concelhos, assim como de grupos de concelhos se formam os distritos*. O número de distritos é fixado em 11. Na sequência desta lei é aprovado o Decreto de 10 de Dezembro de 1867 em que se estipula que os concelhos são 159 e as paróquias 1026.

A Constituição de 1933 foi a primeira a consagrar a existência das freguesias, mas apenas impondo-as no Continente e não nos Açores e na Madeira e declarando-as parcelas dos concelhos (artigo 124.º, segundo o qual o território do Continente se dividia em concelhos, que se formavam de freguesias)⁵.

⁴ In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – Constituição Portuguesa Anotada – Tomo III. Coimbra Editora, 2006, págs. 443 e 444

⁵ In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – Constituição Portuguesa Anotada – Tomo III. Coimbra Editora, 2006, pág. 449

A freguesia teve origem eclesiástica. A sua génese pode ser encontrada na paróquia, caracterizando-se por ser formada por um grupo de vizinhos que professavam a mesma religião.

A Constituição de 1976 prevê-as em todo o território nacional e autonomiza-as frente aos municípios. Nem estes se reduzem a agregados de freguesias, nem as freguesias se reduzem a elementos integrantes dos municípios, sujeitos a quaisquer poderes por parte destes⁶.

Já relativamente ao município ou concelho, importa referir que segundo os Professores Drs. Jorge Miranda e Rui Medeiros, *esta é a autarquia local mais importante e, pelas suas atribuições, poderá ser comparada às coletividades de base existentes noutros países europeus.*

A sua dimensão territorial (resultado, em grande parte, da reforma ocorrida em 1836 que dividiu o país em cerca de 400 municípios) permite-lhe, com relativa eficácia, ir ao encontro das populações. Durante o século XIX o seu número foi ainda diminuindo e no século XX estabilizou-se em pouco mais de 300, sendo atualmente de 308.

O município dispõe também de um conjunto de atribuições e competências, assim como de meios técnicos e financeiros muito mais amplos do que os das freguesias, em domínios como os solos, as construções privadas, os arruamentos, o ambiente, os transportes urbanos, a educação, a cultura, o saneamento básico, entre outros.

O município português é, em média, maior que os dos países da Europa que nos estão próximos, aproximando-se mais da realidade existente em alguns países nórdicos e, em certa medida, na Inglaterra (que, por sua vez, também reduziu o número de entes locais após 1974). A semelhança com a Inglaterra e o País de Gales verifica-se em dois planos: a existência de uma autarquia local de nível vicinal e uma autarquia local mais ampla e com mais poderes a nível imediatamente superior⁷.

Atualmente existem 4259 freguesias, distribuídas por 308 municípios. Destes últimos, 278 situam-se no Continente, 19 na Região Autónoma dos Açores e 11 na Região Autónoma da Madeira.

Sobre esta matéria importa citar, por fim, a "Folha Informativa" da DILP, *A Divisão Administrativa em Portugal*, da autoria de Leonor Calvão Borges, onde a autora *procura identificar todas as formas utilizadas de divisão administrativa em Portugal, apresentar os seus objetivos e propostas de alteração, bem como a evolução dos cargos (funções e designação) administrativos. Elabora, ainda, um pequeno historial das iniciativas apresentadas e discutidas na instituição parlamentar, quer tenham sido aprovadas ou rejeitadas, apresentando, no final, (...) alguns números relativos às várias formas de divisão administrativa e correspondentes mapas, para melhor perceção do problema.*

⁶ In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada* – Tomo III. Coimbra Editora, 2006, pág. 449

⁷ In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada* – Tomo III. Coimbra Editora, 2006, págs. 517 e 518.

Constituição da República Portuguesa. Autarquias Locais.

A Constituição da República Portuguesa (CRP), no artigo 6.º, determina que o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública.

Segundo os Professores Drs. Jorge Miranda e Rui Medeiros a locução “autonomia das autarquias locais” é, literalmente, pleonástica (porque autarquias locais pressupõem autonomia). O seu alcance útil consiste na atribuição às autarquias locais de um acervo de poderes próprios (inclusive poderes normativos) a exercer, de harmonia com opções por eles livremente feitas no respeito do princípio democrático⁸.

No mesmo sentido, os Professores Drs. Gomes Canotilho e Vital Moreira defendem que o princípio da autonomia local – a expressão “autonomia das autarquias locais” é pleonástica – significa designadamente que as autarquias locais são formas de administração autónoma territorial, de descentralização territorial do Estado, dotadas de órgãos próprios, de atribuições específicas correspondentes a interesses próprios e não meras formas de administração indireta ou mediata do Estado. O que não exclui, em certos termos, a tutela estadual (cfr. art. 242.º)⁹.

A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, de acordo com o estabelecido no n.º 1, do artigo 235.º da CRP, acrescentando o n.º 2 que as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.

Em nota a este artigo, os Professores Drs. Gomes Canotilho e Vital Moreira escrevem que no n.º 1 estabelece-se que a “organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais”. Este enunciado linguístico aponta para dimensões importantes da constitucionalização do poder local: (1) em primeiro lugar, as autarquias constituem um pilar da própria organização democrático-constitucional do Estado, e não um simples dado orgânico-sociológico, preexistente à própria conformação constitucional da organização do poder político; (2) em segundo lugar, a administração local é configurada como uma administração política, democraticamente legitimada, e só nesta veste ela pode afirmar-se como dimensão da organização democrática do Estado; (3) em terceiro lugar, as autarquias locais são a expressão imediata da organização democrática do poder político republicano e não meras corporações administrativas de “administração indireta” do Estado; (4) em quarto lugar, a legitimação constitucional da autonomia local não converte as autarquias locais em “pequenas repúblicas autónomas”, pois elas não podem deixar de estar “compreendidas” na organização democrática do Estado¹⁰.

⁸ In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada** – Tomo I. Coimbra Editora, 2006, pág. 79.

⁹ In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada** - Volume I. Coimbra Editora, 2007, pág. 234.

¹⁰ In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada** - Volume II. Coimbra Editora, 2007, págs. 714 e 715.

Sobre esta matéria acrescentam ainda que quanto à sua natureza jurídica, as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais (n.º 2). A personalização jurídica é um pressuposto essencial da autonomia, permitindo a impositação jurídica dos interesses locais. Elas são pessoas jurídicas distintas do Estado stricto sensu, isto é, do Estado central, e não elementos ou componentes dele. A natureza territorial significa que o território constitui o elemento estruturante principal da autarquia, pois serve de: (a) elemento de referência para determinar os sujeitos da pessoa coletiva; (b) elemento de individualização dos interesses a satisfazer; (c) elemento de conotação do objeto (pessoas e bens) dos poderes e direitos atribuídos ao ente territorial (território com âmbito do exercício do poder)¹¹.

A criação ou a extinção de municípios, bem como a alteração da respetiva área, é efetuada por lei, precedendo consulta dos órgãos das autarquias abrangidas (artigo 249.º da CRP).

Os Professores Drs. Gomes Canotilho e Vital Moreira consideram que a garantia constitucional das autarquias locais (n.º 1) tem um sentido institucional – garantia institucional – e não um sentido individual. Assegura-se a existência da forma de organização territorial autárquica, mas não se garante um direito individual à criação de uma certa autarquia nem se protege um verdadeiro direito de não extinção.

Obviamente, a extinção de autarquias locais está sempre condicionada pelo princípio da necessidade e deve ter como pressuposto exigências ou fins de interesse público (...). E o princípio constitucional da participação democrática exigirá que qualquer alteração que afete a existência ou a delimitação territorial de uma autarquia não seja tomada sem que ela seja devidamente consultada. É evidente que a extinção de uma autarquia só pode fazer-se por fusão ou por incorporação noutra(s), pois não pode existir vazio autárquico, sendo essa de resto uma das dimensões da referida garantia institucional. Do mesmo modo, a criação de uma nova autarquia só pode ser efetuada por divisão ou desanexação de outra(s), que assim são diretamente interessadas no processo¹².

E desenvolvem esta importante questão afirmando que compete à lei restabelecer a divisão administrativa do território (n.º 4), delimitando as diferentes autarquias. A garantia constitucional da autonomia local não inclui um direito de cada autarquia à manutenção da sua própria existência ou dos seus limites territoriais. A lei pode modificar as fronteiras, criar novas autarquias por cisão ou fusão de outras, extingui-las por divisão ou incorporação em outras. Ponto é que o não faça de forma arbitrária ou desnecessária, ou sem audição das autarquias abrangidas (cfr. arts. 249.º e 256.º, que devem considerar-se expressão de um princípio geral)¹³.

¹¹ In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - Constituição da República Portuguesa Anotada - Volume II. Coimbra Editora, 2007, pág. 716.

¹² In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - Constituição da República Portuguesa Anotada - Volume II. Coimbra Editora, 2007, págs. 715 e 716.

¹³ In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - Constituição da República Portuguesa Anotada - Volume II. Coimbra Editora, 2007, págs. 720 e 721

Sobre esta matéria, os Professores Drs. Jorge Miranda e Rui Medeiros consideram que, a *modificação do município* respeita não apenas à alteração da área dos municípios mas também à criação e à extinção dos municípios.

A Constituição atribui o poder de proceder à modificação do município mediante consulta dos órgãos das autarquias abrangidas. Não parece, portanto, que preveja um direito dos municípios à existência ou à inalterabilidade territorial, ainda que o poder de proceder à modificação de um município não seja absoluto, havendo que respeitar requisitos de razoabilidade e democraticidade¹⁴.

Em matéria de modificação dos municípios, o legislador encontra-se ainda vinculado a certos limites materiais. O princípio da proporcionalidade é um dos limites a ser considerado. A criação, alteração ou extinção de municípios terá de ser adequada, atendendo ao fim que se pretende alcançar, necessária, procurando ser a menos lesiva possível, e equilibrada, no sentido de os benefícios dela resultantes suplantarem os seus custos. Requisito igualmente importante é a viabilidade e sustentabilidade dos novos municípios, que se traduz na verificação de certas condições económico-financeiras e de índices demográficos, geográficos e sociais, de modo a assegurar a existência das novas autarquias locais.

Ao criar, extinguir ou alterar a área de um município, o legislador deverá também ter em conta os circunstancialismos histórico-culturais dos municípios em questão. Na verdade, não parece ter sido intenção da Constituição atribuir um poder ao legislador que lhe permitisse proceder à modificação de municípios descurando a dimensão histórica e cultural que poderá estar associada, em muitos casos, a alguns municípios (cfr. artigo 3.º da Lei n.º 11/82, de 2 de Junho).

Finalmente, dever-se-á atender ao princípio da prossecução do bem comum. A necessidade de se considerar o bem comum na modificação de municípios não é inédita, surgindo logo na Constituição de 1822, cujo artigo 219.º dispunha que haveria Câmaras em todos os povos, onde assim conviesse ao bem público. E a mesma ideia surge nas Leis n.ºs 11/82, de 2 de Junho, e 142/85, de 1 de Novembro, que obrigam a ter em conta os “interesses de ordem nacional e regional ou local em causa” (artigos 3.º, alínea c), e 2.º, alínea d), respetivamente)¹⁵.

Importa, uma vez mais, citar sobre o assunto das autarquias locais, os Professores Drs. Jorge Miranda e Rui Medeiros: *porque a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, em toda a comunidade política portuguesa e em todo o seu território tem de haver autarquias locais. Nenhuma parcela do país pode deixar de estar organizada sob a forma de autarquia local.*

¹⁴ In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada* – Tomo III. Coimbra Editora, 2006, págs. 518 e 519.

¹⁵ In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada* – Tomo III. Coimbra Editora, 2006, pág. 520.

Ou seja: a Constituição não só garante como impõe a existência de autarquias locais em todo o país. Mas não de todas as categoria de autarquias. Se o país tem de estar todo organizado por freguesias e municípios, já as regiões administrativas podem não estar criadas em concreto¹⁶.

Interessante é também refletir sobre a possibilidade de os municípios concretamente envolvidos no processo de criação, alteração e extinção, poderem ou não recorrer ao referendo, nos termos do artigo 240.º. Concluem os Professores Drs. Jorge Miranda e Rui Medeiros que o artigo 240.º *dispõe que as autarquias locais podem submeter a referendo dos respetivos cidadãos eleitores matérias incluídas nas competências dos seus órgãos, não fazendo qualquer referência a competências exclusivas. Parece, assim (...) ser possível a realização de um referendo local em caso de modificação de um município, na medida que os órgãos da autarquia envolvida dispõem de competência sobre a matéria, ainda que consultiva¹⁷.*

Sobre a questão do referendo menciona-se igualmente a Carta Europeia de Autonomia Local, assinada por Portugal em 15 de Outubro de 1985 e que entrou em vigor no ordenamento jurídico português em 1 de Abril de 1991, que vem prever no seu artigo 5.º que *as autarquias locais interessadas devem ser consultadas previamente relativamente a qualquer alteração dos limites territoriais locais, eventualmente por via de referendo, nos casos em que a lei o permita.*

Já o artigo 236.º da CRP, artigo que vem consagrar as categorias de autarquias locais e divisão administrativa, determina no n.º 1 que *no continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas* e no n.º 4 que *a divisão administrativa do território será estabelecida por lei.*

Fiel à tradição portuguesa – e à de muitos outros países -, a Constituição manteve um sistema de autarquias estruturado em três níveis territoriais, instituindo três categorias de autarquias locais: a freguesia, o município e a região administrativa (n.º 1)¹⁸.

A freguesia é, assim, a divisão administrativa mais pequena de Portugal embora não constitua uma fração de um município. É, sim, uma entidade verdadeiramente autónoma. Como afirmam os Professores Drs. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *a freguesia é a autarquia local de base. Frequentemente de dimensão reduzida é grande o seu número, competindo à lei as respetivas competências. (...) As freguesias não constituem frações dos municípios, sendo constitucionalmente concebidos como verdadeiros entes territoriais autónomos. Por*

¹⁶ In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada* – Tomo III. Coimbra Editora, 2006, pág. 446

¹⁷ In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada* – Tomo III. Coimbra Editora, 2006, pág. 521.

¹⁸ In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada* - Volume II. Coimbra Editora, 2007, págs. 719 e 720

*isso não podem ser transformadas em simples órgãos periféricos dos municípios (nem, obviamente, da Administração central)*¹⁹.

Os órgãos representativos da freguesia são a assembleia de freguesia e a junta de freguesia (artigo 244.º CRP). A assembleia de freguesia é o órgão deliberativo da freguesia, podendo a lei determinar que nas freguesias de população diminuta a assembleia de freguesia seja substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores (artigo 245.º CRP). A junta de freguesia é o órgão executivo colegial da freguesia (artigo 246.º CRP). Os órgãos das autarquias locais são eleitos por sufrágio universal direto, excetuando a junta de freguesia, cujo presidente é eleito pela assembleia de freguesia.

Relativamente ao município, a Constituição não procede à sua definição – afirmam os Professores Drs. Jorge Miranda e Rui Medeiros – *preferindo, antes, considerar de imediato a questão das modificações que os municípios em concreto possam sofrer e, em seguida, determinar os respetivos órgãos*²⁰.

Os órgãos representativos do município são a assembleia municipal e a câmara municipal (artigo 250.º CRP). A assembleia municipal é o órgão deliberativo do município e é constituída por membros eleitos diretamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia que a integram (artigo 251.º CRP), enquanto a câmara municipal é o órgão executivo colegial do município (artigo 252.º CRP).

O artigo 238.º da CRP, sobre património e finanças locais, determina, nomeadamente, que as autarquias locais têm património e finanças próprios, dispondo ainda de poderes tributários, nos casos e termos previstos na lei (n.ºs 1 e 4). De sublinhar também que, de acordo com o artigo 241.º da CRP, as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar.

A última questão que cumpre destacar é a da competência legislativa da Assembleia da República sobre a matéria das autarquias locais. Nos termos da alínea *n*), do artigo 164.º da Constituição, é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre a criação, extinção e modificação de autarquias locais e respetivo regime, sem prejuízo dos poderes das regiões autónomas. Por outro lado, de acordo com a alínea *q*), do n.º 1, do artigo 165.º da Constituição é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar, salvo autorização ao Governo, sobre o estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais.

¹⁹ *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada** - Volume II. Coimbra Editora, 2007, pág. 751

²⁰ *In*: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada** – Tomo III. Coimbra Editora, 2006, pág. 518

Importa reter as palavras dos Professores Drs. Gomes Canotilho e de Vital Moreira sobre este assunto: *o que a al. q. reserva exclusivamente para a AR é o regime que há-de disciplinar a criação, a extinção e modificação de autarquias locais e não estes mesmos atos (os quais devem revestir eles-mesmos forma legislativa: (cfr. arts. 235.º-4, 246.º e 253.º). A criação concreta (bem como a extinção ou modificação) pode, depois, na base dessa lei, ser efetuada por outro ato legislativo da própria AR, do Governo ou das Assembleias Legislativas das regiões autónomas (cfr. art. 227.º - 1/I), conforme os casos. Trata-se portanto de um caso típico de lei-quadro ou lei de enquadramento, que vincula as leis que lhe dão execução*²¹.

Para os Professores Drs. Jorge Miranda e Rui Medeiros, *a criação, a extinção e a modificação territorial das autarquias locais (incluindo o desmembramento ou a fusão) dependem de lei – e lei da Assembleia da República no Continente (artigo 164.º, alínea n) ou decreto legislativo regional (artigos 227.º, n.º 1, alínea I), e 232.º, n.º 1). (...) Aquela lei – aparentemente individual, por dizer respeito a esta ou àquela autarquia, embora com pleno conteúdo normativo pelas consequências substantivas e organizatórias que comporta – está, porém, subordinada a uma lei de valor reforçado – à que estalui o regime de criação, extinção e modificação territorial das autarquias locais (mesmo artigo 164.º, alínea n)*²².

A alínea n), do artigo 288.º da Constituição dispõe que as leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais, sublinhando que a garantia da autonomia local se impõe ao próprio poder de revisão constitucional, visto que ela constitui um dos explícitos limites materiais de revisão.

Para finalizar, são ainda de destacar mais alguns artigos da Constituição da República Portuguesa. No Capítulo I – *Princípios Gerais*, do Título VIII – *Poder Local*, os artigos: 237.º - *Descentralização administrativa*, 239.º - *Órgãos deliberativos e executivos*, 240.º - *Referendo local*, 242.º - *Tutela administrativa* e 243.º - *Pessoal das autarquias locais*. No Capítulo II - *Freguesia*, do mesmo título, os artigos: 247.º - *Associação* e 248.º - *Delegação de tarefas*, enquanto do Capítulo III – *Município*, se distinguem os artigos 253.º - *Associação e federação* e 254.º - *Participação nas receitas dos impostos diretos*. Por último, menciona-se o Capítulo V sobre as *Organizações de moradores*.

Memorando de Entendimento. Programa do Governo. Outros documentos.

Em 17 de Maio de 2011, foi assinado o Memorando de Entendimento que prevê, nomeadamente, como medida para aumentar a eficiência e a eficácia da Administração Pública, a reorganização da estrutura da administração local. No ponto 3.44 pode ler-se o seguinte: *Existem atualmente 308 municípios e 4.259 freguesias. Até Julho 2012, o Governo desenvolverá um plano de consolidação para reorganizar e reduzir*

²¹ In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada* - Volume II. Coimbra Editora, 2007, pág. 315

²² In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada* – Tomo III. Coimbra Editora, 2006, pág. 451

significativamente o número destas entidades. O Governo implementará estes planos baseado num acordo com a CE e o FMI. Estas alterações, que deverão entrar em vigor no próximo ciclo eleitoral local, reforçarão a prestação do serviço público, aumentarão a eficiência e reduzirão custos.

Na sequência dos compromissos assumidos, o Programa do XIX Governo Constitucional propõe a descentralização e a reforma administrativa, o aprofundamento do municipalismo, o reforço das competências das Associações de Municípios e a promoção da coesão e competitividade territorial através do poder local.

No capítulo referente à Administração Local e Reforma Administrativa assume-se que o Governo promoverá um acordo político alargado que viabilize uma reorganização do mapa administrativo visando a otimização e racionalização do número de órgãos autárquicos bem como das respetivas competências, com uma análise detalhada ao sector empresarial local quanto ao pressuposto da respetiva utilidade pública e da racionalização sustentada da despesa.

Aqueles objetivos reformadores podem ser encontrados na Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de Setembro. Efetivamente, e segundo, o respetivo preâmbulo, conforme ficou oportunamente assumido no Programa do Governo, são quatro os vetores estratégicos que importa ter presente no âmbito das medidas tendentes à obtenção de um novo paradigma de responsabilidade e de valorização da eficiência na afetação de recursos destinados ao desenvolvimento social, económico, cultural e ambiental das várias regiões do País, sempre sob o acervo proporcionado pelo princípio da subsidiariedade: a descentralização e a reforma administrativa; o aprofundamento do municipalismo; o reforço do associativismo municipal e a promoção da coesão e competitividade territorial através do poder local.

Com este diploma visa-se ainda aprovar as orientações e medidas prioritárias a adotar no âmbito da reforma que se pretende levar a cabo na administração local autárquica, mediante a concertação com todos os poderes públicos envolvidos e o aprofundamento do estudo e do debate sobre as novas perspetivas de organização local, de competências, de financiamento e de transferência de recursos, assim como relativamente ao atual enquadramento eleitoral autárquico. Pretende-se, assim, obter um acordo político efetivo e alargado que viabilize a efetiva reorganização do mapa administrativo autárquico, bem como a adequação material do acervo de atribuições e competências face aos novos desafios, sem esquecer a especificidade do sector empresarial local, designadamente no que respeita às utilidades públicas envolvidas, de modo a veicular a sustentabilidade das próprias estruturas empresariais.

Especificamente sobre a organização do território e as freguesias importa salientar o ponto 4.2 que prevê, nomeadamente, na alínea a), a revisão do atual mapa administrativo, com vista à redução substancial do atual número de freguesias, designadamente por via de soluções que veiculem a respetiva aglomeração, dotando-as de escala e de dimensão mais adequadas, atentas as respetivas tipologias e desde que salvaguardadas as especificidades locais; na alínea b), a elaboração de uma matriz de critérios demográficos e geográficos suficientemente habilitadores das opções a tomar, tendo presente a tipologia decorrente das noções de freguesia predominantemente urbana, de freguesia maioritariamente urbana e de freguesia

predominantemente rural; e na alínea d), estimular o processo de integração de municípios, tendo por pressuposto o respeito pelas especificidades e identidades territoriais próprias.

De destacar, por último, o ponto 4.4 relativo à democracia local, onde se prevê a promoção da discussão política e cívica relativamente às alterações a introduzir no enquadramento legal autárquico, nomeadamente no que respeita às temáticas estruturantes da organização do território e definição das sedes das freguesias e das atribuições das freguesias e competências dos seus órgãos.

Com o fim de contribuir para o debate sobre esta matéria, o Governo, através do Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, apresentou em Setembro de 2011, o Documento Verde da Reforma da Administração Local. Segundo o preâmbulo, este documento pretende ser o *ponto de partida para um debate que se pretende alargado à sociedade portuguesa, com o objetivo de no final do 1.º semestre de 2012 estarem lançadas as bases e o suporte legislativo de um municipalismo mais forte, mais sustentado e mais eficaz.*

Nos objetivos específicos definidos no 2.º Capítulo referente à organização do território, define-se como determinante: *reorganizar o mapa administrativo através da redução do número de Freguesias; criar novas Freguesias, com ganhos de escala e dimensão, gerando a descentralização de novas competências e o reforço da sua atuação; salvaguardar as especificidades locais, diferenciando áreas de baixa e alta densidade populacional e distinguindo áreas urbanas e áreas rurais; considerar a contiguidade territorial como um fator determinante; propiciar uma redefinição das atribuições e competências entre os Municípios e as Freguesias; e incentivar a fusão de Municípios, tendo como base a identidade e a continuidade territoriais, sem prejuízo de uma fase posterior da definição de um novo quadro orientador da alteração do mosaico municipal.*

Assim sendo, no âmbito da organização do território e na sequência da assinatura do Memorando de Entendimento, a redução do número de freguesias e a fusão de municípios foi assumida pelo Governo como uma prioridade, tendo já sido concretizada no Programa do Governo e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de Setembro.

Sobre esta matéria é importante nomear, por último, os sítios da Associação Nacional de Freguesias – ANAFRE, onde pode ser consultada múltipla informação sobre todas as freguesias portuguesas e da Associação Nacional de Municípios Portugueses – ANMP, que reúne diversa e aprofundada informação relativamente aos municípios de Portugal.

Legislação relativa a autarquias locais. Antecedentes legais. Legislação em vigor.

Cumpre destacar, em primeiro lugar, a Lei n.º 11/82, de 2 de junho, que aprovou o regime de criação e extinção das autarquias locais e de designação e determinação da categoria das povoações. Este diploma foi alterado pela Lei n.º 8/93, de 5 de março, tendo sido revogado pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

Nos termos dos artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 11/82, de 2 de junho, competia à Assembleia da República legislar sobre a criação ou extinção das autarquias locais e fixação dos limites da respetiva circunscrição territorial, e

sobre a designação e a determinação da categoria das povoações (com exceção da parte respeitante às freguesias que foi revogada pela Lei n.º 8/93, de 5 de Março). De acordo com o disposto no artigo 3.º, o Parlamento na apreciação das respetivas iniciativas legislativas, deveria ter em conta os *pertinentes índices geográficos, demográficos, sociais, culturais e económicos; as razões de ordem histórica; os interesses de ordem geral e local em causa, bem como as repercussões administrativas e financeiras da alteração pretendida; e os pareceres e apreciações expressos pelos órgãos do poder local.*

A Lei n.º 8/93, de 5 de março, veio consagrar o regime jurídico de criação de freguesias. Este diploma sofreu as alterações introduzidas pela Lei n.º 51-A/93, de 9 de julho, tendo sido revogado pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

Nos termos do artigo 2.º a *criação de freguesias incumbe à Assembleia da República, no respeito pelo regime geral definido na presente lei-quadro*. O artigo 3.º acrescentava que *na apreciação das iniciativas legislativas que visem a criação de freguesias deve a Assembleia da República ter em conta: a vontade das populações abrangidas, expressa através de parecer dos órgãos autárquicos representativos a que alude a alínea e) do n.º 1 do artigo 7.º desta lei; razões de ordem histórica, geográfica, demográfica, económica, social e cultural; e a viabilidade político-administrativa, aferida pelos interesses de ordem geral ou local em causa, bem como pelas repercussões administrativas e financeiras das alterações pretendidas.*

Recentemente, a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, aprovou o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, tendo revogado a Lei n.º 11/82, de 2 de junho, a Lei n.º 8/93, de 5 de março, e o artigo 33.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

A Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, prevê no seu artigo 13.º, a criação de uma Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território, a funcionar junto da Assembleia da República. As normas de funcionamento desta Unidade Técnica foram determinadas pela Resolução da Assembleia da República n.º 80-A/2012, de 19 de junho, enquanto a Resolução da Assembleia da República n.º 82/2012, de 27 de junho, e a Declaração n.º 4/2012, de 6 de julho, procederam à designação dos respetivos técnicos.

É ainda de referir que nos termos do n.º 3 do artigo 16.º da mesma lei, no caso de fusão de municípios, a Direção-Geral das Autarquias Locais assegura o acompanhamento e o apoio técnico ao respetivo processo.

Na sequência dos princípios constantes da já referida Lei n.º 11/82, de 2 de Junho, sobre o regime de criação e extinção das autarquias locais e de determinação da categoria das povoações, foi publicada a Lei n.º 142/85, de 18 de Novembro – Lei-quadro da criação de municípios. Este diploma sofreu as modificações introduzidas pela Lei n.º 124/97, de 27 de Novembro, Lei n.º 32/98, de 18 de Julho e Lei n.º 48/99, de 16 de Junho, da qual também pode ser consultada uma versão consolidada.

Mais tarde, a Lei n.º 48/99, de 16 de Junho, veio estabelecer o regime de instalação de novos municípios.

Importa também citar a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que estabeleceu o quadro de competências, assim como o regime de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, diploma que foi alterado pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, que a republica e que foi objeto de retificação pela Declaração de Retificação n.º 4/2002, de 6 de Fevereiro e Declaração de Retificação n.º 9/2002, de 5 de Março, pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.

A Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, aprovou a Lei das Finanças Locais, tendo sido retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2007, de 15 de Fevereiro, e sofrido as alterações introduzidas pela Lei n.º 22-A/2007, de 29 de Junho, Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro e Lei n.º 64-B/2011 de 30 de Dezembro. Deste diploma também se encontra disponível uma versão consolidada.

Sobre a legislação consolidada relativa às autarquias locais e outras temáticas conexas pode ser consultado o dossiê Autarquias Locais.

Congressos e Encontros da ANAFRE e ANMP sobre esta matéria.

A 2 e 3 de dezembro de 2011, realizou-se em Portimão o XIII Congresso Nacional da ANAFRE, que foi participado por 1300 delegados e cerca de 500 observadores eleitos, em representação de juntas e assembleias das freguesias associadas da ANAFRE.

Este Congresso, que decorreu sob o lema *As Freguesias na Reforma do Estado*, debateu o *Documento Verde da Reforma da Administração Local* e o seu impacto no futuro das freguesias e na vida das populações. Tendo sido aprovada a moção de estratégia – *As Freguesias na Reforma do Estado* - o Congresso apresentou, como primeira conclusão, a rejeição da *Reforma da Administração Local proposta no Documento Verde*.

Mais tarde, e perante a apresentação pelo Governo da Proposta de Lei n.º 44/XII – *Reorganização Administrativa Territorial Autárquica* – que substituiu o *Documento Verde*, a ANAFRE decidiu promover um Encontro Nacional de Freguesias, realizado no dia 10 de março de 2012, no Centro de Congressos de Lisboa, dando voz aos destinatários da pretensa Reforma da Administração Territorial Autárquica.

Cumpre destacar a primeira conclusão deste encontro que defende a rejeição liminar, por parte dos autarcas de freguesia, da referida iniciativa. O último ponto da conclusão visa a organização pelos autarcas de uma *manifestação de cariz cultural, etnográfica, demonstrativa das raízes, da riqueza e da representatividade das Freguesias*, a realizar em Lisboa, no dia 31 de março de 2012.

Assim sendo, em 31 de março do corrente ano realizou-se uma manifestação em defesa das freguesias, e contra a *Proposta de Lei n.º 44/XII que pretende promover a Reorganização Administrativa Territorial Autárquica*.

Mais tarde, em 15 de setembro de 2012, a ANAFRE realizou o 2.º Encontro Nacional de Freguesias, cultivando o primado da defesa das Freguesias Portuguesas, tendo lavrado, nomeadamente, as seguintes conclusões:

- 1 – Os Autarcas de Freguesia continuam a rejeitar, liminarmente, o modelo de reforma administrativa indicado pela Lei n.º 22/2012, exigindo a sua revogação.
- 2 – Os Autarcas de Freguesia repudiam, vivamente, todo o processo da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica, centrada na decisão de Assembleias Municipais, órgãos exógenos às Freguesias.
- 3 – Os Autarcas de Freguesia presentes estão convictos de que a extinção/agregação de Freguesias nada contribuirá para a redução da despesa pública; outrossim, despertará novos gastos para um pior serviço público às populações.

Por último, a 29 de setembro de 2012, coube à Associação Nacional dos Municípios Portugueses organizar o XX Congresso (extraordinário), considerando que o Poder Local passa por uma situação problemática face às *gravosas consequências das medidas que têm sido aprovadas e implementadas, que impedem o correto funcionamento do Poder Local e a prestação de serviços de qualidade aos Cidadãos*.

O XX Congresso (extraordinário) da Associação Nacional de Municípios Portugueses debruçou-se sobre três grandes temas que enquadram os problemas dos municípios: a autonomia do poder local, o financiamento do poder local e a reorganização territorial do Estado.

Nas suas conclusões pode ler-se que *o XX Congresso afirma a determinação do Poder Local democrático na oposição firme a políticas erradas de ataque à coesão nacional, que fazem de Portugal um país injusto para os seus cidadãos, um país de plano inclinado com uma linha longitudinal que o divide em dois. Sublinha a necessidade de adoção de uma posição conjunta em defesa do Poder Local, proclamando a necessidade de não aplicação das leis, de que exigimos a revogação imediata, traçando caminhos para a superação das dificuldades existentes e a realização de um vasto conjunto de ações e iniciativas de eleitos e das populações (reuniões, encontros, manifestações, protestos simbólicos, etc.) que criem as condições para uma inversão do rumo que está a ser traçado e para a valorização do Poder Local democrático. A defesa dos interesses de todos e de cada um dos cidadãos e a luta intransigente pela garantia da igualdade de oportunidades justificam a revolta convicta de todos os Autarcas que legitimados pelo voto popular representam o sentir dos Portugueses*.

Projeto de Lei n.º 303/XII. Outras iniciativas sobre esta matéria.

A presente iniciativa visa revogar a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprovou o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica. Apresenta ainda como objetivos repristinar a Lei n.º 11/82, de 2 de junho (regime de criação e extinção das autarquias locais e de designação e determinação da categoria das povoações), a Lei n.º 8/93, de 5 de março (regime jurídico de criação de freguesias), e o artigo

33.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (Lei das Finanças Locais), artigo este referente à majoração do Fundo de Financiamento das Freguesias para a fusão de freguesias, e que determinava o seguinte:

1 - Quando se verifique a fusão de freguesias, a respetiva participação no FFF é aumentada de 10%, em dotação inscrita no Orçamento do Estado, até ao final do mandato seguinte à fusão, nos termos do regime jurídico de criação, extinção e modificação de autarquias locais.

2 - A verba para as freguesias fundidas, prevista no número anterior, é inscrita anualmente na Lei do Orçamento do Estado.

A Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, teve na sua origem a Proposta de Lei n.º 44/XII - Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica. Segundo a respetiva exposição de motivos, a proposta de lei pretendia aprovar o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, com o objetivo de proceder ao reforço da coesão nacional, à melhoria da prestação dos serviços públicos locais e à otimização da atividade dos diversos entes autárquicos.

Na Reunião Plenária de 13 de abril de 2012, esta proposta de lei foi aprovada com os votos a favor dos Grupos Parlamentares do Partido Social Democrata e do CDS – Partido Popular, a abstenção do Deputado do Partido Socialista Miguel Coelho e os votos contra dos Grupos Parlamentares do Partido Socialista, do Partido Comunista Português, do Bloco de Esquerda e do Partido Os Verdes.

Sobre esta matéria o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda apresentou o Projeto de Lei n.º 268/XII – Revoga o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica aprovado pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, cujo objetivo é idêntico ao da presente iniciativa.

Paralelamente ao referido projeto, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda entregou na Mesa da Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 299/XII - Define o regime de audição e participação das autarquias locais e populações no processo legislativo de criação, extinção, fusão e modificação de autarquias locais, procede à segunda alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, que visa estabelecer mecanismos de participação das populações e dos órgãos das autarquias locais na tramitação das iniciativas legislativas que tenham por objeto a criação, extinção, fusão ou modificação territorial de autarquias locais.

O Projeto de Lei n.º 299/XII apresenta um conteúdo muito semelhante ao do Projeto de Lei n.º 163/XII - Define o regime de audição e participação das autarquias locais e populações no processo legislativo de criação, extinção, fusão e modificação de autarquias locais, procede à primeira alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho e procede à terceira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, também da autoria do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda. Esta iniciativa tinha sido rejeitada na Reunião Plenária de 2 de março de 2012, com os votos a favor do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda e os votos contra dos restantes Grupos Parlamentares.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

- **Bibliografia específica**

Projecto de Lei n.º 303/XII/2.ª (PCP)

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

ALEXANDRINO, José Melo – A administração local autónoma : situação actual e propostas de reforma apresentadas na sequência do Memorando da Troika. **Direito regional e local**. Braga. ISSN 1646-8392. Nº 18 (Abr.-Jun. 2012), p. 5-13. Cota: RP-816.

Resumo: Neste artigo o autor aborda a reforma da administração local, analisando a situação atual e as propostas de reforma apresentadas na sequência do Memorando da *Troika*. Na primeira parte começa por esboçar alguns traços da situação da administração autárquica existente no início de 2011. De seguida, na segunda parte, o autor recupera o ponto da situação da reforma do poder local que efetuou no final de 2011. Por último, concentra-se na concretização mais significativa, e também mais polémica, da reforma de então para cá: a matéria relativa à organização do território, em face da aprovação, em 13 de Abril de 2012, da Proposta de Lei nº 44/XII, de que resultou o Decreto da Assembleia da República nº 48/XII e a recente Lei nº 22/2012, de 30 de Maio, que lhe corresponde.

CARNEIRO, José Luís – A proposta de reforma da administração local : o estado do debate. **Direito regional e local**. Braga. ISSN 1646-8392. Nº 17 (Jan.-Mar. 2012), p. 30-38. Cota: RP-816.

Resumo: Neste artigo o autor faz um balanço do estado do debate sobre a reforma da administração central, ainda antes da aprovação da Lei nº 22/2012, de 30 de Maio. Nele defende mudanças políticas a três níveis: ao nível da região, do município e da freguesia. Para o autor, a instituição de uma estrutura de decisão política regional poderá garantir que os recursos humanos e técnicos hoje disponíveis nas estruturas desconcentradas do Estado terão uma gestão mais eficaz e mais eficiente. Além disso, um poder político regional, pelo escrutínio público a que está sujeito, possibilitará uma afetação dos recursos financeiros do Estado mais ajustada aos territórios e às pessoas. O autor defende ainda que a instituição das regiões constituirá um passo decisivo no aprofundamento e na qualificação da vida democrática do país.

MAGALHÃES, Joaquim Romero – **Concelhos e organização municipal na época moderna**. Coimbra : Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011. 253 p. ISBN 978-989-26-0096-3. Cota: 04.36 – 244/2011.

Resumo: Esta obra agrupa artigos sobre concelhos e aspetos da organização municipal no Reino, ilhas e partes ultramarinas, desde finais do século XV. Este Estado Moderno, ou de Antigo Regime, assenta nos equilíbrios sociais conferidos em lei pelos privilégios que se implantam de modo diverso pelo território em que é reconhecida uma mesma soberania régia. A organização administrativa deste Estado representa-se como um aglomerado de diferenças em que a igualdade jurídica não é um princípio que possa fundamentar o raciocínio político e social. Nesta obra o autor faz uma reflexão sobre a estrutura municipal portuguesa de uma rede de mais de 816 comunidades por todo o Reino, número que se modificou ao longo da época moderna por vontade do soberano, ou a pedido de alguma comunidade.

OLIVEIRA, António Cândido de - Debate sobre a reforma da administração local em Portugal : um breve contributo. **Direito regional e local**. Braga. ISSN 1646-8392. Nº 16 (Out.-Dez. 2011), p. 5-12. Cota: RP-816.

Resumo: Este artigo pretende contribuir para o debate público da redução do número de freguesias e dos constrangimentos constitucionais a mais uma vasta reforma da nossa administração local, fazendo também uma breve referência ao tema da regionalização administrativa.

OLIVEIRA, António Cândido de – É necessária uma reforma territorial das freguesias?. **Direito regional e local**. Braga. ISSN 1646-8392. Nº 13 (Jan.-Mar. 2011), p. 5-9. Cota: RP-816.

Resumo: Neste artigo o autor propõe-se falar das freguesias que ao longo da nossa história, desde o período liberal, nunca foram objeto de uma reforma territorial significativa. Refletindo sobre as reformas territoriais em Portugal e em países da Europa, o autor defende que faz todo o sentido promover apenas reformas pontuais

da administração local, saudando o trabalho que está a ser desenvolvido no município de Lisboa a este respeito.

REBELO, Marta - **As finanças locais e o plano de ajustamento da Troika : a dimensão financeira óptima dos municípios no quadro de reorganização autárquica**. Coimbra : Almedina, 2011. 162 p. ISBN 978-972-40-4704-1. Cota: 24 – 678/2011.

Resumo: O presente estudo apresenta-se como um contributo jurídico e financeiro para a reorganização do território autárquico municipal, determinado pela *Troika* no Memorando de Entendimento, que prevê a redução significativa do número de municípios e freguesias.

A autora advoga que as finanças locais, ou a gestão da seleção das competências e das despesas públicas municipais, deve ser um critério preponderante nesta reforma da divisão do território autárquico, tendo como objetivos a melhoria da eficiência e redução de custos, mas no respeito da tradição do nosso municipalismo.

SOARES, Alberto Ribeiro – *Autarquias em 2011 : análise do Mapa Autárquico : uma proposta de reestruturação*. *Revista militar*. Lisboa. Vol. 63, nº 8/9 (Ago/Set. 2011), p. 1023-1078. Cota: RP-401.

Resumo: Este estudo apresenta-se como um contributo para concretizar as imposições da *Troika* relativas à reforma da administração pública local, apresentando propostas destinadas a harmonizar a nova divisão administrativa do país, tendo em consideração as realidades da geografia e da demografia, mas não esquecendo os fatores da interioridade e do isolamento de algumas comunidades. A intenção é racionalizar o que, neste caso, implica reduzir, procurando normalmente a fusão dos concelhos e freguesias existentes.

• Enquadramento internacional

Atendendo à especificidade que cada país apresenta relativamente à organização administrativa territorial, entendemos incluir, no enquadramento internacional, apenas a França, visto que, a partir de 2010, introduziu uma profunda reforma na sua organização administrativa territorial.

FRANÇA

Em França, *la région, le département, la commune, les collectivités à statut particuleir* e a '*Collectivité d'Outre-mer*', são formas de organização administrativa do território que fazem parte de um conceito mais lato designado por *collectivités territoriales*. Constituem o quadro institucional da participação dos cidadãos na vida local e garantem a expressão da sua diversidade.

As coletividades territoriais são pessoas coletivas de direito público, com competências próprias, poder deliberativo, executivo e regulamentar.

A administração das coletividades territoriais sobre um determinado território é distinta da do Estado. A repartição das competências entre estas e o Estado é efetuada por forma a distinguir, dentro do possível, as que dizem respeito ao Estado e as que são reservadas às coletividades territoriais. Concorrem com o Estado na administração e organização do território, no desenvolvimento económico, social, sanitário, cultural e científico, assim como na proteção do ambiente, na luta contra o efeito de estufa e na melhoria da qualidade de vida.

A partir de 2008 as entidades governamentais, responsáveis pela organização territorial do país, encetaram medidas no sentido de modificar a legislação respeitante a esta matéria, simplificando-a, por forma a reforçar a democracia local e tornar o território mais atrativo.

A Lei n.º 2010-1563, de 16 de dezembro define as grandes orientações, assim com o calendário de aplicação, da profunda reforma da organização territorial. Procede à complementaridade de funcionamento entre as diversas entidades territoriais, designadamente através da criação de um *conseiller territorial*, que tem assento tanto no *département* como na *région*. De forma simplificada, visa pôr fim à concorrência de funções, às despesas redundantes, à criação, fusão e extinção de entidades territoriais.

Os *conseillers territoriaux* com assento, ao mesmo tempo, no *conseil régional* e no *conseil général du département* são eleitos por voto uninominal, a duas voltas, por um período de seis anos. São as entidades que contribuem para uma melhor adaptação da repartição das competências às especificidades locais. Seis meses, após a sua eleição, elaboram um esquema regional que define e otimiza a repartição das competências entre a *region* e os *départements*.

O Code Général des Collectivités Territoriales enquadra os princípios fundamentais orientadores da organização territorial.

Para além do portal do Ministério do Interior, do Ultramar, das Coletividades Territoriais e da Imigração que apresenta um guia detalhado para o acompanhamento das alterações introduzidas pela Lei n.º 2010-1563, de 16 de dezembro, na organização territorial do país, a Direção de Informação Legal e Administrativa - Vie Publique disponibiliza toda a informação relativa às coletividades territoriais.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se a existência da seguinte iniciativa legislativa sobre matéria idêntica:

Projeto de Lei 298/XII/2.ª (BE) - Revoga o Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica aprovado pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

Parece pertinente, igualmente, referir que se encontra também pendente na 11.ª Comissão a seguinte iniciativa sobre matéria que se pode considerar conexa:

Projeto de Lei n.º 299/XII/2ª (BE) - Define o regime de audição e participação das autarquias locais e populações no processo legislativo de criação, extinção, fusão e modificação de autarquias locais, procede à segunda alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho

Efetuada, também, consulta à base de dados da atividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) verifica-se a existência das seguintes petições já **conclusas**:

- a) Petição n.º 64/XII/1.ª em que 7028 (sete mil e vinte e oito cidadãos) “*Solicitam a tomada de medidas necessárias e legais para que não se extingam freguesias*”.
- b) Petição n.º 69/XII/1.ª em que 6120 (seis mil cento e vinte cidadãos) apresentaram uma “*Petição contra os critérios do Eixo 2 do Documento Verde*”

Estas duas Petições foram objeto de debate conjunto em Plenário no dia 24 de fevereiro de 2012

Em fase de tramitação final verifica-se a existência das seguintes petições:

- a) N.º 153/XII/1.ª – “*Em defesa das freguesias do concelho de Salvaterra de Magos*” subscrita por 4277 cidadãos;
- b) N.º 154/XII/1.ª – “*Contra a extinção de Freguesias*” promovida pela Junta de Freguesia de Arez e subscrita por 125 cidadãos;
- c) N.º 155/XII/1.ª – “*Contra o Livro Verde da Reforma Administrativa*” promovida junta de Freguesia de Nossa Senhora da Vila e subscrita por 985 cidadãos;
- d) N.º 156/XII/1.ª – “*Suspensão do Processo de reorganização Administrativa Territorial*” promovida pela Plataforma Freguesias SIMTRA e subscrita por 7319 cidadãos.

Em fase de elaboração de nota de admissibilidade encontra-se a Petição n.º 182/XII/2.ª – “*Petição nacional contra a extinção/agregação/fusão de Freguesia*” subscrita por 8012 cidadãos

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias:**

A Presidente da Assembleia da República promoveu, em 16/10/2012, a audição dos órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, solicitando o envio dos respetivos pareceres no prazo de 15 dias (Governos Regionais) ou 20 dias (Assembleias Legislativas), nos

Projecto de Lei n.º 303/XII/2.ª (PCP)

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

termos da Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto, e do n.º 4 do artigo 118, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Nos termos do 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) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

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

Em face dos elementos disponíveis não é possível determinar ou quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.