

Proposta de Lei n.º 68/XIV/2.ª (GOV)

Define o regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias

Data de admissão: 30 de dezembro de 2020

Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local (13.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**
- VII. Enquadramento bibliográfico**

Elaborado por: Lia Negrão (DAPLEN), Maria Leitão (DILP), Rosalina Espinheira (BIB) e Cátia Duarte (DAC)

Data: 8 de janeiro de 2021

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A proposta de lei em apreço procede à definição do regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias e o seu impulso legiferante baseia-se na prossecução de uma “governança de proximidade baseada no princípio da subsidiariedade”, no âmbito do processo de reforma do Estado.

Pretende o autor desta iniciativa estabelecer um regime que se pautar não por objetivos quantitativos de criação ou extinção de freguesias, mas sim de melhoramento e atualização dos respetivos critérios, bem como pela “retificação expedita de pontuais incorreções da reforma territorial de 2013”.

A iniciativa em análise é composta por 26 artigos, subdivididos em 4 capítulos e estabelece dois modelos de criação de freguesias, mediante a sua agregação ou desagregação, determinando-se que a viabilidade de criação de freguesias se fará pela ponderação dos critérios de apreciação.

Os critérios de apreciação, cuja verificação é de natureza obrigatória e cumulativa quer para as freguesias a criar quer para as que lhe dão origem, são os seguintes:

- i. Prestação de serviços à população;
- ii. Eficácia e eficiência da gestão pública;
- iii. População e território;
- iv. História e identidade cultural;
- v. Vontade política da população.

O critério da prestação de serviços à população é o mais densificado dos cinco critérios elencados, exigindo-se a verificação obrigatória de pelo menos dois de entre os nove requisitos listados, sendo eles: a garantia de um mínimo de trabalhadores com vínculo de emprego público a transitar do mapa da junta e a existência de um edifício adequado à instalação da sede de freguesia. A eficácia e eficiência da gestão pública afere-se

através de um relatório financeiro, do qual constará a viabilidade económico-financeira da freguesia a criar.

A população e território são também de verificação cumulativa, referindo-se o critério da população ao número mínimo de eleitores por freguesia, fazendo-se uso de um critério de distinção entre territórios do interior e restantes territórios e o critério do território refere-se à área mínima que a freguesia a criar deverá ter e à necessidade de o território das freguesias ser contínuo. A história e identidade cultural refletem as características que distinguem cada uma das freguesias entre si e a vontade política da população afere-se através dos órgãos representativos da população.

A competência para apresentação de propostas de criação de freguesias caberá a “um terço dos membros do órgão deliberativo da freguesia ou de cada uma das freguesias em causa”, sendo aquelas apreciadas e votadas em assembleia de freguesia que as remeterá à assembleia municipal caso sejam aprovadas por maioria qualificada.

Posteriormente, cada uma das câmaras municipais envolvidas deverá emitir parecer, sobre a proposta de criação de freguesias, o qual se considerará positivo caso não seja emitido no prazo estipulado de 15 dias úteis, seguindo-se a deliberação sobre a proposta, que deverá ser aprovada por maioria qualificada e por todas as assembleias municipais envolvidas.

Aprovada a proposta de criação de freguesias, é a mesma remetida à Assembleia da República, onde será apreciada nos termos da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do Regimento da Assembleia da República (RAR), devendo a lei que dessa apreciação resultar, cumprir as menções obrigatórias constantes do artigo 14º desta proposta de lei.

Determina-se ainda a suspensão de criação de freguesias no semestre imediatamente precedente a quaisquer eleições a nível nacional, sendo que a eleição dos titulares dos órgãos das freguesias criadas ocorrerá “na data da realização, a nível nacional, das eleições autárquicas seguintes”.

Após a criação de uma nova freguesia e enquanto os respetivos órgãos autárquicos não estiverem constituídos, a administração daquelas competirá a uma comissão instaladora, cujas funções não deverão exceder o prazo de seis meses, determinando-se que o Governo e o município onde se integrem as freguesias prestarão apoio técnico.

Determina-se ainda que as freguesias criadas no âmbito do diploma a que esta iniciativa der origem, se deverão manter em funções durante os três mandatos autárquicos subsequentes e que a reorganização das freguesias agregadas “deve depender da vontade dos órgãos autárquicos e das populações”.

No referente aos projetos de criação de freguesias pendentes à data de entrada em vigor da lei resultante desta iniciativa, cairão no escopo de aplicação da presente iniciativa e, caso não cumpram “as formalidades e a tramitação” por esta previstas, serão devolvidos aos seus autores para que estes os reformulem em conformidade.

Finalmente, são revogados os artigos 4.º a 10.º da [Lei n.º 22/2012](#), de 30 de maio, referentes ao capítulo II, que regula a reorganização administrativa do território das freguesias, bem como a [Lei n.º 11-A/2013](#), de 11 de janeiro, que procede à reorganização administrativa do território das freguesias.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A presente iniciativa visa aprovar um regime geral e abstrato de criação de freguesias que, segundo a exposição de motivos e o comunicado do [Conselho de Ministros de 22 de dezembro de 2020](#), não procura «aumentar ou diminuir o número de freguesias, mas antes atualizar os critérios para a sua criação e definir o respetivo procedimento, alcançando-se também a retificação expedita de pontuais incorreções da reforma territorial de 2013», aprovada pelas Leis n.ºs [22/2012, de 30 de maio](#), e [11-A/2013, de 28 de janeiro](#). A proposta de lei agora apresentada vem «garantir um conjunto de regras de boa governação, onde se insere melhorar a qualidade da democracia e investir na qualidade dos serviços públicos» desenvolvendo o previsto no [Programa do XXII](#)

Governo Constitucional. Neste pode-se ler, designadamente, «que após uma legislatura marcada pela criação de uma relação de confiança com as autarquias locais, por uma significativa recuperação e crescimento da capacidade financeira dos municípios e freguesias, pela devolução de autonomia ao poder local e pelo maior processo de descentralização de competências das últimas décadas, é essencial aprofundar o processo de reforma do Estado, estabelecendo uma governação de proximidade baseada no princípio da subsidiariedade»¹.

A origem da freguesia pode ser encontrada na paróquia, circunscrição eclesiástica territorial, que se caracterizava por ser formada por um grupo de vizinhos que professavam a mesma religião. Já no século XX, as juntas de paróquia foram substituídas pelas juntas de freguesia, de acordo com o previsto na Lei n.º 621 de 23 de junho de 1916.

A Constituição de 1933 foi a primeira a consagrar a existência das freguesias ao prever no artigo 124.º que o «território do Continente se dividia em concelhos, que se formavam de freguesias», divisão administrativa esta que não era aplicável aos Açores e Madeira. No desenvolvimento deste preceito constitucional foi publicado o Decreto de 18 de julho de 1835 que procedeu à respetiva reforma administrativa. Mais tarde, a Constituição da República Portuguesa de 1976 veio determinar no artigo 238.º a existência de freguesias em todo o território nacional, autonomizando-as frente aos municípios. Relevante é também a Carta Europeia da Autonomia Local, constante da Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro, que prevê no artigo 3.º que se «por autonomia local o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos», sendo que este direito «é exercido por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, direto e universal, podendo dispor de órgãos

¹ Programa do XXII Governo Constitucional pág. 35.

executivos que respondem perante eles. Esta disposição não prejudica o recurso às assembleias de cidadãos, ao referendo ou a qualquer outra forma de participação direta dos cidadãos permitida por lei».

Atualmente, a [CRP](#) estabelece no [artigo 6.º](#) 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. A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, sendo as autarquias locais pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas» ([artigo 235.º](#) da CRP).

O [artigo 236.º](#) da CRP consagra as categorias de autarquias locais e divisão administrativa, estabelecendo, designadamente, para esse efeito, que «no continente as autarquias locais são as freguesias², os municípios³ e as regiões administrativas» (n.º 1) e que a divisão administrativa do território será estabelecida por lei (n.º 4).

No desenvolvimento da norma constitucional, a [Lei n.º 11/82, de 2 de junho](#)^{4,5}, aprovou o regime de criação e extinção das autarquias locais e de designação e determinação da categoria das povoações. Os artigos 1.º e 2.º estabeleciam que compete 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

² A freguesia é a divisão administrativa mais pequena do território português.

³ Segundo os Profs. Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros nem os municípios «se reduzem a agregados de freguesias, nem as freguesias se reduzem a elementos integrantes dos municípios, sujeitos a quaisquer poderes por parte destes» (Constituição Portuguesa Anotada – Tomo III, Coimbra Editora, 2006, pág. 449).

⁴ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

⁵ A Lei n.º 11/82, de 2 de junho, foi modificada pela [Lei n.º 8/93, de 5 de março](#), e revogada pela [Lei n.º 22/2012, de 30 de maio](#).

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».

Cerca de uma década mais tarde, a [Lei n.º 8/93, de 5 de março](#)^{6,7}, veio consagrar o regime jurídico de criação de freguesias. 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». Já o artigo 3.º estabelecia 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».

Na sequência do [Memorando de Entendimento](#), do [Programa do XIX Governo Constitucional](#) e da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de setembro](#), o Governo apresentou em setembro de 2011, o [Documento Verde da Reforma da Administração Local](#). Tendo este documento por base, o Governo entregou na Assembleia da República a [Proposta de Lei n.º 44/XII - Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica](#) que, segundo a respetiva exposição de motivos, pretendia aprovar o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, com o objetivo de proceder ao «reforço da coesão nacional, à

⁶ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

⁷ A Lei n.º 8/93, de 5 de março, foi modificada pela [Lei n.º 51-A/93, de 9 de julho](#) e revogada pela [Lei n.º 22/2012, de 30 de maio](#).

melhoria da prestação dos serviços públicos locais e à otimização da atividade dos diversos entes autárquicos».

Esta iniciativa deu origem à [Lei n.º 22/2012, de 30 de maio](#), que aprovou o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, tendo também revogado as já mencionadas [Lei n.º 11/82, de 2 de junho](#), e [Lei n.º 8/93, de 5 de março](#), e ainda o artigo 33.º da [Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro](#), que aprova a Lei das Finanças Locais. Na Reunião Plenária de 13 de abril de 2012 esta proposta de lei foi aprovada, com os votos a favor dos Grupos Parlamentares (GPs) 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.

Dando cumprimento ao disposto na Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, a [Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro](#)⁸, retificada pela [Declaração de Retificação n.º 19/2013, de 28 de março](#), procedeu à reorganização administrativa do território das freguesias. De acordo com o n.º 2 do artigo 1.º, «a reorganização administrativa das freguesias é estabelecida através da criação de freguesias por agregação ou por alteração dos limites territoriais de acordo com os princípios, critérios e parâmetros definidos na Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, com as especificidades previstas na presente lei». Esta lei teve origem no [Projeto de Lei n.º 320/XII - Reorganização Administrativa do Território das Freguesias](#), dos Grupos Parlamentares do Partido Socialista e do CDS – Partido Popular. Em votação final global foi aprovada, com os votos a favor dos Grupos Parlamentares do Partido Social Democrata e do Partido Socialista, e com os votos contra dos restantes Grupos Parlamentares.

⁸ O [Despacho n.º 11540/2013, de 5 de setembro](#), aprovou a tabela de designação simplificada das Freguesias.

Já a reorganização administrativa de Lisboa foi implementada através da definição de um novo mapa da cidade, de um quadro específico das competências próprias dos respetivos órgãos executivos, bem como dos critérios de repartição de recursos entre o município e as freguesias do concelho, estabelecidas na [Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro](#)⁹, modificada pela [Lei n.º 85/2015, de 7 de agosto](#)¹⁰, [Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#)¹¹, e [Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro](#)¹² (*versão consolidada*).

Por sua vez, a [Lei n.º 81/2013, de 6 de dezembro](#)¹³, veio proceder à interpretação de normas das Leis n.ºs 56/2012, de 8 de novembro, e 11-A/2013, de 28 de janeiro, estabelecendo o princípio da gratuidade da constituição das novas freguesias e clarificar regras em matéria de remunerações dos eleitos das juntas de freguesia.

Com a reforma de 2013 e com a fusão e agregação de freguesias foram eliminadas 1167 freguesias, tendo o total passado de 4259 para 3092.

Três anos mais tarde, o XXI Governo Constitucional apresentou como um dos objetivos do seu [Programa](#), a avaliação da reorganização territorial das freguesias, através do estabelecimento de critérios objetivos que permitissem às próprias autarquias aferir os resultados da fusão/agregação e corrigir os casos mal resolvidos. Com esse fim foi publicado o [Despacho n.º 7053-A/2016, de 27 de maio](#), que constituiu um Grupo Técnico com a missão de definir critérios de avaliação da reorganização territorial das freguesias, devendo propor critérios objetivos que permitissem às próprias autarquias aferir os resultados do processo de fusão/agregação de freguesias, avaliando, no quadro das competências do Governo, os impactos negativos que a predita reorganização administrativa do território das freguesias teve para as populações. Este grupo técnico,

⁹ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹⁰ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹¹ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹² Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹³ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

com uma composição tripartida, foi constituído por três representantes da área governativa do Ministro Adjunto, três representantes da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) e três representantes da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), tendo o prazo de 180 dias para apresentar um relatório.

Em 20 de dezembro de 2016 foi apresentado o mencionado [relatório](#) em cujas conclusões se pode ler o seguinte: «reconhecer as assimetrias e respeitar a diversidade é um ponto de partida adequado para avaliar uma reorganização administrativa do território, o que pressupõe levar em consideração todas aquelas características. Assim, e em primeiro lugar, importa assumir e dar evidência à diversidade territorial nos seus múltiplos aspetos o que impossibilita a utilização de um critério único, uniforme, extensivo e estritamente quantitativo, aplicável a todos os contextos territoriais. A par da aceitação desta diversidade há que reconhecer que a razão de ser de qualquer unidade administrativa, designadamente das freguesias, é servir as comunidades na prossecução dos interesses coletivos, sem, contudo, perder de vista uma adequada e eficiente gestão dos recursos disponíveis. Assim, a par da vantagem de se gerarem economias de escala, impõe-se conciliar eventuais ganhos de eficácia e eficiência com a melhoria da prestação de serviços às populações, indo ao encontro das suas aspirações. Partindo destes pressupostos e tendo presente a missão de que foi incumbido, o Grupo Técnico considerou que a avaliação da reorganização administrativa das freguesias, havida em 2013, deve ser feita a partir dos seguintes critérios: prestação de serviços à população; eficácia e eficiência da gestão pública; representatividade e vontade política da população; população, área e meio físico; história e identidade cultural»¹⁴.

¹⁴ Relatório de avaliação da reorganização do território das freguesias, págs. 108 e 109.

No ano seguinte, a [Resolução da Assembleia da República n.º 8/2017, de 25 de janeiro](#)¹⁵, veio recomendar ao Governo a avaliação da reorganização territorial das freguesias e do respetivo reforço de competências sugerindo:

- «1 - A avaliação da reorganização territorial das freguesias, com a participação de todas as freguesias e municípios, por forma a aferir os resultados das fusões ou agregações realizadas e corrigir casos mal resolvidos.
- 2 - A discussão sobre o reforço das competências próprias das freguesias, atendendo à necessidade de alocação eficiente de recursos humanos e financeiros, com vista a assegurar maior eficiência na gestão autárquica e qualidade nos serviços de proximidade.
- 3 - O envolvimento das associações representativas das freguesias e municípios neste processo e o seu diálogo e trabalho com o Governo».

Porque conexas com esta matéria importa destacar a [Lei n.º 169/99, de 18 de setembro](#)^{16,17} que determinou o quadro de competências, assim como o regime de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, e da qual pode ser consultada uma [versão consolidada](#), e a [Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro](#)^{18,19} que

¹⁵ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹⁶ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹⁷ A Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, foi modificada pela [Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro](#), ([Declaração de Retificação n.º 4/2002, de 6 de fevereiro](#) e [Declaração de Retificação n.º 9/2002, de 5 de março](#)), [Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro](#), [Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro](#), [Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro](#) ([Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de novembro](#), e [Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de novembro](#)), [Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março](#), e [Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro](#).

¹⁸ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹⁹ A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro ([Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de novembro](#), e [Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de novembro](#)), foi modificada pela [Lei n.º 25/2015, de 30 de março](#), [Lei n.º 69/2015, de 16 de julho](#), [Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março](#), [Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#), [Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto](#), e [Lei n.º 66/2020, de 4 de novembro](#).

veio estabelecer o regime jurídico das autarquias locais, aprovar o estatuto das entidades intermunicipais, regular o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprovar o regime jurídico do associativismo autárquico, estando também disponível uma [versão consolidada](#) do diploma.

Para uma mais eficaz e completa compreensão da presente iniciativa referem-se também a [Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro](#)²⁰, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais e a [Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho](#), que estabelece a delimitação das áreas territoriais beneficiárias de medidas do Programa Nacional para a Coesão Territorial, que se constituam como um incentivo ao desenvolvimento dos territórios do interior.

Sobre esta matéria cumpre mencionar que a ANAFRE, realizou em 15 de setembro de 2012, o 2.º Encontro Nacional de Freguesias, 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».

No ano seguinte, em 20 de abril de 2013, efetivou-se o 3.º Encontro Nacional de Freguesias tendo sido divulgadas, designadamente, as [conclusões](#) que se elencam:

²⁰ Texto consolidado.

- «1.^a - Incentivar uma onda de solidariedade nacional com as Freguesias agregadas contra sua vontade, fazendo eco da vontade das populações.
- 2.^a - Que esta onda chegue aos Órgãos de Soberania e às Forças Político-Partidárias, em manifestação de repúdio e desagrado.
- 3.^a - Rejeitar a Lei n.º 22/2012 de 30 de maio e a Lei n.º 11/2013, 28 de janeiro, mostrando disponibilidade para as reformar no respeito pela vontade das populações livre e localmente manifestada».

Nos dias 26 a 28 de janeiro de 2018 realizou-se o [XVI Congresso Nacional da ANAFRE](#) que decorreu sob o lema: "Freguesias: Somos Portugal Inteiro" e que centrou as suas principais linhas de atuação na reorganização administrativa, a descentralização de competências e a regionalização. Já no ano passado, em 24 e 25 de janeiro, decorreu o XVII Congresso Nacional da ANAFRE, que se debruçou sobre o lema "[Freguesia: Mais próxima e solidária. Mais Descentralização!](#)"

Por fim, cumpre destacar 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 e, ainda, o [Portal Autárquico](#) da responsabilidade da Direção-Geral das Autarquias Locais, serviço da administração direta do Estado que tem por missão a conceção, estudo, coordenação e execução de medidas de apoio à administração local e ao reforço da cooperação entre esta e a administração central.

II. **Enquadramento parlamentar**

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, sobre esta matéria, se encontram pendentes apenas as seguintes iniciativas:

- [PJL 620/XIV/2.^a \(PEV\)](#) – Procede à reposição de freguesias.
- [PJL 640/XIV/2.^a \(BE\)](#) – Estabelece o regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na XIII Legislatura foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria idêntica ou conexa:

- [PJL 888/XIII/3.^a \(PEV\)](#) – Procede à reposição de freguesias – *iniciativa caducada a 24 de outubro de 2019*;
- [PJL 611/XIII/3.^a \(PCP\)](#) – Estabelece o Regime para a Reposição de Freguesias – *iniciativa caducada a 24 de outubro de 2019*;
- [PJL 679/XIII/3.^a \(BE\)](#) – Aprova o processo extraordinário de restauração de freguesias extintas – *iniciativa caducada a 24 de outubro de 2019*.
- [PJL 231/XIII/1.^a \(PCP\)](#) – Estabelece o Regime para a Reposição de Freguesias – *iniciativa rejeitada em reunião plenária n.º 32*.
- [PJL 272/XIII/1.^a \(BE\)](#) – Aprova o processo extraordinário de restauração de freguesias extintas pela Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro – *iniciativa rejeitada em reunião plenária n.º 32*.
- [PJR 393/XIII/1.^a \(PS\)](#) – Recomenda ao Governo o reforço de competências das freguesias e a avaliação da reorganização territorial das freguesias – *iniciativa aprovada em reunião de Comissão n.º 64, estando na origem da [Resolução da AR n.º 8/2017](#) - Recomenda ao Governo a avaliação da reorganização territorial das freguesias e do respetivo reforço de competências [DR I série N.º18/XIII/2 2017.01.25]*.

III. **Apreciação dos requisitos formais**

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

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da CRP e no n.º 1 do artigo 119.º do [RAR](#).

Assume a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do RAR, encontra-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, mostrando-se, assim, conforme com o disposto no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes do n.º 2 do artigo 124.º do RAR.

O n.º 3 do artigo 124.º do RAR prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado, bem como das tomadas de posição das entidades ouvidas pelo Governo no âmbito do procedimento da respetiva aprovação. Em idêntico sentido, o [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe, no n.º 1 do artigo 6.º, que «os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas». Dispõe ainda, no n.º 2, que «no caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo».

A proposta de lei indica, na exposição de motivos, ser baseada *no trabalho desenvolvido pelo Governo, em parceria com a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Associação Nacional de Freguesias, fazendo referência a um relatório apresentado pelo grupo técnico para a definição de critérios para a avaliação da reorganização do território das freguesias.*

Não obstante tais referências, a iniciativa não vem acompanhada de quaisquer estudos, documentos ou pareceres que a tenham fundamentado.

A proposta de lei observa o limite à admissão das iniciativas estabelecido no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, definindo concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parecendo não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados.

A matéria sobre a qual versa a presente proposta de lei – criação, extinção e modificação de autarquias locais» – enquadra-se, por força do disposto na alínea n) do artigo 164.º da Constituição, no âmbito da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, e deve ser votada na especialidade pelo Plenário, em conformidade com o disposto no n.º 4 do artigo 168.º da Constituição.

A proposta de lei é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pela Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, mencionando ter sido aprovada em Conselho de Ministros a 22 de dezembro de 2020, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do RAR.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa – «Define o regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesia» – traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário²¹, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

²¹ [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#), que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.º [2/2005, de 24 de janeiro](#), [26/2006, de 30 de junho](#), [42/2007, de 24 de agosto](#), e [43/2014, de 11 de julho](#).

Saliente-se, a este respeito, que a proposta de lei revoga, na totalidade, a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro (artigo 25.º da proposta de lei). Tratando-se da revogação integral de um ato normativo vigente, e tendo em consideração o caráter informativo do título e a promoção da segurança no ordenamento jurídico, sugere-se a inclusão desta informação no título da iniciativa.²²

Neste sentido, e no seguimento das considerações anteriores, coloca-se à consideração da Comissão a seguinte alteração ao título:

«Regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias (revoga a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, relativa à reorganização administrativa do território das freguesias)»

A iniciativa dispõe ainda, na alínea *a*) do artigo 25.º, que são revogados os artigos 4.º a 10.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, «*e as demais disposições normativas que se revelem incompatíveis com a presente lei*».

Relativamente a esta última referência, refira-se que, nos termos da lei, em caso de incompatibilidade entre as disposições de uma nova lei e as precedentes, estas considerar-se-ão tacitamente revogadas (n.º 2 do artigo 7.º do Código Civil). Por outro lado, razões de segurança jurídica aconselham a que se proceda à identificação das normas que, em concreto, se pretende revogar, pelo que sugerimos a concretização, neste ponto, da citada alínea *a*) do artigo 25.º.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, devendo ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da*

²² «As vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo (...) em revogações expressas de todo um outro ato.» – Duarte, D., Pinheiro, A., Romão, M. & Duarte, T. (2002). *Legística*. Coimbra: Livraria Almedina, p. 203.

República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

A iniciativa estabelece como data de entrada em vigor o «dia seguinte ao da sua publicação» (artigo 26.º) mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não suscita outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

O artigo 24.º da iniciativa prevê que a aplicação do ato às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira *depende de prévia publicação de decreto legislativo regional que a adapte ao particular condicionalismo daquelas regiões.*

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

Em conexão com esta matéria e com informação complementar no enquadramento internacional podem, ainda, ser consultadas as notas técnicas dos Projetos de Lei n.ºs [611/XIII](#) e [890/XIII](#).

A legislação comparada é apresentada para o seguinte país da União Europeia: França.

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 *collectivités territoriales* são pessoas coletivas de direito público, com competências próprias, poder deliberativo, executivo e regulamentar. A administração das *collectivités territoriales* 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 *collectivités territoriales* que concorrem com este 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, iniciaram 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 [Loi n.º 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales](#), definiu as grandes orientações, assim com o calendário de aplicação da profunda reforma da organização territorial. Procedeu à complementaridade de funcionamento entre as diversas entidades territoriais, designadamente através da criação de um *conseiller territorial*, com assento tanto no *département* como na *région*. Tinha ainda por objetivo pôr fim à concorrência de funções, às despesas redundantes, à criação, fusão e extinção de entidades territoriais. Este diploma foi, em parte, revogado pela [Loi n.º 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral](#).

A clarificação das competências das *collectivités territoriales* e a coordenação dos seus intervenientes são as bases em que assenta a [Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles](#).

A cláusula geral de competência (CCG) consiste na capacidade geral de intervenção que a *collectivité territoriale* beneficia, no âmbito do exercício das suas competências, sem que seja necessário proceder à especificação das mesmas. Assenta na concretização dos assuntos da *collectivité* ou no interesse público local. Tal cláusula tinha sido, em parte, suprimida com a reforma de 16 de dezembro de 2010 e restaurada pela *Loi n.º 2014-58, du 27 janvier 2014*. Contudo, a [Loi n.º 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République](#) extinguiu, novamente, a referida cláusula no que respeita aos *départements* e às *régions*, substituindo-a por competências especificadas sendo aplicada, apenas, às *communes*.

Prosseguindo o objetivo de clarificar as competências das *collectivités territoriales*, a *Loi n.º 2015-991, 7 août 2015*, que aprova a nova organização territorial da República, mantém o princípio da especialização das competências das *régions* e dos *départements*, corolário da supressão da clausula geral de competência (CCG). À luz deste princípio, as *régions* e os *départements* só podem agir no quadro das competências que lhes são atribuídas pelo presente diploma, evitando, desta forma, a interferência do Estado ou outras *collectivités territoriales*.

Paralelamente, o princípio das competências partilhadas é mantido no que respeita às competências que revestem um carácter geral. Desta forma, as competências em matéria de cultura, desporto, turismo, promoção dos línguas regionais e educação popular são partilhados entre as *communes*, os *départements*, as *régions* e as *collectivités à statut particulier*.

De um modo geral, a nova definição das competências contemplada na Lei de agosto de 2015, confere às *régions* e aos *départements*, um papel da maior responsabilidade,

reforço da *intercommunalité* e melhora a transparência e a gestão das *collectivités territoriales*.

Compete também mencionar que as leis suprarreferidas modificam o [Code Général des Collectivités Territoriales](#), do qual constam, fundamentalmente, os princípios gerais que regulam a descentralização da organização administrativa territorial local (*collectivités territoriales*).

A [Direction de l'information légale et administrative – Vie Publique](#) disponibiliza informação relevante sobre este assunto, destacando-se a e [Loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique](#).

Outros países

CABO VERDE

A influência de Portugal na divisão de administrativa do território sente-se, ainda hoje, em Cabo Verde. Efetivamente, e nos termos do n.º 4 do artigo 226.º da [Constituição da República de Cabo Verde](#) cabe à «lei estabelecer a divisão administrativa do território». Em desenvolvimento deste preceito constitucional, a [Lei n.º 69/VII/2010, de 16 de agosto](#), prevê na alínea *b)* do artigo 6.º que são categorias de autarquias locais, nomeadamente, «as freguesias, de grau inframunicipal, corresponde a subdivisões administrativas do território municipal».

De acordo com o previsto no artigo 42.º da [Lei n.º 69/VII/2010, de 16 de agosto](#), «as freguesias são criadas caso a caso, mediante análise prévia da necessidade de descentralização inframunicipal, por lei da Assembleia Nacional que define a sua designação e determina a sua delimitação territorial, sem prejuízo da lei de divisão administrativa».

A divisão administrativa do território de Cabo Verde está essencialmente prevista no [Decreto-Legislativo n.º 675, de 5 de outubro de 1940](#), diploma que define os limites dos

concelhos e respetivas freguesias. À semelhança de Portugal, o território de Cabo Verde encontra-se subdividido em concelhos, que se subdividem em freguesias. A divisão oficial contempla, desde 2005, 22 concelhos e 32 freguesias.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

O Presidente da 13.^a Comissão promoveu, nos termos regimentais e legais, a emissão de parecer pela Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) e pela Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

A [ANMP](#) e a ANAFRE remeteram à 13.^a Comissão os seus pareceres, ambos desfavoráveis a esta iniciativa, cuja leitura se aconselha, estando os mesmos disponíveis, para consulta, na página da iniciativa na AP.

Regiões Autónomas

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 30 de dezembro de 2020, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do RAR e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição. Caso sejam enviados, os respetivos pareceres serão disponibilizados no sítio da Assembleia da República, mais especificamente na [página eletrónica da presente iniciativa](#).

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

De acordo com a informação constante na ficha de [Avaliação Prévia de Impacto de Género \(AIG\)](#), junta pelo autor, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma

valoração neutra, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem essa valoração.

Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

VII. Enquadramento bibliográfico

ALEXANDRINO, José de Melo – Dez questões em torno do lugar das freguesias na organização do Estado. **Questões atuais de direito local**. Braga. ISSN 2183-1300. Nº 8, (out./dez. 2015), p. 7 a 18. Cota: RP-173

Resumo: Neste artigo o autor responde a dez questões por si levantadas sobre o lugar das freguesias na organização do Estado, visando suscitar a reflexão e o debate em torno do problema e, simultaneamente, apresentando uma visão geral do tema.

Salientamos as respostas do autor relativamente às seguintes questões: “As freguesias em tempo de crise: valorizadas ou ofendidas?” e “Em busca do conceito perdido: o que é hoje uma freguesia?”.

CORTE REAL, Isabel – Pensar a administração local. **Revista de administração local**. Lisboa. ISSN 0870-810X. A. 37, nº 261 (maio/jun. 2014), p. 265-284. Cota: RP-224

Resumo: Esta comunicação foi apresentada pela autora no seminário com o mesmo nome, organizado pelo INA e pela Universidade Aberta a 22 de maio de 2014.

No ponto 4 da sua comunicação: “Pontos em aberto na Administração local”, a autora interroga-se sobre o que deve ser alterado para melhorar a gestão das autarquias em Portugal, exprime a sua opinião sobre a redução do número de freguesias e municípios e aborda a questão da regionalização.

Ao longo da intervenção, a autora reflete sobre a Administração Local do futuro correlacionando-a com a mudança também necessária na Administração Central.

FERREIRA, Diogo Figueiredo Perfeito Dias – **A freguesia como divisão administrativa em Portugal : breve retrospectiva histórico-jurídica.** [Lisboa] : ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias, 2017. 178 p. ISBN 978-989-20-7437-5. Cota: 04.36 – 417/2017

Resumo: De acordo com o autor, «assinalar factos históricos é, antes do mais, uma forma de honrar a nossa memória, enquanto comunidade, preservar o património comum e, neste caso, lembrar um marco de Democracia e Liberdade, sem o qual a sociedade democrática não pode subsistir: o Poder Local eleito, através das suas Freguesias e Municípios.

Como escreveu Fernando Pessoa “a memória é a consciência inserida no tempo” e, ao longo de 40 anos, o Poder Local cresceu no seu peso político e incrementou a sua intervenção. No seguimento da entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa de 1976, foram criados vários instrumentos de apoio à gestão do território, tais como a Lei das Finanças Locais e dos Regimes Jurídicos das Autarquias Locais, essenciais para a preservação da autonomia do Poder Local.

Como está inscrito na Carta Europeia da Autonomia Local, e que o Estado Português ratificou, “o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades próprias dos cidadãos”.

As autarquias têm particularidades e valências ímpares, de onde facilmente sobressai a proximidade. A ideia de proximidade é o maior valor que o Poder Local traz para a democracia, sobretudo considerando as Freguesias, pois a participação dos cidadãos nas questões e problemas que lhes são mais próximos, reforça o sistema político democrático.» [Da introdução].

AS FREGUESIAS na organização do Estado : um património nacional. Lisboa : ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias, 2016. 365 p. ISBN 978-989-206772. Cota: 04.36 - 97/2017

Resumo: Esta obra em homenagem ao Professor Cândido de Oliveira, “amigo confesso da descentralização, do municipalismo e, sobretudo, das freguesias...” é uma compilação das comunicações apresentadas na conferência: «As freguesias no estado de direito democrático», que decorreu na Sala do Senado da Assembleia da República, no dia 2 de junho de 2015, sob a organização da ANAFRE. Contém ainda contributos do relatório: «As freguesias: um ano depois da reforma territorial e da delegação legal de competências» (os acordos de execução), resultantes do inquérito e estudo promovidos pela ANAFRE, NEDAL e AEDRL, no início de 2015.

OLIVEIRA, António Cândido de ; OLIVEIRA, Fernanda Paula ; BATALHÃO, Carlos José – **As freguesias em Portugal, que futuro?** Braga : AEDRL - Associação de Estudos

de Direito Regional e Local, 2017. ISBN 978-989-99366-7-6. 110 p. Cota: 04.36 - 118/2018.

Resumo: Segundo os autores, esta obra é uma reflexão sobre as freguesias e está organizada em quatro partes, sendo que na primeira parte é abordada «a organização administrativa portuguesa, destacando a Administração autónoma territorial e, dentro dela, o lugar atribuído às freguesias, tendo sempre na devida atenção a nossa Constituição.»

Na segunda parte as freguesias são apresentadas «numa breve perspetiva histórica, procurando verificar as suas características e a situação que existia até à reforma de 2011-2013.»

Na terceira parte é descrito com «algum detalhe o processo da recente controversa reforma que está em vigor.»

Na quarta parte os autores apresentam o seu «contributo para fortalecer a democracia local ao nível das freguesias», com vista ao futuro e «propondo um procedimento para a elaboração de uma lei sobre o regime de criação, extinção ou modificação de freguesias.»

SIMÕES, Cristina – Proposta de um modelo de poder local : analisar novas formas de democracia em Portugal no contexto Europa. **Revista portuguesa de ciência política**. ISSN 1647-4090. Lisboa. Nº 6 (2016), p. 27-50. Cota: RP-11

Resumo: Neste artigo a autora propõe-se analisar um novo modelo de poder local com vista a novas formas de democracia em Portugal. De acordo com a mesma, através do estudo comparativo dos processos de descentralização em Portugal, Reino Unido e

França, podemos analisar o funcionamento do Estado, a articulação entre o central e o local e as formas como este último lida com o tecido social. A investigação comparativa patente neste trabalho procura apresentar ao leitor as múltiplas complexidades de configurações socio-espaciais e modelos de administração nos países atrás mencionados.