

## **Projeto de Lei n.º 151/XIV/1.ª (PCP)**

**Título:** Estabelece o regime para a reposição de freguesias extintas

**Data de admissão:** 16 de dezembro de 2019

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:** Lurdes Sauane (DAPLEN), Maria Leitão (DILP), Rosalina Espinheira (BIB) e Susana Fazenda (DAC)

**Data:** 12 de fevereiro de 2020

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

A [Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro](#), veio dar cumprimento à obrigação de reorganização administrativa do território das freguesias constante da [Lei n.º 22/2012, de 30 de maio](#), 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.

Retomando os Projetos de Lei n.ºs 231/XIII/1.<sup>a</sup> e 611/XIII/3.<sup>a</sup>, o Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português apresenta o projeto de lei em apreço, o qual, de acordo com os proponentes, “visa consolidar os resultados da (referida) «reorganização» que mereceram prévio consenso em ambos os órgãos deliberativos autárquicos chamados a pronunciar-se; abrir um período de debate e decisão locais que, culminando em deliberações tomadas em sessões especiais dos órgãos, possa carrear para o processo o resultado das experiências entretanto vividas e propor soluções diversas daquela ou da pura e simples reposição das demais freguesias; reverter a efetiva extinção de freguesias operada pela «reorganização» em todos os casos em que não tenha existido consenso nos órgãos deliberativos chamados a pronunciar-se e não haja oposição expressa pelos atuais órgãos.”

O projeto de lei contém seis artigos, dos quais se ressalva o disposto no n.º 4 do artigo 2.º, segundo o qual:

“4 - Nos 45 dias seguintes à realização dos procedimentos referidos nos números anteriores, a comissão parlamentar competente da Assembleia da República elabora relatório e proposta de mapa geral das freguesias a repor em execução da presente lei, que será aprovado por lei da Assembleia da República e do qual devem constar:

a) As freguesias referidas no n.º 1 do artigo 1.º relativamente às quais não tenha havido proposta para sustentar a sua reposição;

- b) As freguesias referidas no n.º 1 do artigo 1.º relativamente às quais tenha havido proposta para sustar a sua reposição com fundamentos que a Comissão entenda não serem de atender;
- c) As demais freguesias a que se refere o n.º 2 do artigo 1.º;
- d) As uniões de freguesias subsistentes na sequência de reposição parcial das freguesias que atualmente as integram.”

- **Enquadramento jurídico nacional**

A presente iniciativa vem propor a reposição das freguesias extintas pela [Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro](#), que procedeu à reorganização administrativa do território das freguesias, com exceção daquelas cujos órgãos deliberativos e do município em que se integravam se tenham pronunciado favoravelmente no âmbito do processo regulado pela [Lei n.º 22/2012, de 30 de maio](#), que estabeleceu o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, sendo ripristinadas todas as normas revogadas por esta última e a [Lei n.º 8/93, de 5 de março](#). Segundo a exposição de motivos assume-se, desta forma, o compromisso constante do [programa eleitoral](#) do Partido Comunista Português (PCP) e renovam-se iniciativas apresentadas pelos proponentes na anterior Legislatura.

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.

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.

Atualmente, a [Constituição da República Portuguesa](#) (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 freguesias<sup>1</sup>, os municípios<sup>2</sup> e as regiões administrativas» (n.º 1) e que a divisão administrativa do território será estabelecida por lei (n.º 4).

Nos termos da alínea *n*) do [artigo 164.º](#) da CRP 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 CRP 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.

No desenvolvimento da norma constitucional, a [Lei n.º 11/82, de 2 de junho](#)<sup>3</sup>, aprovou o regime de criação e extinção das autarquias locais e de designação e determinação da categoria das povoações, diploma que foi alterado pela [Lei n.º 8/93, de 5 de março](#)<sup>4</sup>. Os artigos 1.º e 2.º estabeleciam que compete à Assembleia da República legislar sobre a

---

<sup>1</sup> A freguesia é a divisão administrativa mais pequena do território português.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>4</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

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».

Cerca de uma década mais tarde, a [Lei n.º 8/93, de 5 de março](#), veio consagrar o regime jurídico de criação de freguesias, tendo sofrido as alterações introduzidas pela [Lei n.º 51-A/93, de 9 de julho](#)<sup>5</sup>. 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».

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

---

<sup>5</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

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».

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](#). 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 Ecologista 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](#)<sup>6</sup>, 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.

---

<sup>6</sup> O [Despacho n.º 11540/2013, de 5 de setembro](#), aprovou a tabela de designação simplificada das Freguesias.

Com a reforma de 2013 e com a fusão e agregação de freguesias foram eliminadas 1167 freguesias, tendo o total passado de 4259 para as atuais 3092 freguesias<sup>7</sup>.

Importa igualmente referir a [Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro](#)<sup>8</sup>, modificada pela [Lei n.º 85/2015, de 7 de agosto](#)<sup>9</sup>, [Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#)<sup>10</sup>, e [Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro](#)<sup>11</sup>, ([versão consolidada](#)) que estabeleceu a reorganização administrativa de Lisboa, 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.

A [Lei n.º 81/2013, de 6 de dezembro](#)<sup>12</sup>, 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.

Porque conexas com esta matéria cumpre mencionar a [Lei n.º 169/99, de 18 de setembro](#)<sup>13</sup>, que determinou o quadro de competências, assim como o regime de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, e da qual pode ser

---

<sup>7</sup> Já em 2019, o Governo iniciou um processo relativo a um novo regime jurídico de criação de freguesias, processo este que nunca foi concluído, não tendo sido apresentada no Parlamento a respetiva iniciativa legislativa.

<sup>8</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>9</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>10</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>11</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>12</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>13</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>14</sup> 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](#).

consultada uma [versão consolidada](#), e a [Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro](#)<sup>1516</sup> que 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.

Na XIII Legislatura, a [Resolução da Assembleia da República n.º 8/2017, de 25 de janeiro](#)<sup>17</sup>, 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».

A Associação Nacional de Freguesias – 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.

---

<sup>15</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>16</sup> 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](#), e [Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto](#).

<sup>17</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).



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:

«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 o [XVII Congresso Nacional da ANAFRE](#), realizado nos dias 24 e 25 de janeiro de 2020 no Portimão Arena, decorreu sob o lema "Freguesia: Mais próxima e solidária. Descentralização!", tendo sido apresentadas no seu decurso 48 moções.

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.

## II. Enquadramento parlamentar

---

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

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que não se encontra em apreciação qualquer iniciativa legislativa ou petição sobre a matéria objeto da presente iniciativa.

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

Efetuada consulta à base de dados da AP, verifica-se que, na XIII Legislatura, foram apresentados pelo PCP os Projetos de Lei n.ºs [231/XIII/1.<sup>a</sup>](#) e [611/XIII/3.<sup>a</sup>](#), tendo o primeiro sido rejeitado na votação na generalidade, e o segundo caducado com o seu final.

## III. Apreciação dos requisitos formais

---

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

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do PCP, ao abrigo e nos termos do artigo 167.º da [CRP](#) e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República \(RAR\)](#), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da CRP e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da CRP e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

É subscrita por dez Deputados, observando o disposto n.º 1 do artigo 123.º do RAR, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR. A iniciativa 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, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que este projeto de lei define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados, exceto quanto ao limite imposto pelo n.º 2 do artigo 167.º da CRP e no n.º 2 do artigo 120.º do RAR, conhecido como *lei-travão*, que deve ser salvaguardado no decurso do processo legislativo. Com efeito, caso a reposição de freguesias extintas envolva aumento das despesas previstas no Orçamento do Estado, a norma de entrada em vigor poderá, por exemplo, ser alterada de modo a que apenas produza efeitos ou entre em vigor com a publicação do Orçamento do Estado subsequente.

A matéria sobre a qual versa o presente projeto de lei - “*Criação, modificação e extinção de autarquias locais*” – insere-se no âmbito da reserva absoluta da competência legislativa da Assembleia da República [alínea n) do artigo 164.º da CRP]. Refira-se ainda que é obrigatoriamente votada na especialidade em Plenário, nos termos do n.º 4 do artigo 168.º da CRP.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 11 de dezembro de 2019. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local (13.<sup>a</sup>) a 16 de dezembro, tendo sido anunciado a 18 do mesmo mês.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa – “*Estabelece o regime para a reposição de freguesias extintas*” - 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 formulário*<sup>18</sup>, embora, em caso de aprovação, possa ser aperfeiçoado.

A presente iniciativa prevê no seu artigo 3.º a reposição das freguesias extintas pela [Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro](#), procedendo, no seu artigo 4.º, à repriminção da [Lei n.º](#)

---

<sup>18</sup> 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.ºs 2/2005, de 24 de janeiro.

8/93, de 5 de maio. Por sua vez as regras de legística formal aconselham a que, por razões informativas, o título faça menção ao diploma alterado. Assim, propõe-se que seja ponderada a seguinte alteração ao título: ***”Regime para a reposição de freguesias extintas (repristina a Lei n.º 8/93, de 5 de maio).”***

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, *“A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação”*, conforme o artigo 6.º do projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, 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 parece suscitar outras questões em face da *lei formulário*.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A iniciativa não contém qualquer norma de regulamentação. Contudo, Chama-se a atenção para o referido em I. a respeito da obrigação que impende sobre a comissão parlamentar competente da Assembleia da República, em caso de aprovação deste projeto de lei.

Do mesmo modo, cumpre destacar que a iniciativa prevê (n.º 1 do artigo 5.º) que as comissões instaladoras a constituir nos termos do disposto no artigo 9.º da Lei n.º 8/93, de 5 de março, devem iniciar funções até 90 dias antes da mais próxima das datas em que devam ter lugar eleições gerais dos órgãos das autarquias locais.

E ainda que, (n.º 2 do artigo 5.º) que nos 90 dias posteriores à publicação do mapa a que se refere o n.º 4 do artigo 2.º o Governo faz publicar, em suplemento à I Série do Diário da República, o mapa geral das freguesias a elaborar pelo órgão da

Administração Pública que tiver a seu cargo a manutenção da Carta Administrativa Oficial de Portugal.

#### IV. **Análise de direito comparado**

---

- **Enquadramento internacional**

  - Países europeus**

Em conexão com esta matéria e com informação complementar constante do enquadramento internacional podem, ainda, ser consultadas as Notas Técnicas dos Projetos de Lei n.ºs [611/XIII](#) e [890/XIII](#), ambos apresentados pelo PCP.

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 particulier 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.º 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 cláusula 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 de 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 das 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 recente [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 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, correspondente 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**

Ao abrigo do disposto no artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República deve ser promovida a consulta, por escrito, da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

## **VI. Avaliação prévia de impacto**

---

- **Avaliação sobre impacto de género**



O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#) da presente iniciativa, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, tem como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **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.

- **Impacto orçamental**

Pese embora a medida preconizada na iniciativa possa previsivelmente vir a ter impactos orçamentais (mas também sociais e económicos para o País), não dispomos, neste momento, de elementos no processo legislativo que nos permitam determinar ou quantificar os seus impactos sobre as receitas e despesas previstas no Orçamento do Estado.

## **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. N.º 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, n.º 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».

**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».

SCHMIDT, Luísa ; SEIXAS, João; BAIXINHO, Alexandra – **Governança de proximidade : as Juntas de Freguesia de Lisboa**. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2014. 305 p. ISBN 978-972-27-2223-0. Cota: 04.36 - 151/2015

Resumo: “Como nível de poder local e de administração pública mais próximo dos cidadãos, numa posição privilegiada para identificar carências, gerir espaços, apoiar gentes e dinamizar atividades, as freguesias tornaram-se hoje espaços-chave para a possível reconciliação – e para a urgente reaproximação – entre sociedade e política, entre global e local, entre cidade e cidadania.

A recente reforma administrativa das freguesias de Lisboa, feita após um processo fundamentado e debatido – contrariamente ao que aconteceu com a reforma das freguesias no resto do país – teve como objetivo a qualificação dos padrões de administração e de participação da cidade.

Este livro reflete uma das dimensões dos estudos científicos então desenvolvidos, no âmbito do projeto «Qualidade de vida e governação da cidade»: uma análise da evolução histórica das freguesias e juntas da cidade, uma avaliação da sua distribuição populacional, urbanística e das várias problemáticas locais, e os resultados de um inquérito aplicado de forma direta aos presidentes das então cinquenta e três juntas de freguesia. Oferece, portanto, segundo os autores, uma base central para o melhor entendimento das exigências da governação de proximidade na cidade contemporânea, fornecendo um guia de leitura e informação aos fregueses sobre os seus direitos e deveres, convidando-os igualmente a intervir, mais e melhor”.

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. N.º 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 poder central e 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 mencionados.