ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

EXCELENTÍSSIMA SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA
DA REPÚBLICA

Of. 137/CAOTPL

ASSUNTO: *Parecer - Projeto de Lei 299/XII/1.ª (BE)*

Excelentíssima Senhora

Para os devidos efeitos, tenho a honra de enviar a Vossa Excelência o **PARECER** relativo ao ***Projeto de Lei 299/XII-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, 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 2013.06.18.

Com os melhores cumprimentos, e a consideração e estima pessoal

Palácio de São Bento, 18.06.13

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,

(António Ramos Preto)

Parecer

PROJETO DE LEI N.º 299/XII/2.ª (BE)

Autor: Deputado
João Gonçalves Pereira
(CDS/PP)

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

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE MATÉRIA CONEXA

PARTE III - CONSULTAS OBRIGATÓRIAS E/OU FACULTATIVAS

PARTE IV - OPINIÃO DO AUTOR DO PARECER

PARTE V - CONCLUSÕES

Parte I - Considerandos

Os Deputados do Bloco de Esquerda (BE) apresentaram à Mesa da Assembleia da República, nos termos do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), o Projeto de Lei n.º 299/XII/2.ª, que se mostra redigido 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.
Definindo concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, e não envolvendo, 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 projecto lei visa, segundo o título da iniciativa, *''definir o regime de audição e participação das autarquias locais e populações no processo legislativo de criação, extinção, fusão e modificação de autarquias locais''*.
Recuperando os termos do Projeto de Lei n.º 163/XII (define o regime e audição e participação das autarquias locais e populações no processo legislativo de criação, extinção, fusão e modificação de autarquias locais), apresentado pelo mesmo Grupo Parlamentar na 1ª Sessão Legislativa da XII Legislatura e que fora rejeitado com os votos a favor do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda e os votos contra dos restantes Grupos Parlamentares, esta iniciativa legislativa pretende, em síntese:

1. O *alargamento da possibilidade de recurso à iniciativa legislativa popular à matéria relativa à criação, extinção, fusão e modificação territorial de autarquias locais*, porquanto introduz, no elenco das matérias actualmente admitidas a objecto da iniciativa legislativa popular, a matéria relativa à *criação, extinção, fusão e modificação territorial de autarquias locais*, alterando, por conseguinte, o âmbito materialmente reservado à Assembleia da República pelo artigo 164.º da Constituição, da *criação, extinção, fusão e modificação territorial de autarquias locais*;

2. O *alargamento da possibilidade de recurso à iniciativa legislativa popular a qualquer matéria compreendida no artigo 164.º da Constituição* (reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República), na medida em que pretende revogar, completamente, o limite material imposto pelo artigo 3.º, alínea d) da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, à iniciativa legislativa popular.

3. A flexibilização do *''número de proponentes à escala necessariamente local destas iniciativas''*, estabelecendo, quanto à matéria de criação, extinção, fusão e

modificação territorial de autarquias locais, requisitos *especiais* face ao número mínimo de subscritores actual e geralmente exigido (35000 cidadãos eleitores).

4. O estabelecimento de mecanismos, obrigatórios, *''a ser exercidos previamente à votação na generalidade''*, de audição dos órgãos das autarquias locais na tramitação das iniciativas legislativas relativas à criação, extinção, fusão e modificação territorial de autarquias locais, através *concretamente da emissão de pareceres* (artigos 1.º e 2.º)

5. A introdução da natureza *vinculativa dos pareceres* dos órgãos das autarquias locais afetadas por iniciativas legislativas relativas à criação, extinção, fusão e modificação territorial de autarquias locais, passando assim a haver pareceres vinculativos e não vinculativos, consoante o grau de interesse directo da autarquia local obrigatoriamente consultada (artigo 3.º)

6. O estabelecimento de mecanismos, obrigatórios, *''a ser exercidos previamente à votação na generalidade''*, de participação das populações das autarquias locais na tramitação das iniciativas legislativas relativas à criação, extinção, fusão e modificação territorial de autarquias locais, através *concretamente do referendo locais obrigatórios* (artigos 2.º e 3.º).

7. Tornar o parecer, não vinculativo, das autarquias locais relativo à criação, extinção, fusão e modificação territorial de autarquias locais *obrigatoriamente objecto de realização de referendo local* posterior à emissão do mesmo (artigo 2.º, n.º 6)

8. Tornar obrigatória a realização, prévia à emissão de parecer vinculativo, de referendo local (artigo 3.º, n.º 3).

Para o efeito, a presente iniciativa integra a criação do regime de audição dos órgãos e populações das autarquias locais composto de três artigos, propõe a revogação do artigo 5.º - *Consultas prévias* da Lei n.º 142/85, de 18 de Novembro (Lei quadro da criação de municípios), e integra uma proposta de revogação da alínea d) do artigo 3.º e uma proposta de Aditamento de um novo artigo 6.º-A, da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2012, de 24 de julho), que regula os termos e condições em que grupos de cidadãos eleitores exercem o direito de iniciativa legislativa junto da Assembleia da República, nos termos do artigo 167.º da Constituição, bem como a sua participação no procedimento legislativo a que derem origem.

Ora, no que respeita ao cumprimento de todos os termos legais e formais aplicáveis, como bem salienta a Nota Técnica emitida pelos serviços de apoio, importa referir

ainda que *"os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas"* (n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário), donde *as ''alterações propostas, em caso de aprovação, irão produzir, efetivamente, a segunda alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, mas também a quarta alteração à Lei n.º 142/85, de 18 de novembro''.*

E conclui, o *''título da iniciativa, fazendo apenas uma dessas referências, não traduz completamente o seu objeto, não dando total cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário''* pelo que deve ser corrigido.

Parte II - Iniciativas Legislativas e Petições Pendentes Sobre Matéria Conexa

Neste momento, não se encontram pendentes quaisquer iniciativas ou petições sobre matéria idêntica.

Parte III - Consultas obrigatórias e/ou facultativas

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, foi promovida a consulta da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), e da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) tendo esta última emitido, no dia 15 de Novembro de 2012, após exposição sucinta das medidas da iniciativa, *''não ter nada a acrescentar ao projecto de lei apresentado''.*

Parte IV - Opinião do Autor do Parecer

O autor do presente Parecer reserva a sua opinião para futura discussão em plenário.

Parte V - Conclusões

Atentos os considerandos que antecedem, conclui-se no seguinte sentido:

1. Os Deputados do Bloco de Esquerda tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 299/XII/2.ª, visando, segundo o título da iniciativa, *''definir o regime de audição e participação das autarquias*

locais e populações no processo legislativo de criação, extinção, fusão e modificação de autarquias locais''.

2. O Projeto de Lei n.º 299/XII/2.ª foi apresentado nos termos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis, devendo porém, para se encontrarem reunidos todos os requisitos formais e de tramitação exigidos para subir e ser discutido em plenário, ser dado pleno cumprimento à lei formulário.
3. Os Grupos Parlamentares reservam as suas posições e decorrente sentido de voto para a discussão e votação em Plenário da Assembleia da República.

Parte VI - Anexos

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

Palácio de S. Bento, 29 de Maio de 2013

O Deputado autor do Parecer,

João Gonçalves Pereira

O Presidente da Comissão,

António Ramos Preto

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nota Técnica

Projeto de Lei n.º 299/XII/2.ª (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*

Data de admissão: 3 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), Lisete Gravito e Maria Leitão (DILP).

Data:17 de outubro de 2012

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

O Projeto de Lei em apreço, subscrito por Deputados do Grupo Parlamentar do BE, visa redefinir *" o regime de audição e participação das autarquias locais e populações no processo legislativo de criação, extinção, fusão e modificação de autarquias locais.*

Esta iniciativa legislativa pretende consagrar:[1]

"1- O alargamento da possibilidade de recurso à iniciativa legislativa popular para a criação, extinção, fusão e modificação territorial de autarquias locais, flexibilizando-se e adequando-se o número de proponentes à escala necessariamente local destas iniciativas.

2 - Promoção da discussão pública das iniciativas legislativas relativas à criação, extinção, fusão e modificação territorial de autarquias locais.

3 - Ampliação do caráter vinculativo do parecer dos órgãos das autarquias locais afetadas por iniciativas legislativas relativas à criação, extinção, fusão e modificação territorial de autarquias locais. Assim, haverá pareceres vinculativos e não vinculativos, consoante o grau de interesse direto da autarquia local consultada.

4 - Obrigatoriedade de realização de referendo local, no que se refere a iniciativas legislativas relativas à criação, extinção, fusão e modificação territorial de autarquias locais, quando o parecer da autarquia local tenha carater vinculativo"

Segundo os proponentes, " *este Projeto de Lei honra os compromissos internacionais decorrentes do artigo 5.º da Carta Europeia da Autonomia Local, da qual a República Portuguesa é parte, que determina a realização de referendo nestes casos, quando legalmente possível.*"

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

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

[1] Cfr. exposição de motivos do PPL n.º 163/XII/1.ª (BE) sobre esta temática

Esta iniciativa legislativa é apresentada por oito Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), 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 01/10/2012, foi admitido e anunciado em 03/10/2012 e baixou na generalidade à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.ª).

A criação, extinção e modificação de autarquias locais e respetivo regime é 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.*[2]"

"*Fora do artigo 164.º, matérias de reserva absoluta da Assembleia da República, pela natureza das coisas, são ainda ... a iniciativa legislativa de cidadãos*[3]."

Cumpre 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 da mesma.

Em caso de aprovação e para efeitos de especialidade em Comissão parece relevante salientar que, no artigo 3.º deste projeto de lei, os autores parecem pretender condicionar as iniciativas legislativas em matéria de criação, fusão, extinção ou modificação de autarquias locais, a parecer vinculativo favorável (prévio?) de órgãos locais, o que, numa matéria que a Constituição configurou como sendo de reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República merece ponderação pela Comissão.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

[2] Constituição Anotada de Jorge Miranda e Rui Medeiros, Tomo II, pag. 518.

[3] Constituição Anotada, de Jorge Miranda e Rui Medeiros, Tomo II, pag.s 521 e 522.

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.

O projeto de lei em causa pretende alterar a Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, "Iniciativa legislativa de cidadãos" e revogar o artigo 5.º da Lei n.º 142/85, de 18 de novembro, *"Lei quadro da criação de municípios"*. Ora, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da referida lei formulário: "*os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*". Através da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros) verificou-se que a Lei n.º 17/2003, de 4 de julho, sofreu até à data uma única modificação: o seu artigo 2.º foi alterado pela Lei n.º 26/2012, de 24 de julho. A Lei n.º 142/85, de 18 de novembro, por seu lado, sofreu as seguintes alterações:

- Foi revogado o n.º 4 do artigo 14.º, pela Lei n.º 124/97, de 27 de novembro;
- Foi alterada a alínea b) do n.º 4 do artigo 4.º e o n.º 1 do artigo 11.º pela Lei n.º 32/98, de 18 de julho;
-.Foram revogados os n.ºs 1; 2 e 3 do artigo 10º e os nºs 1 e 2 do artigo 13º pela Lei n.º 48/99, de 16 de junho;

Em face do exposto, as alterações propostas, em caso de aprovação, irão produzir, efetivamente, a segunda alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, mas também a quarta alteração à Lei n.º 142/85, de 18 de novembro. O título da iniciativa, fazendo apenas uma dessas referências, não traduz completamente o seu objeto, não dando total cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário, pelo que se sugere à Comissão, para efeitos de especialidade *e redação final,* a seguinte alteração de redação para o título:

"Define o regime de audição e participação das autarquias locais e populações no processo legislativo de criação, extinção, fusão e modificação de autarquias locais, procedendo à segunda alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, e à 4.ª alteração à Lei n.º 142/85, de 18 de novembro"

Em conformidade com o previsto nas alínea a) e b) do n.º 3 do artigo 6.º, da lei formulário, deve proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei sempre que existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor - salvo se se tratar de Códigos – ou, se somem alterações que abranjam mais de 20 % do articulado do ato legislativo em vigor, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada. Ora, tendo em conta a reduzida dimensão das alterações propostas por esta iniciativa e o número de alterações sofridas pelos diplomas em causa, a republicação pode entender-se como desnecessária.

A entrada em vigor da iniciativa, em caso de aprovação, nos termos do artigo 7.º do projeto de lei, "*30 dias 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**

A presente iniciativa 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.*

Assim sendo, 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 tábua rasa e ergueu, desde a base, um novo sistema, com alcance mais ou menos centralizador. Os decretos de Mouzinho da Silveira de 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 províncias[4].

Cumpre, 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 é 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 corresponde ao 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].

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.

[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 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 destes[6].

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 superior[7].

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, <u>*A Divisão Administrativa em Portugal*</u>, 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.*

<u>Constituição da República Portuguesa. Autarquias Locais.</u>

[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.

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 democrático*[8].

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 Estado*[10].

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*

[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.

impostação 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 processo[12].

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].

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.*

---

[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

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 democraticidade[14].

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.*

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 concreto[16].

[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.

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

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 consultiva*[17].
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.*

O Tribunal Constitucional tem-se pronunciado sobre a apreciação da constitucionalidade e legalidade do referendo local, tendo proferido os acórdãos n.ºs 390/98, 113/99 e 518/99. Mais recentemente foram proferidos os Acórdãos n.ºs 384/2012, 388/2012, 391/2012, 398/2012 e 400/2012.

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*

[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 efetuadas por outro ato legislativo da própria AR, do Governo ou das Assembleias Legislativas das regiões autónomas (cfr. art. 227.º - 1/l), 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 l), 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 estatui 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.

A terminar, e enquanto fontes informativas cumpre nomear, 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, 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 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, deve 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 acrescenta 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 Republica 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*.

Projeto de Lei n.º 299/XII. Outras iniciativas.

Na 1.ª sessão Legislativa da XII Legislatura, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda entregou na Mesa da Assembleia da República o 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.*

Esta iniciativa, com um conteúdo muito semelhante à que agora é apresentada, foi 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.

A presente iniciativa para além de 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 visa, também, revogar a alínea *d)* do artigo 3.º do artigo 3.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho – *Iniciativa legislativa de cidadãos (*alterada pela Lei n.º 26/2012, de 24 de julho*)*, e proceder ao aditamento à mesma lei do artigo 6.º - A com a epígrafe *Iniciativas legislativas em matéria de criação, extinção e fusão de autarquias locais.* Atualmente, a alínea *d)* do artigo 3.º dispõe que a iniciativa legislativa de cidadãos pode ter por objeto todas as matérias incluídas na competência legislativa da Assembleia da República, salvo *as do artigo 164.º da Constituição, com exceção da alínea i)*[23].

Por fim, propõe a revogação do artigo 5.º - *Consultas prévias* da Lei n.º 142/85, de 18 de Novembro.

[23] Bases do sistema de ensino.

Já na presente Sessão Legislativa, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda apresentou para além da presente iniciativa, o Projeto de Lei n.º 298/XII cujo objetivo é revogar a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprovou o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica. Visa, ainda, 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 iniciativa 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.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para o seguinte país da UE: 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 Estada e as que são reservadas às *'collectivités territoriales'*. 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, por forma a pôr fim à concorrência de funções, às despesas redundantes, à criação, fusão e extinção de entidades territoriais.

O artigo 11.º da Constituição da República francesa, na redação dada pela revisão constitucional de julho de 2008, determina que *'o Presidente da República, por proposta do Governo ou das duas assembleias, pode submeter a referendo qualquer 'projet de loi' relativa à organização dos poderes públicos, reformas da política económica, social ou ambiental, ou à ratificação de um tratado que, sem ser contrário à Constituição, incida sobre o funcionamento das instituições (...) O referendo pode ser organizado por iniciativa de um quinto dos parlamentares, apoiado por um décimo dos eleitores inscritos nos cadernos eleitorais. Esta iniciativa reveste a forma de 'proposition de loi' que apenas pode ter por objeto a revogação de uma disposição legal promulgada há menos de um ano (...)'.*

Desta forma, o *'référendum d'initiative populaire'* consagrado na Constituição e resultante, como já foi referido, da revisão da Constituição concretizada em julho de 2008, não se encontra ainda implementado, tendo em conta que a sua execução depende da aprovação de uma lei orgânica. E, o *'projet de loi organique n. º 3072'*, da iniciativa de François Fillon, foi apreciado pela *'Assemblée nationale'* e *'Sénat'* e enviado para a *'commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale'* em 10 janeiro de 2012.

A assembleia deliberativa de uma *'collectivité territoriale' (ex : conseils municipaux, généraux ou régionaux)*, responsável pela defesa dos interesses dos seus cidadãos, pode decidir submeter à decisão dos eleitores, pela via do referendo, um projeto de interesse para a coletividade, no âmbito das suas competências.

O *'référendum décisionnel local', aprovado pela Lei orgânica n° 2003-705 de 1 de agosto de 2003*, foi alargado a todas as *'collectivités territoriales'* a partir da revisão constitucional de 28 de março de 2003, enquadrado no artigo 72-1.º da Constituição e nos artigos LO1112-1 e seguintes do *'code général des collectivités territoriales'*.

Segundo as normas citadas, o executivo local é o único órgão competente para propor à assembleia deliberativa a organização de um referendo sobre um ato relevante da sua competência. Apenas os cidadãos eleitores podem votar. O representante local do Estado pode opor-se à organização de qualquer projeto de referendo sempre que o considere sem interesse para a coletividade. À coletividade responsável pela sua realização cabe pagar as despesas inerentes. O projeto submetido a referendo é adotado se, pelo menos metade dos eleitores inscritos participou do escrutínio e reuniu a maioria dos votos expressos.

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 que, neste momento, não se encontram pendentes quaisquer iniciativas ou petições sobre matéria idêntica. No entanto, parece pertinente referir que se encontra também pendente na 11.ª Comissão a seguinte iniciativa dos proponentes sobre matéria que se pode considerar conexa:

- ***Projeto de Lei n.º 298/XII/1.ª (BE)*** - ***Revoga o Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica aprovado pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.***

Parece, igualmente pertinente fazer referência aqui à iniciativa idêntica dos proponentes que ficou rejeitada na 1.ª sessão legislativa e a que eles próprios se referem na sua exposição de motivos:

- ***Projeto de Lei n.º 163/XII/1.ª (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 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***

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias[24]:**

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),

[24] No Projeto de Lei n.º 163/XII/1.ª (BE) foram ouvidos os órgãos de governo próprio das regiões autónomas (o que foi salientado na nota de admissibilidade desta iniciativa) mas, neste caso, essa audição não foi promovida, até à presente data.

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.