ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

EXCELENTÍSSIMA SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA
DA REPÚBLICA

Of. 255/CAOTPL

ASSUNTO: *Parecer - Projeto de Lei 163/XII/1.ª (BE)*

Para os devidos efeitos, tenho a honra de enviar a Vossa Excelência o **PARECER** relativo ao ***Projeto de Lei 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*, tendo os **Considerandos** e as **Conclusões** sido **aprovados** por **unanimidade**, verificando-se a ausência do GP do PEV, em reunião desta Comissão Parlamentar realizada em 2012.02.28.

Com os melhores cumprimentos, e a consideração mais elevada.

Palácio de São Bento, 29.02.12

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,

(Ramos Preto)

Parecer

Projecto de Lei n.º 163/XII/1ª-BE

Autor: Deputado
Bruno Vitorino (PSD)

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)

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV- ANEXOS

PARTE I - CONSIDERANDOS

1 - Introdução

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projecto de Lei n.º 163/XII/1ª (*Define o regime de audição e participação das autarquias locais e populações no processo legislativo de criação, extinção, fusão e modificação de autarquias locais*).
Esta apresentação foi efectuada nos termos do disposto no artigo 167º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118º do Regimento da Assembleia da República em vigor à data, reunindo os requisitos formais previstos nos artigos 123º e 124º desse mesmo Regimento.
O projeto de lei em causa foi admitido em 8 de Fevereiro de 2012 e baixou por determinação de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, sendo a primeira a comissão competente, para apreciação e emissão do respetivo parecer.
Por ofício n.º 169/CAOTPL, de 15/02/2012, o Presidente da Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local solicitou a Sua Excelência, a Presidente da Assembleia da República, a reapreciação do despacho que determinou competente a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, no sentido de ser atribuída à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local a competência para a elaboração e aprovação do respetivo parecer, atendendo às competências específicas desta Comissão aprovadas, em 28/07/2011, em Conferência de Presidentes das Comissões Parlamentares, bem como à manifesta conexão direta com a Proposta de Lei n.º 44/XII/1ª em apreciação nesta Comissão.

Nessa sequência, a Presidente da Assembleia da República decidiu, em 16/02/2012, proceder à redistribuição conforme solicitado, passando, assim, a Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local a ser a Comissão competente.
A discussão na generalidade do Projeto de Lei n.º 163/XII/1ª já se encontra agendada, em conjunto com a Proposta de Lei n.º 44/XII/1ª (GOV) - «*Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica*», para o próximo dia 1 de Março de 2012.

2 - Objeto, Conteúdo e Motivação

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda visa com este projeto de lei definir o regime de audição e participação das autarquias locais e populações no processo legislativo de criação, extinção, fusão e modificação de autarquias locais.

Os Deputados proponentes consideram que as *"divisões administrativas são, por força das dinâmicas económicas e demográficas, mutáveis. No entanto, há que ter consciência da forte e arreigada identidade local de muitas freguesias e municípios do nosso país, com consequências ao nível da própria representação política enquanto comunidade. Por isso, a lei que enquadra as dinâmicas da divisão administrativa das autarquias locais, deve garantir uma adequada participação e adesão das populações"*.

A iniciativa agora apresentada salienta que *"...Portugal é um dos países da União Europeia com maior dimensão média dos Municípios, e quanto a uma eventual classificação do número de freguesias como elevado, há que lembrar que as mesmas apesar de ainda disporem de poucas competências e apenas cerca de 0,1% da despesa inscrita no Orçamento de Estado, têm uma área média idêntica à média dos municípios de vários estados membros da UE"*.

O projeto de lei ora analisado destaca quatro mecanismos para o fortalecimento do poder de decisão das populações:

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

Nesse sentido, a iniciativa *sub judice* propõe o seguinte:

- Sujeição a discussão pública das iniciativas relativas à criação, extinção, fusão e modificação territorial das autarquias locais (cfr. artigo 2º), nos seguintes termos:
  - Discussão pública por um período de 60 dias;
  - Para o efeito, as iniciativas são publicadas na II Série do Diário da República ou no jornal oficial da Região Autónoma; são publicados avisos dessa discussão pública em dois jornais de circulação nacional e nos dois jornais locais de maior circulação no território objeto da iniciativa; e as iniciativas ficam disponíveis para consulta pública em sítio eletrónico, bem como nas sedes das autarquias locais afetadas;

- Findo o período de discussão pública, a comissão competente elaborará um relatório contendo o resultado dessa discussão.

- Dever de o órgão com competência legislativa[1] ouvir, obrigatoriamente, os órgãos das autarquias locais afetados pela iniciativa legislativa de criação, extinção, fusão ou modificação territorial de autarquias locais[2] (cfr. artigo 3°, n.° 1), sendo que:
  - O direito de audição é exercido após a discussão pública[3] e previamente à votação na generalidade, no órgão com competência legislativa, da iniciativa legislativa (cfr. artigo 3°, n.° 2);
  - O órgão com competência legislativa remeterá o relatório da discussão pública[4] (cfr. artigo 3°, n.° 3);
  - O direito de audição das autarquias exerce-se pela emissão de parecer pelos respetivos órgãos (cfr. artigo 3°, n.° 4);
  - Tal parecer deverá ser remetido ao órgão com competência legislativa no prazo de sessenta dias[5] contados da solicitação do mesmo, prazo esse que se suspende com a proposta de realização de referendo local ou verificada a obrigatoriedade da sua realização (cfr. artigo 3°, n.°s 5 e 6);
  - O referendo local incide obrigatoriamente sobre o parecer relativamente à criação, extinção, fusão ou modificação territorial das autarquias locais,

---

[1] A nota técnica repara que «*nos n.°s 3 e 5 do artigo 3° deste projeto de lei faz-se referência ao "órgão com competência legislativa", porém, está em causa matéria da competência exclusiva [alínea n) do artigo 164° da Constituição] e não delegável da Assembleia da República (n.° 2 do artigo 11° da Constituição)*». Sucede, todavia, que é necessário ter em atenção que a alínea n) do artigo 164° da CRP, apesar de incluir na reserva absoluta de competência legislativa da AR, a criação, modificação e extinção de autarquias locais, a verdade é que fá-lo "*sem prejuízo dos poderes das regiões autónomas*". E o certo é que o artigo 227°, n.° 1 alínea l), da CRP inclui nos poderes das regiões autónomas, a definir nos respectivos estatutos, o poder de "*criar e extinguir autarquias locais, bem como modificar a respectiva área, nos termos da lei*", poder esse que é concretizado nos Estatutos Político-Administrativos, quer da Região Autónoma da Madeira [cfr. artigo 37°, n.° 1 alínea g)], quer da Região Autónoma dos Açores [cfr. artigo 49°, n.° 2 alínea e)], integrando-se na competência legislativa da respectiva Assembleia Legislativa. Daí que se compreenda que o BE utilize a expressão "*órgão com competência legislativa*", pois, dessa forma, pretende abarcar, quer a Assembleia da República, quer as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas.

[2] Recorde-se que, nos termos do artigo 141° do Regimento da AR, apenas está prevista a audição da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) "*sempre que se trate de projetos ou propostas de lei respeitantes às autarquias locais ou outras iniciativas que o justifiquem*".

[3] Ou seja, o BE permite que as autarquias locais afetadas pela iniciativa legislativa se possam pronunciar duplamente: primeiro na discussão pública e depois, obrigatoriamente, através do exercício do direito de audição.

[4] O n.° 3 do artigo 3° fala no "*relatório elaborado nos termos do artigo n.° 2, bem como o relatório da discussão pública*". Cremos que este normativo só pode quer reportar-se ao relatório elaborado nos termos do artigo 2°, n.° 4, mas neste caso, não faz sentido, por redundante, a sua parte final, uma vez que aquele corresponde precisamente ao relatório da discussão pública.

[5] Portanto, são 60 dias de discussão pública + 60 dias para a emissão de parecer pelos órgãos das autarquias locais, o que dá quatro meses de processo legislativo exclusivamente para cumprir estas duas novas prerrogativas propostas pelo BE. Isto sem contar que com a suspensão do prazo para a emissão do parecer por força da obrigatoriedade de realização de referendo local nos casos em que tem de haver parecer favorável por parte das autarquias afetadas (cfr. artigos 3°, n.°s 6 e 7, e 4°, n.° 3).

podendo ainda conter duas perguntas adicionais sobre a designação da nova autarquia local e designação da respetiva sede (cfr. artigo 3º, n.º 7);

- As iniciativas legislativas sobre a criação, extinção, fusão ou modificação territorial das autarquias locais passam a depender da emissão de pareceres favoráveis, vinculativos, por parte dos órgãos deliberativos das autarquias locais afetadas (cfr. artigo 4º, n.º 1), sendo que:
  - A aprovação desses pareceres carece de maioria absoluta do número de membros em efetividade de funções nos respetivos órgãos (cfr. artigo 4º, n.º 2);
  - A emissão desses pareceres depende da realização prévia de referendo local (cfr. artigo 4º, n.º 3). Ou seja, impõe-se a obrigatoriedade de realização de referendo local nos casos em que tem de haver parecer favorável por parte das autarquias locais afetadas.
- A revogação da alínea d) do artigo 3º da Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho, que exclui do objeto da iniciativa legislativa de cidadãos as matérias "*...do artigo 164º da Constituição, com exceção da alínea i)*", isto é, das matérias que se integram na reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, com exceção das bases do sistema de ensino. Trata-se de uma alteração que alarga de sobremaneira a possibilidade de recurso à iniciativa legislativa popular, embora o desígnio dos proponentes, como consta da exposição de motivos, fosse apenas o de permitir aos cidadãos a apresentação de iniciativas legislativas em matéria de criação, extinção, fusão e modificação territorial de autarquias locais.

- O aditamento de um novo artigo 6º-A à Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho (Iniciativa legislativa de cidadãos), contendo regras mais flexíveis sobre o número de assinaturas necessário para a apresentação de iniciativas legislativas em matéria de criação, extinção, fusão e modificação territorial de autarquias locais. Recorde-se que o artigo 6º desta lei exige um mínimo de 35.000 assinaturas e o novo artigo 6º-A permite que, em matéria de criação, extinção e fusão de autarquias, a iniciativa possa ser subscrita pelo menor dos seguintes limites:
  - Um décimo dos cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral das autarquias afetadas pela iniciativa legislativa de cidadãos;
  - 15.000 cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral das autarquias afetadas por iniciativa legislativa de cidadãos que crie, extinga ou procede à fusão de região administrativa ou área metropolitana;
  - 7.500 cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral das autarquias afetadas por iniciativa legislativa de cidadãos que crie, extinga ou procede à fusão de município;

- 1.500 cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral das autarquias afetadas por iniciativa legislativa de cidadãos que crie, extinga ou procede à fusão de freguesia.

E que, em matéria de modificação territorial de autarquias locais, quando a mesma seja subscrita pelo menor dos seguintes limites:

- Um quinto dos cidadãos eleitores residentes na área que constitui objeto de modificação territorial;
- 1.500 Cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral das autarquias afetadas pela iniciativa legislativa de cidadãos, quando se trate de modificação territorial de freguesias[6].

– A alteração do artigo 3º[7] da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto, de modo a aditar os novos n.ºs 2 e 3, passando a permitir-se que a emissão de pareceres, por órgãos de autarquias locais, relativamente à criação, extinção, fusão e modificação dos limites territoriais das autarquias locais, no âmbito de procedimentos legislativos, possa ser objeto de referendo local[8] e que a lei pode estabelecer a obrigatoriedade de realização de referendo local quanto à referidas matérias.

– A revogação do artigo 5º da Lei n.º 142/85, de 18 de Novembro (Lei quadro da criação de municípios), segundo o qual:

«Artigo 5º

(Consultas prévias)

1 - O projeto ou proposta de lei de criação de novo município deverá obter parecer favorável das assembleias das freguesias a integrar no novo município

2 - Os municípios em que se integrem as freguesias referidas no número anterior serão ouvidos nos termos da alínea d) do artigo 3.º da Lei n.º 11/82, de 2 de Junho.

---

[6] Todavia, a alínea b) do n.º 2 do artigo 6º-A, que reproduz *ipis verbis* a alínea d) do n.º 1 desse artigo 6º-A , refere: "*Mil e quinhentos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral das autarquias existentes e que sejam afetadas territorialmente pela iniciativa legislativa de cidadãos, quando se trate de criação, extinção ou fusão de freguesias*" (sublinhado nosso). Obviamente que só pode ser uma gralha, já que o n.º 2 desse artigo se refere às situações de modificação territorial de autarquias locais. Daí que o disposto na referida alínea b) só possa reportar-se à modificação territorial de freguesias.

[7] No corpo do artigo 6º do PJL, que procede à alteração da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24/08, lê-se: "*O artigo 24º... passa a ter a seguinte redação:*", mas o objeto efetivo da alteração é o "*Artigo 4º*". Todavia, o artigo 4º da referida lei não tem como epígrafe "*Matérias do referendo local*" – essa é a epígrafe do artigo 3º. Daí que se presuma que o artigo que o BE pretende realmente alterar só possa reportar-se ao artigo 3º daquela lei. Este reparo também consta da nota técnica dos serviços, que se acompanha.

[8] Paradoxalmente, o BE não altera o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 4º da Lei Orgânica n.º 4/2002, de 24/08, que exclui expressamente do âmbito do referendo local "*as matérias integradas na esfera de competência legislativa reservada aos órgãos de soberania*", sendo certo que a criação, extinção e modificação das autarquias locais é matéria da reserva absoluta da competência legislativa da Assembleia da República, nos termos da alínea n) do artigo 164º da CRP.

3 - Para efeito de observância do disposto nos números anteriores, a Assembleia da República ou o Governo, conforme o caso, ouvirão os órgãos das autarquias interessadas, que se pronunciarão no prazo de 60 dias.
4 - As deliberações a que respeitam as consultas de que trata este artigo são tomadas pela maioria absoluta do número de membros em efetividade de funções nos respetivos órgãos.»

- A revogação do n.º 3 do artigo 7º da Lei n.º 8/93, de 5 de Março (Regime jurídico da criação de freguesias), segundo o qual:
«3 - Verificada a existência de todos os elementos necessários à instrução do processo, a Assembleia da República solicitará aos órgãos do poder local os respetivos pareceres, os quais deverão ser emitidos no prazo de 60 dias».

3 - Iniciativas pendentes sobre a mesma matéria

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

- **Proposta de Lei 44/XII/1ª (GOV)** - Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica.
- **Projeto de Lei 120/XII/1ª (PSD e PS)** - Reorganização Administrativa de Lisboa.
- **Projeto de Lei 164/XII/1ª (CDS-PP)** - Reorganização Administrativa de Lisboa.
- **Petição n.º 55/XII/1ª** - Não à redução de autarquias e de trabalhadores.

- **Petição n.º 64/XII/1ª** - Solicitam a tomada de medidas necessárias e legais para que não se extingam freguesias.
- **Petição n.º 69/XII/1ª** - Petição contra os critérios do Eixo 2 do Documento Verde.

4 - Consultas obrigatórias

Foram já solicitados pareceres aos Governos e Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, pelo **Gabinete de SE a Presidente da Assembleia da República**, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, solicitando o envio dos respetivos pareceres no prazo de 15 dias, nos termos da Lei nº 40/96, de 31 de Agosto.
Nos termos do artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República, em coincidência com o previsto no 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), deverão ser consultadas a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O signatário do presente parecer, nesta sede, e sem prejuízo de outras questões políticas que esta iniciativa legislativa possa levantar, não pode deixar de alertar para o facto de o Projeto de Lei n.º 163/XII/1ª (BE) suscitar sérias reservas de constitucionalidade, uma vez que impõe uma restrição intolerável ao exercício da competência legislativa da Assembleia da República em matéria da sua reserva absoluta.

É que o artigo 4º, n.º 1, do Projeto de Lei estabelece a dependência das iniciativas legislativas sobre a extinção, fusão ou modificação de autarquias da obtenção de pareceres vinculativos favoráveis dos órgãos deliberativos das autarquias envolvidas.

Tal significa, portanto, que se os pareceres emitidos pelas assembleias municipais ou pelas assembleias de freguesia afetadas pela iniciativa forem em sentido negativo, estará a Assembleia da República impedida de legislar sobre uma matéria que é da sua reserva exclusiva da competência, o que é constitucionalmente inaceitável.

Recorde-se que nos termos do artigo 164º, alínea n), *"É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias: ... n) Criação, extinção e modificação de autarquias locais e respetivo regime, sem prejuízo dos poderes das regiões autónomas"*.

A redação em vigor foi fixada pela revisão constitucional de 1997, que colocou *"...sob reserva absoluta não só o regime, como dubitativamente até ao momento poderia ser interpretado, mas, também, a própria criação em concreto de cada autarquia local*[9]*"*.

Isto naturalmente *"sem prejuízo dos poderes das regiões autónomas"*, uma vez que, nos termos do artigo 227º, n.º 1 alínea l), as Regiões Autónomas têm o poder de criar e extinguir autarquias locais, bem como modificar a respetiva área, nos termos da lei.

Ora, estando em causa uma matéria do domínio absolutamente reservado da competência legislativa da Assembleia da República, em que só este órgão de soberania pode legislar, *"sem prejuízo dos poderes das regiões autónomas"*, não se vislumbra que possa uma lei impor quaisquer restrições e condicionalismos ao exercício dessa competência constitucional.

Como referem os Professores Gomes Canotilho e Vital Moreira, *"É inequívoco o sentido e alcance da reserva absoluta de lei parlamentar. Ela significa, sobretudo: (...) (c) que todas e cada uma das normas são formalmente produto da vontade da assembleia representativa*[10]*"*.

Daqui decorre, a nosso ver, que não podem órgãos das autarquias locais ditar, por intermédio de parecer vinculativo, a vontade da Assembleia da República, definindo

[9] Constituição da República Portuguesa, 4ª revisão, Setembro 97, prefácio e anotações por Jorge Lacão, Texto Editora, p. 122.

[10] Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume II, 4ª edição revista, Coimbra Editora, p. 309.

se esta pode ou não legislar sobre a extinção, fusão ou modificação das autarquias locais.

Trata-se, em nosso entender, de uma limitação constitucionalmente inadmissível.

Refira-se que esta questão também é, de certa forma, abordada na nota técnica dos serviços, onde se pode ler:

«No artigo 4.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 pareceres vinculativos favoráveis (prévios?) de órgãos locais, o que, numa matéria que a Constituição configurou como sendo da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República merece ponderação pela comissão. A criação e extinção de autarquias locais, e designadamente de freguesias, obedece a um regime quadro previsto nas Leis n.ºs 11/82, de 2 de junho, 8/93, de 5 de março, e 51-A/93, de 9 de julho. De facto, na apreciação das iniciativas legislativas que visem a criação de freguesias, a Assembleia da República deve ter em conta "a vontade das populações abrangidas, expressa através de parecer dos órgãos autárquicos representativos", *em conformidade com o previsto na alínea a) do artigo 3.º da Lei n.º 8/93, de 5 de março, mas tal "parecer" configura uma competência meramente "consultiva[11]" dos órgãos de poder local. Esses pareceres são obrigatórios no sentido em que têm que ser solicitados mas não são vinculativos para a Assembleia da República. Já na alteração promovida à Lei n.º 4/2000, de 24 de agosto, por esta mesma iniciativa, prevê-se, por outro lado, que "a emissão" destes pareceres pode ser objeto de referendo local que a lei pode estabelecer também como "obrigatório".».*

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda apresentou à Assembleia da República o Projecto de Lei n.º 163/XII/1ª que visa 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. A Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local é do parecer que o Projecto de Lei n.º 163/XII/1ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser agendado para apreciação pelo Plenário da Assembleia da República, reservando os grupos parlamentares as suas posições e decorrente sentido de voto para o debate.

[11] Designadamente Acórdãos do TC n.º 238/91 de 29/05/91 e 242/91, de 12/06.

PARTE IV- ANEXOS

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

Palácio de S. Bento, 22 de Fevereiro de 2012

O Deputado autor do Parecer,

(Bruno Vitorino)

O Presidente da Comissão,

(Ramos Preto)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nota Técnica

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

Data de admissão: 8 de fevereiro 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), Maria Ribeiro Leitão e Lisete Gravito (DILP) e José Luis Tomé (BIB)

Data:20 de fevereiro 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 legislar em prol do " *fortalecimento do poder de decisão das populações*, " através dos seguintes mecanismos:

> *"1 - 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, com a aprovação desta lei consagrar-se-á " *o máximo de respeito pelos interesses e identidades coletivas das populações, sem impedir os necessários ajustamentos à divisão administrativa das autarquias locais*".

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

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

Esta iniciativa legislativa é apresentada por oito Deputados do grupo parlamentar do Bloco de Esquerda, 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. 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 dos projetos de lei previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento. Não infringe a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa,

respeitando assim, também, os limites que condicionam a admissão das iniciativas previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

Legislar sobre o regime dos referendos, bem como sobre a criação, extinção e modificação de autarquias locais e respetivo regime é competência exclusiva da Assembleia da República, nos termos das alíneas b) e n) do artigo 164.º da Constituição. Refira-se ainda que "*fora do artigo 164.º, matérias de reserva absoluta da Assembleia da República, pela natureza das coisas, são ainda ... a iniciativa legislativa de cidadãos*[1]."

"*A inclusão de qualquer matéria na reserva de competência da Assembleia da República, absoluta ou relativa, 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.[2]".

As matérias incluídas nas alíneas b) e n) do artigo 164.º da Constituição são também obrigatoriamente votadas na especialidade pelo Plenário, nos termos do n.º 4 do artigo 168.º da Constituição., Nos termos conjugados do n.º 2 do artigo 166.º e da alínea b) do artigo 164.º da Constituição, as leis produzidas no âmbito do regime dos referendos, incluindo quaisquer modificações a esse regime, devem ainda revestir a forma de lei orgânica.

Este projeto de lei deu entrada em 06/02/2012, foi admitido e anunciado em 08/02/2012 e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) e à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.ª), tendo inicialmente ficado a 1.ª a comissão competente. Em 14/02/2012, a 11ª Comissão solicitou à Presidente da Assembleia a reapreciação do despacho que determinou competente a 1ª Comissão nesta iniciativa, no sentido de lhe ser atribuída a competência para a elaboração e aprovação do respetivo parecer. Passou assim a ser competente a 11ª Comissão.

Em caso de aprovação, e para efeitos de especialidade em Comissão, parece relevante salientar ainda o seguinte:

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

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

- No artigo 4.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 pareceres vinculativos favoráveis (prévios?) de órgãos locais, o que, numa matéria que a Constituição configurou como sendo da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República merece ponderação pela comissão. A criação e extinção de autarquias locais, e designadamente de freguesias, obedece a um regime quadro previsto nas Leis n.ºs 11/82, de 2 de junho, 8/93, de 5 de março, e 51-A/93, de 9 de julho. De facto, na apreciação das iniciativas legislativas que visem a criação de freguesias, a Assembleia da República deve ter em conta "*a vontade das populações abrangidas, expressa através de parecer dos órgãos autárquicos representativos*", em conformidade com o previsto na alínea a) do artigo 3.º da Lei n.º 8/93, de 5 de março, mas tal "parecer" configura uma competência meramente "consultiva[3]" dos órgãos de poder local. Esses pareceres são obrigatórios no sentido em que têm que ser solicitados mas não são vinculativos para a Assembleia da República. Já na alteração promovida à Lei n.º 4/2000, de 24 de agosto, por esta mesma iniciativa, prevê-se, por outro lado, que "a emissão" destes pareceres pode ser objeto de referendo local que a lei pode estabelecer também como "obrigatório".

- Nos n.ºs 3 e 5 do artigo 3.º deste projeto de lei faz-se referência ao "órgão com competência legislativa" porém, está em causa matéria da competência exclusiva [alínea n) do artigo 164.º da Constituição] e não delegável da Assembleia da República (n.º 2 do artigo 11.º da Constituição);

- No artigo 6.º deste projeto de lei (Alteração à Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto), os autores referem: "*O artigo 24.º... passa a ter a seguinte redação:*". Porém, apresentam efetivamente uma alteração ao "artigo 4.º" da referida lei orgânica. Para além deste lapso, parece-nos que existe um outro, mais relevante: o artigo 4.º da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 24 de agosto, tem como epígrafe "*Matérias excluídas do referendo local*", sendo o artigo 3.º que tem como epígrafe "*Matérias do referendo local*". A proposta apresentada, tendo em conta o respetivo teor, não se enquadra adequadamente no âmbito do artigo 4.º, mas antes no do artigo 3.º, pelo que, em caso de aprovação, a correção deve ser promovida. Por outro lado, refira-se ainda que, do ponto de vista da redação legislativa, é desnecessário repetir a epígrafe deste artigo 3.º da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 24 de agosto, se a mesma não for sujeita a qualquer modificação, tal como desnecessário é também repetir a epígrafe do artigo 3.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, na alteração que lhe é promovida por esta iniciativa.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, adiante designada como lei formulário, prevê um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário

[3] Designadamente Acórdãos do TC n.º 238/91 de 29/05/91 e 242/91, de 12/06.

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 tem um título que traduz o seu objeto, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário.

Pretende alterar a Lei Orgânica 4/2000, de 24 de agosto, que aprova o regime jurídico do referendo local e a Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, Iniciativa legislativa de cidadãos, mas também promove alterações, sob a forma de revogações, à Lei n.º 8/93, de 5 de março, regime jurídico de criação de freguesias e à 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 estes diplomas sofreram até à data as seguintes modificações:

- Na Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, foram alterados os artigos. 102.º, 118.º, 119.º e 120.º e aditados os artigos 120º-A e 120º-B pela Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro, e alterados os artigos. 67.º, 75.º, 78.º, 93.º, 94.º, 95.º, 112.º e 135.º pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro;

- Na Lei n.º 8/93, de 5 de março, foi alterado o n.º 1 do artigo 11.º pela Lei n.º 51-A/93, de 9 de julho;

- Na Lei n.º 142/85, de 18 de novembro, 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; e foram revogados os n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 10.º e os n.ºs 1 e 2 do artigo 13º pela Lei n.º 48/99.1999, de 16 de junho.

A Lei n.º 17/2003, de 4 de junho não sofreu quaisquer alterações.

Assim, em caso de aprovação da presente iniciativa, constituirá a mesma a primeira alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, a terceira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, a segunda alteração à Lei n.º 8/93, de 5 de março, e a quarta alteração à Lei n.º 142/85, de 18 de novembro, o que deverá constar do título, conforme se propõe:

"*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 primeira alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, à terceira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, à segunda alteração à Lei n.º 8/93, de 5 de março, e à quarta 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 ainda 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, que somem alterações que abranjam mais de 20 % do articulado do ato legislativo em vigor, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada. Tendo em conta a reduzida dimensão das alterações propostas por esta iniciativa e o número de alterações sofridas pelos diplomas em causa, a republicação - que não é promovida pelos autores - poderia entender-se como desnecessária. Porém, prevê o n.º 2 do mesmo artigo 6.º que: "*Sempre que sejam introduzidas alterações, independentemente da sua natureza ou extensão...a leis orgânicas...deve proceder-se à republicação integral dos correspondentes diplomas legislativos, em anexo às referidas alterações.*" Termos em que, caberá a Comissão decidir sobre a republicação da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto.

A entrada em vigor da iniciativa, em caso de aprovação, "*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 as iniciativas em apreço não nos parecem 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 era a de proceder à elaboração de um *projeto para a divisão administrativa do território do reino*. Na sequência da referida portaria, o Decreto de 6 de Novembro de 1836 determinou, no artigo 1.º, que "*o Território Continental do Reino de Portugal e Algarves fica dividido nos 17 Distritos Administrativos atualmente existentes, compostos de 351 Concelhos, designados nos Mapas respetivos que fazem parte do presente Decreto*". Assim sendo, mantém-se o número de distritos mas reduz-se o número de concelhos de 821 para 351. Nesse mesmo ano, em 31 de Dezembro, publica-se o primeiro Código Administrativo, que reúne as últimas alterações relativas à administração e divisão do território.

Posteriormente foi publicada a Lei da Administração Civil, também conhecida como Lei Martens Ferrão, que 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*

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

se formam os distrito"s. 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.

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.

---

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

[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.

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

Constituição da República Portuguesa. Autarquias locais.

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

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

[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.

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 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*

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

[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.

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.*

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 delas 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].

---

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

[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.

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*[16].

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, 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.*

Sobre esta matéria interessa referir, também, os acórdãos n.ºs 390/98, 113/99 e 518/99 do Tribunal Constitucional, todos sobre a apreciação da constitucionalidade e legalidade do referendo local.

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[17].
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].

---

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

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

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

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 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

[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

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.
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-se disciplinar a criação, a extinção e modificação de autarquias locais e não estes mesmos atos (os quais devem revestir eles-mesmos forma legislativa: (cfr. arts. 235.º-4, 246.º e 253.º). A criação concreta (bem como a extinção ou modificação) pode, depois, na base dessa lei, ser efetuada por outro ato legislativo da própria AR, do Governo ou das Assembleias Legislativas das regiões autónomas (cfr. art. 227.º - 1/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*.

Autarquias locais. Principais diplomas.

[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

A legislação relativa a autarquias locais encontra-se dispersa por diversos diplomas.
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.
Nos termos dos artigos 1.º e 2.º 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.
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.*

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, e pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro.

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*.

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 na 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 significativamente o número destas entidades. O Governo implementará estes planos baseados 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 segundoo respetivo preâmbulo, visa-se aprovar com este diploma 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*; e, 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.*

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.*

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.

Projeto de Lei n.º 163/XII

Relativamente à Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho – *Iniciativa legislativa de cidadãos*, a presente iniciativa visa revogar a alínea *d)* do artigo 3.º- *Objeto* e proceder ao aditamento 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)*.

Pretende, ainda, modificar o artigo 4.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto – *Aprova o regime jurídico do referendo local*, diploma que sofreu as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de Dezembro e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro, e do qual pode também ser consultada uma versão consolidada.

Quanto ao artigo 4.º, o Projeto de Lei n.º 163/XII tem como objetivo: alterar a epígrafe de *matérias excluídas do referendo local* para *matérias do referendo local;* manter a redação do n.º 1; introduzir novos n.ºs 2 e 3; e passar o atual n.º 2 a n.º 4. Com esta alteração, pode ser objeto de referendo local, a emissão de pareceres, por órgãos de autarquias locais, relativamente à criação, extinção, fusão e modificação dos limites territoriais das autarquias locais, no âmbito de procedimentos legislativos, podendo a lei estabelecer a obrigatoriedade de realização de referendo local quanto a estas matérias.

Por fim, revoga os artigos 5.º - *Consultas prévias* da Lei n.º 142/85, de 18 de Novembro e o n.º 3 do artigo 7.º - *Instrução do processo* (relativo à solicitação de pareceres pelo Parlamento aos órgãos do poder local) da Lei n.º 8/93, de 5 de Março.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

  - **Bibliografia específica**

MONTALVO, António Rebordão - A carta europeia da autonomia local e o sistema de governo local. **Revista de administração local**. ISSN 0870-810X. Lisboa. A. 32, nº 232 (Jul.- Ago. 2009), p. 353-365. Cota: RP- 224

Resumo: O autor analisa a Carta Europeia da Autonomia Local, ratificada por Portugal em 1990, que por força de normas constitucionais, faz parte integrante do ordenamento jurídico nacional.

Refere que esta convenção internacional define os direitos, liberdades e garantias das autarquias locais na Europa, conferindo às autarquias locais, entre outras, a garantia de não serem extintas ou integradas, total ou parcialmente, noutras autarquias sem que a sua população seja ouvida.

Em matéria de organização e sistema de governo das autarquias locais, a carta consagrou também que a autonomia local pode exercer-se através do funcionamento de assembleias de cidadãos ou do recurso ao referendo ou a qualquer outra forma de participação direta dos cidadãos permitida por lei.

Em conclusão, a Carta limita-se a garantir a aplicação do princípio democrático na organização e funcionamento político das autarquias locais.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

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

FRANÇA

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

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

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

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

A Lei n.º 2010-1563, de 16 de dezembro define as grandes orientações, assim com o calendário de aplicação, da profunda reforma da organização territorial. Procede à complementaridade de funcionamento entre as diversas entidades territoriais, designadamente através da criação de um *conseiller territorial,* que tem assento

tanto no *département* como na *région.* De forma simplificada, visa pôr fim à concorrência de funções, às despesas redundantes, à criação, fusão e extinção de entidades territoriais.

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

O *Code Général des Collectivités Territoriales* enquadra os princípios fundamentais orientadores da organização territorial. Os artigos R2113-1 a R2113-12 especificam o processo de criação de uma nova *commune,* que passa pela consulta dos eleitores, convocados por *arrêté du préfet*, publicado três semanas antes do ato eleitoral. Outros artigos do Código, nomeadamente, LO1112-1 a LO1112-7, LO1112-8 a LO1112-14, R1112-1, R1112-2 a R1112-5, R1112-6 a R1112-7, R1112-8 R1112-14, R1112-15, R1112-17, LO6232-1, LO6442-1 e D6232-1, determinam que os órgãos deliberativos e executivos de uma *collectivité territoriale* podem submeter a referendo, qualquer projeto ou proposta de deliberação tendentes a regular matérias da sua competência ou eleição dos seus membros.

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

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados da actividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) verificou-se que baixaram à 11ª comissão, sobre matéria parcialmente conexa, as seguintes iniciativas:

- **Proposta de Lei n.º 44/XII/1ª (GOV) - Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica;**

- **Projeto de Lei n.º 120/XII/1.ª (PSD e PS) - Reorganização Administrativa de Lisboa;**

- **Projeto de Lei n.º 164/XII/1.ª (CDS-PP) – Reorganização Administrativa de Lisboa.**

Baixaram também à 11ª comissão merecendo proposta para apreciação em plenário e encontrando-se já agendadas para discussão no próximo dia 24 de fevereiro[23], as seguintes petições sobre matéria conexa com a das iniciativas acima identificadas:

- **Petição n.º 55/XII/1.ª (Francisco José dos Santos Braz e outros):** — Não à redução de autarquias e de trabalhadores;

- **Petição n.º 64/XII/1.ª (Álvaro Manuel da Silva Nobre e outros):** — Solicitam a tomada de medidas necessárias e legais para que não se extingam freguesias.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias:**

Em 13/02/2012, a Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, solicitando o envio dos respetivos pareceres no prazo de 15 dias, nos termos da Lei nº 40/96, de 31 de Agosto.

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, igualmente, a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE),

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

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

[23] Súmula da Conferência de Líderes n.º 22, de 15 de fevereiro de 2012.