



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

EXCELENTÍSSIMA SENHORA  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA  
DA REPÚBLICA

Of. 256/CAOTPL

**ASSUNTO:** Parecer - Projeto de Lei 164/XII/1.<sup>a</sup> (CDS/PP)

Para os devidos efeitos, tenho a honra de enviar a Vossa Excelência o **PARECER** relativo ao **Projeto de Lei 164/XII/1.<sup>a</sup> (CDS/PP) - Reorganização Administrativa de Lisboa**, tendo os **Considerandos** e as **Conclusões** sido aprovados por maioria com os votos a favor do PSD, PS e CDS/PP e contra do PCP, verificando-se a ausência dos GP's do BE e PEV, em reunião desta Comissão Parlamentar realizada em 2012.02.28.

Com os melhores cumprimentos, *e a amizade e estima.*

Palácio de São Bento, 29.02.12

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,

  
(Ramos Preto)



Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

---

**Parecer**

Projecto de Lei n.º 164/XII/1ª (CDS/PP)

**Autor:** Deputado  
António Proa (PSD)

---

Reorganização Administrativa de Lisboa



Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

---

## **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 Centro Democrático Social - Partido Popular (CDS-PP) tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projecto de Lei n.º 164/XII/1ª (*Reorganização Administrativa de Lisboa*).

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 projecto 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 do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, sendo esta a comissão competente, para apreciação e emissão do respectivo parecer.

O Projeto de Lei inclui exposição de motivos, obedece aos requisitos formais respeitantes às iniciativas, em geral e aos projectos de lei, em particular.

### 2 - Objeto, Conteúdo e Motivação

O Grupo Parlamentar do Centro Democrático Social - Partido Popular (CDS-PP) visa com este projeto de lei proceder à *“Reorganização Administrativa de Lisboa”*.

Os Deputados proponentes consideram que a *“atual configuração territorial das Freguesias de Lisboa é, reconhecidamente, uma das principais causas da inércia de gestão da Autarquia: são 53 as atuais Juntas de Freguesia de Lisboa, desiguais e desequilibradas entre si, faccionadas e extremamente frágeis, com baixo nível de capacidade e de autonomia sendo que maioria manifesta falta de dimensão, de escala, de recursos financeiros, humanos e técnicos que dependem de um moroso processo de delegação de competências da Câmara”*.

A iniciativa agora apresentada salienta que *“...o presente Projeto de Lei integra inteira e exemplarmente os critérios plasmados na proposta de reforma administrativa constante do Documento do Livro Verde apresentado pelo Governo - designadamente o critério dos 20 mil habitantes por freguesia, e vai de encontro às medidas acordadas entre o Governo de Portugal e a denominada Troika constituída pelo FMI, BCE e CE, no documento intitulado: “Portugal - Memorando de entendimento sobre condicionalismos específicos de política económica”, que destaca a redução significativa do número de Freguesias e dos Municípios a vigorar para o próximo ciclo eleitoral”*.

Consideram os proponentes que o *“novo modelo de 11 Freguesias, vertido no presente projeto de Lei, ao estabelecer que as novas entidades administrativas detêm maior*

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

*extensão territorial e populacional, maior escala de atuação e maior equidade, justifica plenamente o acolhimento de novas competências e recursos uma vez que potencia a obtenção de ganhos de eficácia na utilização de recursos públicos, sem prejuízo da necessária proximidade à população”.*

O Projeto de Lei n.º 164/XII/1ª contém dezassete artigos, distribuídos por cinco capítulos:

**No Capítulo I - Objeto e princípios fundamentais**

Artigo 1.º - Objeto

Artigo 2.º - Âmbito

Artigo 3.º - Medidas de reorganização administrativa de Lisboa

**No Capítulo II - Reconfiguração do mapa de freguesias do concelho de Lisboa**

Artigo 4.º - Princípio de racionalização na organização territorial

Artigo 5.º - Fusão de freguesias

Artigo 6.º - Freguesias resultantes da fusão

Artigo 7.º - Freguesias criadas *ex novo*

Artigo 8.º - Limites

**No Capítulo III - Competências das juntas de freguesia do concelho de Lisboa**

Artigo 9.º - Universalidade e equidade

Artigo 10.º - Competências próprias das juntas de freguesia

Artigo 11.º - Delegação de competências da Câmara Municipal de Lisboa

**No Capítulo IV - Regime fiscal:**

Artigo 12.º - Distribuição de recursos

Artigo 13.º - Recursos humanos

Artigo 14.º - Recursos financeiros

**No Capítulo V - Simplificação do regime de constituição de áreas de reabilitação**

Artigo 15.º - Transferência de competências da administração central

Artigo 16.º - Entrada em vigor

Artigo 17.º - Instalação das novas freguesias

### 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 163/XII/1ª (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.
- **Petição n.º 55/XII/1ª** - Não à redução de autarquias e de trabalhadores.

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

- **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

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

#### PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Grupo Parlamentar do Centro Democrático Social - Partido Popular (CDS-PP) apresentou à Assembleia da República o Projecto de Lei n.º 164/XII/1ª- Reorganização Administrativa de Lisboa.
2. A Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local é do parecer que o Projecto de Lei n.º 164/XII/1ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Centro Democrático Social - Partido Popular (CDS-PP) reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser agendado para apreciação pelo Plenário da Assembleia da República, reservando os grupos parlamentares as suas posições e decorrente sentido de voto para o debate.

#### PARTE IV- ANEXOS

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

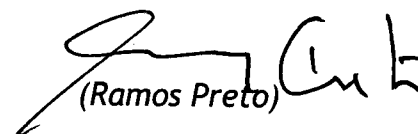
Palácio de S. Bento, 25 de Fevereiro de 2012

O Deputado autor do Parecer,



(António Proa)

O Presidente da Comissão,



(Ramos Preto)

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

Data de admissão: 8 de fevereiro de 2011

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

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

Dez Deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP apresentaram a presente iniciativa legislativa, que tem por objeto proceder à " Reorganização Administrativa de Lisboa "

Segundo os proponentes, " o presente Projeto de Lei integra inteira e exemplarmente os critérios plasmados na proposta de reforma administrativa constante do Documento do Livro Verde apresentado pelo Governo – designadamente o critério dos 20 mil habitantes por freguesia, e vai de encontro às medidas acordadas entre o Governo de Portugal e a denominada Troika constituída pelo FMI, BCE e CE, no documento intitulado: "Portugal - Memorando de entendimento sobre condicionalismos específicos de política económica", que destaca a redução significativa do número de Freguesias e dos Municípios a vigorar para o próximo ciclo eleitoral. "

A reorganização administrativa de Lisboa "... é assim implementada uma nova configuração do mapeamento político-administrativo das Freguesias do Município de Lisboa, reconfigurando-o de forma audaciosa em apenas 11 Freguesias", segundo os proponentes.

Na exposição de motivos do Projeto em apreço é salientado que: "O novo modelo de 11 Freguesias, vertido no presente projeto de Lei, ao estabelecer que as novas entidades administrativas detêm maior extensão territorial e populacional, maior escala de atuação e maior equidade, justifica plenamente o acolhimento de novas competências e recursos uma vez que potencia a obtenção de ganhos de eficácia na utilização de recursos públicos, sem prejuízo da necessária proximidade à população".

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

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

A iniciativa legislativa é apresentada por dez Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Popular, 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, também, os limites que condicionam a admissão das iniciativas previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

Este projeto de lei deu entrada em 07/02/2012, foi admitido e anunciado em 08/02/2012 e baixou na generalidade à **Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.ª)**.

Nos termos do n.º 1 do artigo 236.º da Constituição, "*no continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas*".

"*A criação, extinção e modificação territorial das autarquias (incluindo o desmembramento ou a fusão) dependem de lei – e lei da Assembleia da República*".<sup>1</sup> A matéria é da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, nos termos da alínea n) do artigo 164.º da Constituição, e deve ser obrigatoriamente votada na especialidade pelo Plenário, nos termos do n.º 4 do artigo 168.º da Constituição.

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

- No capítulo V, das disposições finais e transitórias, em caso de aprovação, deverá ser ponderada pela comissão a inserção do artigo sobre "Entrada em vigor" como artigo final.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

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

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

A entrada em vigor, em caso de aprovação, nos termos do artigo 16.º do projeto de lei, "*no prazo de trinta 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*".

---

<sup>1</sup> Constituição Anotada de Jorge Miranda e Rui Medeiros, Tomo III, pag. 451.

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 proceder à reorganização administrativa de Lisboa através de uma alteração consistente, estruturada e ambiciosa do seu número, como também uma reconfiguração das atribuições próprias destas Freguesias, como dois elementos centrais a todo o processo de reforma das estruturas de governação de Lisboa. A definição do novo mapa de Lisboa envolve a extinção das atuais 53 freguesias e a criação, na mesma área territorial, de 11 novas freguesias.

#### 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.<sup>2</sup>

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).

<sup>2</sup> In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – Constituição Portuguesa Anotada – Tomo III. Coimbra Editora, 2006, págs. 443 e 444

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.<sup>3</sup>

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, tendo nascido na sequência da reforma administrativa efetuada pelo Decreto de 18 de Julho de 1835.

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 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.

### **Organização administrativa do município de Lisboa. Alguns antecedentes históricos.**

Segundo o estudo Evolução das freguesias da cidade de Lisboa ao longo do século XIX, da autoria de Daniel R. Alves, as freguesias de Lisboa sofreram profundas alterações ao longo dos séculos XIX e XX. Não só foram alteradas em número, mas também na sua dimensão geográfica.<sup>4</sup> Efetivamente, a cidade de Lisboa e o respetivo concelho foram objeto, ao longo destes dois últimos séculos, de algumas reformas, tendo-se registado as mais importantes em 1852, em 1885/1886, em 1895 e, já no século XX, em 1959.

Na primeira metade do século XIX Lisboa tinha 70 freguesias, num concelho que abrangia, para Norte, parte dos atuais concelhos de Vila Franca de Xira e Sobral de Monte Agraço e, para oeste, parte de Oeiras e a Amadora. Em meados da centúria, pelo decreto de 11 de Setembro de 1852 o concelho foi alterado de forma substancial, ficando reduzido à linha da circunvalação, então criada, cujos limites não ultrapassavam as atuais Rua Maria Pia (a Oeste), Av. Duque de Ávila (a Norte) ou Rua Morais Soares (a Este). Nesta altura contava com 34 freguesias. Esta nova circunscrição manteve-se até 1885, altura em que Lisboa expandiu o seu território até aos limites do atual concelho, em virtude do decreto de 18 de julho desse ano que criou nova circunvalação, passando Lisboa a ter 44 freguesias. No ano seguinte, em decreto datado de 22 de Julho, a capital cresceu ainda mais com a incorporação de Sacavém e Camarate, que farão parte do município lisboeta

<sup>3</sup> In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – Constituição Portuguesa Anotada – Tomo III. Coimbra Editora, 2006, pág. 449

<sup>4</sup> In: Alves, Daniel R. – Evolução das freguesias da cidade de Lisboa ao longo do século XIX – pág. 1

apenas até 1895, quando, por decreto de 26 de Setembro, foram de novo desanexadas e incorporadas no concelho de Loures.<sup>5</sup>

Os limites das freguesias mantiveram-se relativamente estáveis durante o século XIX. No caso das freguesias urbanas, os mesmos foram estabelecidos em 1780, por decreto de 19 de Abril, na sequência das alterações urbanísticas resultantes do Terramoto de 1755. Porém, em meados do século XX este quadro de estabilidade foi brusca e radicalmente alterado. A reforma introduzida pelo decreto de 7 de fevereiro de 1959 foi efetivamente “radical”. No seu preâmbulo são apresentadas as razões de ser de tal alteração que se prendiam com o aumento populacional da cidade, registado entre 1900 e 1950, e com o desenvolvimento urbanístico da mesma.<sup>6</sup>

O número de freguesias de Lisboa variou, assim, ao longo dos tempos: 70 na primeira metade do século XIX, 34 em 1852, 44 em 1885, 46 em 1886, novamente 44 em 1895 e, 53 após 1959.

### **Organização administrativa do município de Lisboa. Antecedentes legais.**

O Decreto de 11 de Setembro de 1852 veio consagrar no artigo 1.º que o *Concelho de Lisboa terá, d’ora em diante, por limites a linha que seguir o muro de circunvalação que cercar Lisboa, e a margem direita do Tejo, compreendida dentro desse muro*. O número de freguesias foi fixado em 34.

Posteriormente, o Decreto de 18 de Julho de 1885 veio aprovar a reforma administrativa do município de Lisboa, tendo criado nova delimitação. Segundo o artigo 1.º *o município de Lisboa será limitado pela linha de circunvalação, que, partindo da atual, pelo vale de Chelas, vá entroncar com a estrada militar entre a Ameixoeira e o Lumiar, siga desde este ponto a estrada militar até Benfica, e abrangendo esta povoação, e percorrendo a margem esquerda da ribeira de Algés termine na ponte do mesmo nome*. O total de freguesias aumentou para 44.

Coube ao Decreto de 22 de Julho de 1886 alterar esta situação, tendo determinado o artigo 1.º que *o município será limitado desde Algés até Benfica pela estrada da circunvalação fiscal e desde Benfica até Sacavém pela estrada militar ou qualquer variante que nesta se faça para facilitar o serviço fiscal*. Segundo nota incluída neste diploma a *circunscrição do município de Lisboa pelo lado leste não ficou bem delineada na lei de 18 de Julho de 1885, em consequência de se pretenderem isentar do imposto do consumo muitos armazéns de depósito de vinho e outros existentes ao longo do Tejo e da linha férrea de norte e leste. Daí resultaram disposições menos úteis naquela importante reforma, cujos resultados hoje se encontram no estado de experiência, e tendo o governo que despende avultada quantia com toda a secção da estrada fiscal compreendida entre as proximidades da calçada de Carriche e o sítio de Chelas, perdendo-se para o tesouro e para o cofre municipal as receitas de uma área fiscal mais dilatada. E acrescenta: tendo-se encontrado meio fácil, seguro e económico de alargar o âmbito da cidade de Lisboa até à estrada militar desde Benfica até*

<sup>5</sup> In: Alves, Daniel R. – *Evolução das freguesias da cidade de Lisboa ao longo do século XIX* – pág. 2

<sup>6</sup> In: Alves, Daniel R. – *Evolução das freguesias da cidade de Lisboa ao longo do século XIX* – pág. 2

*Sacavém, é conveniente e oportuno modificar a circunscrição do município da capital, levando-a aos limites primitivamente planeados. O motivo para a alteração da área do município de Lisboa foi, assim, de carácter exclusivamente financeiro. Lisboa passou a ter 46 freguesias.*

Já no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 42142, de 7 de Fevereiro de 1959, se pode ler que a população mais do que duplicou entre 1900 e 1950. Paralelamente, o despovoamento das freguesias do centro da cidade associado ao contraste entre o número elevado de pequenas freguesias no centro da cidade e as extensas freguesias da periferia, são fortes motivos para evidenciar a *necessidade de um ajustamento de áreas e populações paroquiais, criando novas freguesias de expansão e extinguindo algumas do centro da cidade. O crescimento da cidade é, em última análise, a principal causa da necessidade de rever totalmente a sua divisão administrativa.* Aos fatores de ordem demográfica e geográfica invocados associou-se, assim, a transformação urbanística da cidade. Refere-se ainda que *a reforma que agora se apresenta, e que muito se deve aos trabalhos realizados no Gabinete de Estudos de Urbanização da Câmara Municipal de Lisboa, é, sem dúvida, a mais profunda de quantas têm alterado a fisionomia paroquial de Lisboa.*

Interessante é verificar quais foram os critérios utilizados para delimitar as novas freguesias e reajustar os limites das antigas. De acordo ainda com o preâmbulo do diploma de 1959, procurou-se fundamentalmente que as freguesias correspondessem, quanto possível, a *comunidades definidas por uma população socialmente homogénea e não muito numerosa, habitando em área naturalmente delimitada e dotada dos serviços públicos mais comuns (igreja, escolas, etc.).* No entanto não foi possível atingir plenamente este objetivo, *pois o rigor das normas teve de ceder perante notórias dificuldades de ordem prática.*

Com o presente decreto-lei fixou-se, deste modo, o número de freguesias do município de Lisboa em 53, tendo-se para o efeito, procedido à supressão de 2 freguesias do centro da cidade, à criação de 12 novas freguesias e ao reajustamento dos limites de 41.

## **Constituição da República Portuguesa. Principais artigos sobre freguesias.**

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.*<sup>7</sup>

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*

<sup>7</sup> In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – Constituição Portuguesa Anotada – Tomo I. Coimbra Editora, 2006, pág. 79  
Projeto de Lei n.º 164/XIII/ (CDS-PP)

meras formas de administração indireta ou mediata do Estado. O que não exclui, em certos termos, a tutela estadual (cfr. art. 242.º)<sup>8</sup>.

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.<sup>9</sup>

Sobre esta matéria acrescentam ainda que quanto à sua natureza jurídica, as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais (n.º 2). A personalização jurídica é um pressuposto essencial da autonomia, permitindo a impositação jurídica dos interesses locais. Elas são pessoas jurídicas distintas do Estado stricto sensu, isto é, do Estado central, e não elementos ou componentes dele. A natureza territorial significa que o território constitui o elemento estruturante principal da autarquia, pois serve de: (a) elemento de referência para determinar os sujeitos da pessoa coletiva; (b) elemento de individualização dos interesses a satisfazer; (c) elemento de conotação do objeto (pessoas e bens) dos poderes e direitos atribuídos ao ente territorial (território com âmbito do exercício do poder).<sup>10</sup>

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.

<sup>8</sup> In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada* - Volume I. Coimbra Editora, 2007, pág. 234

<sup>9</sup> In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada* - Volume II. Coimbra Editora, 2007, págs. 714 e 715

<sup>10</sup> In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada* - Volume II. Coimbra Editora, 2007, pág. 716

*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).<sup>11</sup>*

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.<sup>12</sup>*

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).<sup>13</sup>*

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).

Os órgãos das autarquias locais são eleitos por sufrágio universal direto, excetuando a junta de freguesia, cujo presidente é eleito pela assembleia de freguesia.

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.

<sup>11</sup> In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada* - Volume II. Coimbra Editora, 2007, págs. 719 e 720

<sup>12</sup> In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui - *Constituição Portuguesa Anotada* - Tomo III. Coimbra Editora, 2006, pág. 446

<sup>13</sup> In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada* - Volume II. Coimbra Editora, 2007, pág. 751

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.*<sup>14</sup>

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).*<sup>15</sup>

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. 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 efetuadas por outro ato legislativo da própria AR, do Governo ou das Assembleias Legislativas das regiões autónomas (cfr. art. 227.º - 1/1), 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.*<sup>16</sup>

<sup>14</sup> In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada* - Volume II. Coimbra Editora, 2007, págs. 715 e 716

<sup>15</sup> In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada* - Volume II. Coimbra Editora, 2007, págs. 720 e 721

<sup>16</sup> In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada* - Volume II. Coimbra Editora, 2007, pág. 315



*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)<sup>17</sup>*

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 249.º - *Modificação dos municípios*, 250.º - *Órgãos do município*, 251.º - *Assembleia municipal*, 252.º - *Câmara municipal*, 253.º - *Associação e federação*, 254.º - *Participação nas receitas dos impostos diretos*. Por último, refere-se o Capítulo V sobre as *Organizações de moradores*.

### **Autarquias locais. Principais diplomas.**

A legislação relativa a autarquias locais encontra-se dispersa por diversos diplomas.

Cumprir 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*.

<sup>17</sup> In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada* – Tomo III. Coimbra Editora, 2006, pág. 451

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 e 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 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, 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*.

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.

### **Câmara Municipal de Lisboa. Proposta n.º 15/2011 – Discussão Pública relativa à Reforma Administrativa de Lisboa.**

Em 26 de Janeiro de 2011, foi apresentada em reunião da Câmara Municipal de Lisboa, pelos eleitos do Partido Socialista, Vereador do Partido Social Democrata, Vereadores Independentes Cidadãos por Lisboa e Vereador José Sá Fernandes, a Proposta n.º 15/2011 – Discussão Pública relativa à Reforma Administrativa de Lisboa, com vista a *possibilitar um amplo debate relativamente ao modelo de organização administrativa da cidade*. Esta proposta foi posteriormente, submetida a debate e votação na Assembleia Municipal.

A proposta apresentada tem por base um estudo aprofundado sobre a cidade de Lisboa, realizado por uma equipa do Instituto Superior de Economia e Gestão e do Instituto de Ciências Sociais, coordenada pelo Professor Doutor Augusto Mateus, estudo esse intitulado Qualidade de Vida e Governo da Cidade – Bases para um Novo Modelo de Governação da Cidade de Lisboa. Este estudo foi desenvolvido entre Março de 2009 a Abril de 2010 e apresentado em Julho de 2010.

Sobre as freguesias de Lisboa, pode ler-se no Relatório Final, que a sua atual configuração territorial é reconhecidamente, *uma das principais responsáveis do desfasamento entre os espaços públicos e os espaços políticos da cidade*. Este desfasamento, conjugado com as elevadas potencialidades inerentes à sua própria escala de governação em maior proximidade, e ainda com as capacidades sinérgicas que uma reforma de âmbito territorial pode alavancar, *leva a concluir que se proponha a alteração do número e dos limites das Freguesias, como um dos elementos centrais a todo o processo de reforma das estruturas de governação de*

Lisboa.<sup>18</sup> Em nota, acrescenta que desde pelo menos 1976 que se têm desenvolvido e proposto novos mapeamentos político-administrativos para a reforma das Freguesias de Lisboa – incluindo das suas competências e responsabilidades – nenhum deles tendo atingido uma continuidade efetiva. O Plano Estratégico de Lisboa de 1992 defendia a grande necessidade de reforma das estruturas administrativas a estas escalas, prospetiva igualmente não desenvolvida nos anos subseqüentes. Esta temática tem-se tornado cada vez mais perene no capital social e cultural lisboeta, tendo praticamente todas as candidaturas políticas das últimas 2 eleições autárquicas, referido de forma crescentemente explícita, a necessidade de alteração do modelo vigente. Diversos estudos têm sido desenvolvidos, desde os próprios estudos de Lisboa XXI (CML, Seixas et al., 2004), até estudos mais recentes (por exemplo, Caetano 2008). Ao nível do cidadão, será de especial referência o facto de que a reforma da estrutura das Freguesias de Lisboa tem a absoluta concordância de cerca de 80% dos inquiridos no recente inquérito desenvolvido no âmbito deste estudo (veja-se Relatório de Progresso ICS, Novembro de 2009). Por seu lado, a inquirição desenvolvida a todos os Presidentes de Juntas de Freguesia de Lisboa (veja-se Relatório de Progresso ICS de Fevereiro de 2010) mostrou como  $\frac{3}{4}$  destes são favoráveis a uma reforma do modelo vigente, colocando esta dimensão como uma das componentes-chave para a qualificação da governação da cidade e das suas problemáticas.

O Projeto de Lei n.º 164/XII cita, ainda, parte deste Relatório Final considerando que o mesmo se encontra em consonância com as opções defendidas. Pode ler-se que *uma outra opção (opção C) é ainda apresentada (...) para a configuração das Freguesias. Esta opção conjuga completamente o número e a delimitação das Freguesias com as Unidades de Gestão municipal. Para o âmbito dos espaços políticos de maior proximidade (as Assembleias e as Juntas de Freguesia) esta é uma opção que se desliga de forma considerável das visões mais identitárias e socio-culturalmente mais identificáveis dos „bairros“ de Lisboa. Tem, não obstante, duas importantes características que faz com que seja colocada como alternativa: configura estruturas políticas que se aproximam melhor das escalas de representação política de proximidade existentes nas cidades Europeias analisadas (Barcelona, Madrid, Paris, Lyon, etc); e permitiria uma conjugação certamente mais integrada entre as políticas de responsabilidade municipal e as de responsabilidade das Juntas de Freguesia.*

A Câmara Municipal de Lisboa criou uma página na internet sobre a Discussão Pública da Reforma Administrativa da Cidade de Lisboa, onde se podem consultar todos os elementos que levaram à aprovação da Proposta de Reforma apresentada pela Câmara Municipal de Lisboa, aceder aos estudos do Instituto Superior de Economia e Gestão e do Instituto de Ciências Sociais e às intervenções dos Representantes dos Grupos Municipais e dos especialistas participantes na Conferência/Debate sobre modelos de governação.

Por último, é importante 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

<sup>18</sup> In: Qualidade de Vida e Governo da Cidade Bases para um Novo Modelo de Governação da Cidade de Lisboa, Julho de 2010, pág. 46.

Municípios Portugueses – ANMP, que reúne diversa e aprofundada informação relativamente aos municípios de Portugal.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

- **Bibliografia específica**

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

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

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

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

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

Resumo: Neste artigo o autor propõe-se falar das freguesias que ao longo da nossa história, desde o período liberal, nunca foram objeto de uma reforma territorial significativa. Refletindo sobre as reformas territoriais em Portugal e em países da Europa, o autor defende que faz todo o sentido promover apenas reformas pontuais da administração local, saudando o trabalho que está a ser desenvolvido no município de Lisboa a este respeito.

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

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

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

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

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

#### IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados da atividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) apurámos a existência das seguintes iniciativas legislativas sobre a matéria conexa que baixaram também à 11.ª Comissão:

- **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;**

Eventualmente, pode ser também relevante neste contexto o

- **Projeto de Lei n.º 163/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 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 - que baixou também à 11ª Comissão, sendo, no entanto, a 1ª Comissão a competente.

Baixaram também à 11ª comissão merecendo proposta para apreciação em plenário e encontrando-se já agendadas para discussão no próximo dia 23 de fevereiro<sup>19</sup>, as seguintes petições sobre matéria conexa:

- **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.

<sup>19</sup> Súmula da Conferência de Líderes n.º 21, de 1 de fevereiro de 2011.

---

## V. Consultas e contributos

---

- **Consultas obrigatórias**

Nos termos do n.ºs 1, alínea a), e 3 do artigo 4.º da Lei n.º 54/98, de 18 de Agosto "Associações representativas dos municípios e das freguesias" e do artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República, deve ser promovida a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

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

---

Pese embora se estabeleça no artigo 12.º desta iniciativa que "*a repartição de competências entre a Câmara Municipal de Lisboa e as novas juntas de freguesia não pode determinar um aumento da despesa pública global prevista no ano da concretização*", é previsível, ainda assim, que da aprovação desta iniciativa resultem encargos com repercussões orçamentais que, no entanto, são dificilmente quantificáveis nesta fase e em face dos elementos disponíveis. Sendo o caso, a respetiva produção de efeitos deveria verificar-se apenas no próximo ano económico.