



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

EXCELENTÍSSIMA SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA
DA REPÚBLICA

Of. 1193/CAOTPL

ASSUNTO: *Parecer - Projeto de Lei 317/XII/2.ª (BE)*

Para os devidos efeitos, tenho a honra de enviar a Vossa Excelência o **PARECER** relativo ao *Projeto de Lei 317/XII-BE - Altera o regime de funcionamento dos órgãos das freguesias e dos municípios procedendo à quarta alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e à sexta alteração à Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro*, tendo os Considerandos e as Conclusões sido aprovados por unanimidade, verificando-se a ausência dos GP do PEV, em reunião desta Comissão Parlamentar realizada em 2012.12.11.

Com os melhores cumprimentos,

Palácio de São Bento, 11.12.12

O VICE-PRESIDENTE DA COMISSÃO,

(Fernando Marques)



Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

Parecer
Projeto de Lei n.º 317/XII/2ª

Autor: Deputado
Pedro Pimpão (PSD)

Altera o regime de funcionamento dos órgãos das freguesias e dos municípios procedendo à quarta alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e à sexta alteração à Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.



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 Projeto de Lei n.º 317/XII/2ª (*Altera o regime de funcionamento dos órgãos das freguesias e dos municípios procedendo à quarta alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e à sexta alteração à Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro*).

Esta apresentação foi efetuada 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 20 de novembro 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, para apreciação e emissão do respetivo parecer.

A presente iniciativa inclui exposição de motivos, obedece aos requisitos formais respeitantes às iniciativas, em geral, e aos projetos de lei, em particular.

2 - Objeto, Conteúdo e Motivação

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda visa com este projeto de lei alterar o regime de funcionamento dos órgãos das freguesias e dos municípios procedendo à quarta alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e à sexta alteração à Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda considera que a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, apenas teve uma alteração significativa com Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, que “...*promoveu inovações, sendo a mais relevante a que concerne ao novo modelo de eleição da junta de freguesia, que tem originado algumas situações de inoperacionalidade indesejáveis.*”

Segundo os proponentes, *“Volvidos mais de 13 anos sobre a entrada em vigor da primeira versão, urge proceder à sua alteração, tendo em conta a experiência adquirida ao longo destes anos e a necessidade de democratizar e dar mais transparência aos órgãos autárquicos.”*

A presente iniciativa pretende *“...aprofundar a democracia local, e bem assim aprofundar os mecanismos de participação de eleitores e eleitos na gestão e decisão política das autarquias locais.”*

A atual tendência presidencialista do sistema de governo das autarquias locais, centrada no líder do executivo, quer ao nível da iniciativa, quer ao nível da decisão, subordina os órgãos deliberativos das autarquias locais à sua dinâmica presidencialista.

É também feita menção à *“...atual tendência presidencialista do sistema de governo das autarquias locais, centrada no líder do executivo, quer ao nível da iniciativa, quer ao nível da decisão, subordina os órgãos deliberativos das autarquias locais à sua dinâmica presidencialista.”*

Neste sentido, entendem, os proponentes, ser necessário, designadamente:

“a) Alterar o equilíbrio da relação entre órgãos executivos e órgãos deliberativos, no quadro do atual sistema de governo dos órgãos das autarquias locais.

b) Reforçar o quadro de iniciativa e participação dos cidadãos na atividade dos órgãos das autarquias locais, designadamente:

c) Responder a algumas dificuldades e desafios colocados pela vigência da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, designadamente os impasses nas eleições das juntas de freguesia, o papel das organizações de moradores ou a composição e custos dos gabinetes de apoio.”

3 - Iniciativas pendentes sobre a mesma matéria

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

- *Proposta de Lei n.º 104/XII/2.ª (Governo) - Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.*

4 - Consultas obrigatórias e ou facultativas

A Presidente da Assembleia da República promoveu, em 20/11/2012, 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 (Governos Regionais) ou 20 dias (Assembleias Legislativas), nos termos da Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto, e do n.º 4 do artigo 118, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

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).

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

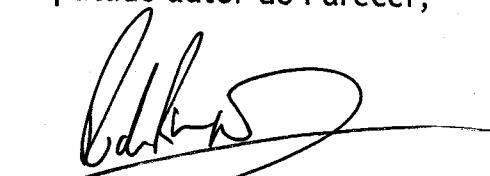
1. O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 317/XII/2ª que visa alterar o regime de funcionamento dos órgãos das freguesias e dos municípios procedendo à quarta alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e à sexta alteração à Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.
2. A Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local é do parecer que o Projeto de Lei n.º 317/XII/2ª, 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.

PARTE IV- ANEXOS

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

Palácio de S. Bento, 7 de dezembro de 2012

O Deputado autor do Parecer,



(Pedro Pimpão)

P' O Presidente da Comissão,



(António Ramos Preto)

Projeto de Lei n.º 317/XII (2.ª)

Altera o regime de funcionamento dos órgãos das freguesias e dos municípios procedendo à quarta alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e à sexta alteração à Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (BE).

Data de admissão: 20 de novembro 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

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

A presente iniciativa legislativa visa alargar, "...as competências dos órgãos deliberativos das freguesias e dos municípios, reforçando as suas capacidades de acompanhamento e fiscalização e aumentando a participação daqueles órgãos no processo decisório autárquico, criando mecanismos de participação dos cidadãos eleitores na atividade dos órgãos das freguesias e dos municípios" de acordo com o objeto explicitado no artigo 1.º deste Projeto de Lei.

Pretendem prosseguir este objeto através de alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, prevista no artigo 2.º, bem como através de aditamento, à mesma Lei, previsto no artigo 3.º desta iniciativa.

Neste sentido, entendem, os proponentes, ser necessário, designadamente:

"a) Alterar o equilíbrio da relação entre órgãos executivos e órgãos deliberativos, no quadro do atual sistema de governo dos órgãos das autarquias locais.

b) Reforçar o quadro de iniciativa e participação dos cidadãos na atividade dos órgãos das autarquias locais, designadamente:

c) Responder a algumas dificuldades e desafios colocados pela vigência da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, designadamente os impasses nas eleições das juntas de freguesia, o papel das organizações de moradores ou a composição e custos dos gabinetes de apoio."

Propõem os autores deste Projeto o reequilíbrio do atual sistema de governo das autarquias locais através da efetivação da responsabilidade dos órgãos executivos perante os órgãos deliberativos, melhorar a participação e cidadania dos eleitores, bem como dar resposta a várias questões relacionadas com o regime aplicável à não eleição, em tempo razoável, da Junta de Freguesia.

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

A iniciativa legislativa *sub judice* é apresentada por oito Deputados do grupo parlamentar do Bloco de Esquerda, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, respeita os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do mesmo diploma e, cumprindo os requisitos formais estabelecidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º, mostra-se redigido sob a forma de artigos, tem

uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos.

O presente projeto de lei deu entrada em 13/10/2012, foi admitido em 20/11/ 2012 e anunciado em sessão plenária a 21/10/2012. Por despacho de S. Exa. a Presidente da Assembleia da República, a iniciativa baixou, na generalidade, à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.^a), com indicação de conexão com a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a). Pelo mesmo despacho, foi determinada a audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República e do 142.º do Regimento da Assembleia da República.

A discussão na generalidade desta iniciativa legislativa encontra-se agendada para a reunião plenária do dia 12 de dezembro de 2012¹.

- **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, comumente designada por "lei formulário", possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que, como tal, importa assinalar.

Assim, cumpre referir que, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, o projeto de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, identificando que visa alterar o regime de funcionamento dos órgãos das freguesias e dos municípios. Em conformidade com o disposto n.º 1 do artigo 6.º da referida lei formulário, que determina que "*os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*", o título identifica ainda que o diploma procede à quarta alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de setembro², e à sexta alteração à Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro³.

Com efeito, a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, foi alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, 30 de novembro, e a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, sofreu as alterações produzidas pelas Leis n.º 22-A/2007, de 29 de junho, n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, n.º 3-B/2010, 28 de abril, n.º 64-B/2011, de dezembro, e n.º 22/2012, de 30 de abril.

¹ Cfr. Súmula n.º 42 da Conferência de Líderes realizada a 21/11/2012.

² Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

³ Aprova a Lei das Finanças Locais, revogando a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto.

A data de entrada em vigor prevista, no artigo 6.º, para 30 dias após a publicação da lei 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*”.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Os autores da presente iniciativa legislativa visam *alargar as competências dos órgãos deliberativos das freguesias e dos municípios, reforçando as suas capacidades de acompanhamento e fiscalização e aumentando a participação daqueles órgãos no processo decisório autárquico, criando mecanismos de participação dos cidadãos eleitores na atividade dos órgãos das freguesias e dos municípios.*

A concretização de tal objetivo passa por proceder à quarta alteração da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que define o quadro de competências, assim como o regime de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, diploma que foi alterado pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, que a republica e que foi objeto de retificação pela Declaração de Retificação n.º 4/2002, de 6 de Fevereiro e Declaração de Retificação n.º 9/2002, de 5 de Março, pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro (versão consolidada). E à sexta modificação da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, que aprova 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, Lei n.º 64-B/2011 de 30 de Dezembro e Lei n.º 22/2012, de 30 de maio. Deste diploma também se encontra disponível uma versão consolidada.

Cabe referir que, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro teve origem na discussão conjunta do Projeto de Lei n.º 114/VII/1 (PCP) reforça os poderes das assembleias municipais e garante maior operacionalidade às câmaras municipais, do Projeto de Lei n.º 387/VII/2 (CDS-PP), altera o Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março que define a atribuição e competências das autarquias, e da Proposta de Lei n.º 283/VII/4 (GOV) estabelece o quadro de competências assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias. Tendo sido o texto final aprovado com os votos a favor do PS, PSD, PCP e PEV e contra do CDS-PP.

Ao longo dos anos foram apresentadas várias iniciativas legislativas com igual finalidade de definir o quadro de competências, assim como o regime de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias, alargar as competências dos órgãos deliberativos das autarquias locais e reforçar a participação dos cidadãos nas decisões dos órgãos autárquicos.

Designadamente, na X e XI Legislaturas, foram apresentados as seguintes iniciativas legislativas:

▪ Projeto de Lei 27/X/1 (PS)

Altera a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências e o regime de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, bem como a Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto, que regula o regime jurídico da tutela administrativa. Caducou em 14 de outubro de 2009.

▪ Projeto de Lei 66/X/1 (PCP)

Altera a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro (Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias). Caducou em 14 de outubro de 2009

▪ Projeto de Lei 75/X/1 (BE)

Altera a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, consagrando um novo regime para a convocação e funcionamento de assembleias extraordinárias dos municípios e das freguesias. Caducou em 14 de outubro de 2009

▪ Projeto de Lei 76/X/1 (BE)

Alarga as competências dos órgãos deliberativos das autarquias locais. Caducou em 14 de outubro de 2009

▪ Projeto de Lei 81/X/1 (PEV)

Por forma a alargar o âmbito das reuniões públicas, altera a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias), com a redação que lhe foi dada com a Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro. Rejeitado em votação na generalidade em 18 de janeiro de 2008, com votos a favor do PCP, BE, PEV e Luísa Mesquita (Ninsc), contra do PS e PSD e abstenção do CDS-PP

▪ Projeto de Lei 438/X/3 (PCP)

Terceira alteração à Lei que estabelece o quadro de competências, assim como o regime de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias (Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro e pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro). Rejeitado em votação na generalidade em 18 de janeiro de 2008, com votos a favor do PCP, BE, PEV e Luísa Mesquita (Ninsc), contra do PS e PSD e a abstenção 1-PS e CDS-PP

▪ Projecto de Lei nº 441/X/3 (CDS-PP)

Alteração à lei que estabelece o quadro de competências, assim com o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias. Rejeitado em votação na generalidade em 18 de janeiro de 2008, com votos a favor do CDS-PP, contra do PS e PSD e a abstenção do PCP, BE, PEV e Luísa Mesquita (Ninsc)

▪ Projeto de Lei n.º 445/X/3 (BE)

Alarga as competências dos órgãos deliberativos das autarquias locais e reforça a participação dos cidadãos nas decisões dos órgãos autárquicos. Rejeitado em votação na generalidade em 18 de janeiro de 2008, com votos a favor do BE e PEV, contra do PS e PSD e a abstenção do PCP, CDS-PP e Luísa Mesquita (Ninsc)

▪ Projeto de Lei 844/X/4 (PCP)

Segunda alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, «que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias» [Institui as comissões permanentes junto das assembleias municipais]. Caducou em 14 de outubro de 2009.

▪ Projeto de Lei 278/XI/1 (PS)

Transparência na atribuição de subsídios pelas autarquias. Caducou em 19 de junho de 2011.

Sobre o assunto em apreço destacamos a Proposta de Lei n.º 104/XII, apresentada pelo Governo, na XII Legislatura, em 24 de outubro de 2012, que tem como objetivos estabelecer o regime jurídico das autarquias locais, aprovar o estatuto das entidades intermunicipais, estabelecer o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprovar o regime jurídico do associativismo autárquico.

Os objetivos contemplados na Proposta de Lei assentam nos compromissos assumidos, pelo Governo no seu programa, Programa do XIX Governo Constitucional, onde 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*. Os objetivos podem ser encontrados, de forma detalhada, na Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de setembro, ao aprovar os princípios orientadores e os eixos estruturantes da reforma da administração local autárquica.

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.

Para finalizar, e melhor acompanhamento das disposições citadas no Projeto de Lei em análise, salientamos não só o n.º 2 do artigo 167.º (*Lei travão*), o n.º 1 do artigo 239.º (*Órgãos deliberativos e executivos*), o artigo 265.º (*Direitos e competência - organizações de moradores*) da Constituição da República Portuguesa e a Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, mas também a Declaração de Mirandela sobre as Assembleias Municipais, de 26 de Maio de 2012, no âmbito do Seminário realizado em Mirandela, por iniciativa da respetiva assembleia municipal.

A Lei n.º 79/77, de 25 de outubro definiu as atribuições das autarquias e competências dos respetivos órgãos. Diploma não vigente resultante das revogações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março, revoga os artigos 1º a 81º e 94º a 115º, pela Lei n.º 25/85, de 12 de agosto, revoga os artigos 95º e 96º, pela Lei n.º 87/89, de 9 de setembro, revoga os artigos 91º a 93º e pelo Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro, revoga os artigos 82º a 90º.

Artigos 167.º, 239.º e 265.º da Constituição da República Portuguesa:

Artigo 167.º
(Iniciativa da lei e do referendo)

(...)

2. Os Deputados, os grupos parlamentares, as Assembleias Legislativas das regiões autónomas e os grupos de cidadãos eleitores não podem apresentar projetos de lei, propostas de lei ou propostas de alteração que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento.

Artigo 239.º
(Órgãos deliberativos e executivos)

1. A organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável.
2. A assembleia é eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, segundo o sistema da representação proporcional.
3. O órgão executivo colegial é constituído por um número adequado de membros, sendo designado presidente o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo, de acordo com a solução adotada na lei, a qual regulará também o processo eleitoral, os requisitos da sua constituição e destituição e o seu funcionamento.
4. As candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias locais podem ser apresentadas por partidos políticos, isoladamente ou em coligação, ou por grupos de cidadãos eleitores, nos termos da lei.

Artigo 265.º
(Direitos e competência)

1. As organizações de moradores têm direito:
 - a) De petição perante as autarquias locais relativamente a assuntos administrativos de interesse dos moradores;
 - b) De participação, sem voto, através de representantes seus, na assembleia de freguesia.
2. Às organizações de moradores compete realizar as tarefas que a lei lhes confiar ou os órgãos da respetiva freguesia nelas delegarem.

Conclusão do seminário sobre as Assembleias Municipais:

As assembleias municipais são, de acordo com a Constituição da República Portuguesa, a Carta Europeia da Autonomia Local e a Lei, o órgão central do poder democrático local, cabendo-lhe tomar as principais deliberações do município e fiscalizar a atividade da câmara municipal, órgão executivo perante ela responsável.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**
- **Bibliografia específica**

BILHIM, João Abreu de Faria - **A governação nas autarquias locais** [Em linha]. Porto : Sociedade Portuguesa de Inovação, 2004. (Inovação e governação nas autarquias ; [1]). [Consult. 28 nov. 2012]. Disponível em WWW:<URL http://www2.spi.pt/inovaut/docs/Manual_1.pdf>

Resumo: No presente estudo o autor pretende analisar o municipalismo em Portugal, compreender o seu processo evolutivo na vertente financeira, legal e de competências. Visa avaliar as diferenças entre os diversos modelos de administração autárquica e os diversos modelos de governação, analisando o sistema político e de gestão das autarquias locais.

GOMES, Clotilde Martins - O sistema do governo municipal e o planeamento. **Revista de administração local**. Lisboa. ISSN 0870-810x. Ano 32, nº 234 (Nov./Dez. 2009), p. 651-664. Cota: RP-224

Resumo: Com o referido artigo a autora pretende dar uma breve panorâmica do que tem sido o municipalismo português, desde o seu início até aos nossos dias. Aborda a estrutura do sistema de governação municipal, o qual permanece, até aos nossos dias, consagrado como sistema de governação com dois órgãos colegiais eleitos cada um deles por sufrágio universal direto e secreto dos municípios, situação única em toda a Europa.

Se atentarmos às relações entre os órgãos deliberativo e executivo, verifica-se que embora a assembleia municipal fiscalize as ações da Câmara Municipal não tem contudo poderes para promover a sua destituição, existindo assim uma fraca confluência de elementos do modelo parlamentar. Por outro lado, a eleição direta do executivo e o forte ascendente do respetivo presidente na direção política e administrativa do município, leva a considerar que se trata de um modelo presidencial. Segundo a autora, estamos perante um sistema de governação híbrido que é contraditório entre si.

NORA, Joana Costa – A responsabilidade da Câmara Municipal perante a Assembleia Municipal. In PINTO, Eliana, et al. - **Direito administrativo das autarquias locais : estudos**. Coimbra : Wolters Kluwer, Coimbra Editora, 2010. ISBN 978-972-32-1830-5. p. 27-44. Cota: 12.06.1 - 445/2010.

Resumo: A autora debruça-se sobre os órgãos representativos do município enquanto autarquia local (pessoa coletiva territorial dotada de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das respetivas populações – artigo 235, nº 2 e artigo 236ª, nº 1 da Constituição da República Portuguesa).

Analisa as competências da assembleia municipal, da Câmara Municipal e do Presidente da Câmara Municipal, bem como as responsabilidades do órgão executivo perante o órgão deliberativo e respetivas relações.

OLIVEIRA, António Cândido de - As assembleias das autarquias locais e o bom funcionamento da administração pública. **Direito regional e local**. Braga. ISSN 1646-8392. Nº 19 (Jul./Set. 2012), p. 5-11. Cota: RP-816.

Resumo: No referenciado artigo, o autor debruça-se, sobre o que é necessário para o bom funcionamento das autarquias locais, centrando a sua atenção nos municípios e nas respetivas assembleias municipais, embora as suas afirmações se apliquem também, com as necessárias adaptações, às assembleias de freguesia.

OLIVEIRA, António Cândido de - **A democracia local : (aspectos jurídicos)**. Coimbra : Coimbra Editora, 2005. 192 p. ISBN 972-32-1319-2. Cota: 04.36 106/2006 (B)

Resumo: No capítulo V do estudo referenciado, o autor analisa o sistema português de democracia local: órgãos representativos – eleição, composição, funcionamento e relações entre eles, conforme estabelecido na Lei nº 169/99 de 18 de setembro.

O capítulo IV apresenta uma perspetiva geral sobre sistemas de democracia local de alguns países europeus (França, Espanha, Itália, Inglaterra e País de Gales, Bélgica, Holanda e Alemanha), designadamente no que se refere à articulação entre o órgão deliberativo e o executivo.

O autor questiona ainda qual o papel dos cidadãos na democracia local (cap. II). O problema coloca-se fundamentalmente porque as democracias locais, do nosso tempo, são democracias representativas e não democracias diretas. Importa pois realçar as ações e medidas que visam reforçar a participação dos cidadãos na vida pública a nível local.

PORTUGAL. Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares - **Documento Verde da Reforma da Administração Local** [Em linha] : **uma reforma de gestão, uma reforma de território e uma reforma política**. Lisboa : Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, 2011. 40 p. [Consult. 29 nov. 2012]. Disponível em WWW:<URL http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2012/Adm_Local.pdf>

Resumo: Os eixos de atuação da reforma da administração local são os seguintes: o Sector Empresarial Local, a Organização do Território, a Gestão Municipal, Intermunicipal e o Financiamento e a Democracia Local. Estes eixos de atuação têm um tronco estrutural único que tem como objetivo a sustentabilidade financeira, a regulação do perímetro de atuação das autarquias e a mudança do paradigma de gestão autárquica.

«O Documento Verde da Reforma da Administração Local visa, sobretudo, lançar o debate político, estabelecer os princípios orientadores e os critérios-base, promovendo o estudo e a análise do suporte legislativo em vigor. Posteriormente, efetuar-se-á a revisão do quadro legal, tendo por base as alternativas geradoras do consenso possível e desejável entre as diferentes partes intervenientes nos eixos sobre os quais se pretende atuar.»

- **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 régional* 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 associativismo entre as *communes* surgiu, há longos anos, como um elemento vital do reforço do poder local.

A *intercommunalité* designa as diversas formas de associação e cooperação entre as *communes*. Permite que estas que se reagrupem no âmbito de um *établissement public de coopération intercommunale (EPCI)*, com o objetivo de assegurar a prestação de certos serviços ou de elaborar projetos de desenvolvimento económico, de gestão ambiental ou de urbanismo. As *communes* não podem aderir a mais de um *établissement public de coopération intercommunale (EPCI)*.

A lei distingue dois tipos de *intercommunalité*. Um reveste a forma de cooperação intercomunal simples ou associativa, designada por *intercommunalité* de gestão. Tem por finalidade proceder à gestão de certos serviços públicos locais e realização de certos equipamentos locais, por forma a obter uma melhor repartição dos custos e aproveitar economias de escala. Não possui fiscalidade própria, sendo financiadas pelas contribuições atribuídas pelas *communes* que as integram. Outro reveste a forma de cooperação mais integrada ou federativa, conhecida por *intercommunalité* de projeto, concretiza projetos coletivos de desenvolvimento local e dispõem de receitas fiscais próprias.

A fim de concretizar a cooperação intercomunal, ao nível de cada *Département*, é instituída uma *Commission départementale de la coopération intercommunale*, presidida pelo *Préfet*, que para além de manter atualizada a cooperação, formula proposta no sentido de a reforçar.

Para além da lei supracitada, cujas modificações se encontram incluídas no *Code Général des Collectivités Territoriales*, é deste Código que decorrem os princípios fundamentais reguladores da organização territorial local.

Por último, destacamos o documento da iniciativa da *Assemblée des Communautés de France (AdCF)* que para além de se debruçar sobre o aprofundamento do funcionamento da *intercommunalité* e suas modalidades de financiamento, contempla sobretudo, as condições do exercício das principais competências *intercommunales* e o *governo* das políticas públicas.

O portal do Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration e da Direction de l'information légale et administrative – Vie Publique disponibilizam informação relativa à

instituição, fusão, extinção, competências, órgão, eleições, assim como as iniciativas legislativas de reforma das *collectivités territoriales*, como instituições fundamentais da organização territorial do país.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Da pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que se encontra pendente sobre matéria conexa a seguinte iniciativa legislativa:

Proposta de Lei n.º 104/XII/2.ª (GOV) — Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico – Foi admitida em 25/10/2012 e, nessa mesma data, baixou na generalidade à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.ª), com indicação de conexão com a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª).

- **Petições**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que não se encontram pendentes quaisquer petições sobre esta matéria.

V. Consultas e contributos

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), bem como dos órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas, consulta solicitada pelo gabinete de SE a PAR.

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

Em face dos elementos disponíveis, não é possível avaliar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa legislativa e da sua consequente aplicação.

Projeto de Lei n.º 317/XII (2.ª)

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.ª)