



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

EXCELENTÍSSIMA SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA
DA REPÚBLICA

Of. 164/CAOTPL

ASSUNTO: Parecer - Projeto de Lei 120/XII/1.^a (PSD, PS))

Para os devidos efeitos, tenho a honra de enviar a Vossa Excelência o PARECER relativo ao *Projeto de Lei 120/XII/1.^a (PSD, PS) - Reorganização Administrativa de Lisboa*, tendo os Considerandos e as Conclusões sido aprovados por maioria, com os votos favoráveis do PSD, PS e CDS/PP, contra do PCP e BE, em reunião desta Comissão Parlamentar realizada em 2012.02.07.

Com os melhores cumprimentos, *e a combinal e estimo*

Palácio de São Bento, 10.02.12

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,


(Ramos Preto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E PODER LOCAL

XII Legislatura - 1ª Sessão legislativa

PROJETO DE LEI N.º 120/XII/1.ª (PSD/PS)

Reorganização Administrativa de Lisboa

PARECER

Parte I - Considerandos

1.1 - Nota introdutória

Foi apresentado pelos Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD) e pelos Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS) e admitido a 19 de Dezembro de 2011 na Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (CAOTLP), um projeto de lei sob a designação "Reorganização Administrativa de Lisboa", nos termos do artigo 167.º da Constituição e do 118.º do Regimento, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei, bem como do artigo 2.º da Lei n.º 8/93, de 5 de Março (Regime jurídico de criação de freguesias), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 51-A/93 de 9 de Julho.

Nos termos do artigo 131º do regimento, foi elaborada a Nota Técnica sobre o aludido Projeto de Lei, iniciativa que contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário de um Projeto de Lei, cumprindo também o disposto no n.º2 do artigo 7.º da Lei Formulário, dado o seu título traduzir o objeto do diploma.

1.2 - Objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Estabelecendo um novo mapa de delimitação geográfica das freguesias, o diploma, composto por 17 artigos, extingue as atuais 53 freguesias e cria, na mesma área territorial, 24 novas freguesias.

A proposta apresentada tem por base uma das alternativas propostas no estudo aprofundado sobre a cidade de Lisboa, realizado pelo Instituto Superior de Economia e Gestão e do Instituto de Ciências Sociais, e coordenado 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*, desenvolvido entre Março de 2009 a Abril de 2010 e apresentado em Julho de 2010.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Constata-se que a iniciativa procede a uma nova delimitação geográfica das actuais freguesias do Concelho, sem provocar alterações no limite do município, respeitando assim os termos do artigo 6.º n.º 2 da Lei 8/93, de 5 Março. Deve atender-se neste âmbito, que o diploma não considera a hipótese do aproveitamento, por agregação, dos limites territoriais das freguesias existentes mas opta, pela delimitação *ex novo* dos limites territoriais das novas freguesias.

Nos termos do artigo 3.º da Lei 8/93, de 5 Março, na apreciação das iniciativas legislativas que visem a criação de freguesias, deve a Assembleia da República ter em conta:

- a) 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, bem assim como das freguesias;
- b) Razões de ordem histórica, geográfica, demográfica, económica, social e cultural;
- c) A viabilidade político-administrativa, aferida pelos interesses de ordem geral ou local em causa, bem como pelas repercussões administrativas e financeiras das alterações pretendidas.

Indicam os autores que as motivações da presente iniciativa vão ao encontro das pretensões dos órgãos do poder local, vertidas na proposta apresentada publicamente, discutida e aprovada em Câmara e na Assembleia Municipal, embora não tenham sido emitidos os pareceres dos órgãos das Freguesias nos termos da Lei.

Entendem ainda que a iniciativa está em conformidade com os três eixos fundamentais propostos pelos órgãos do Município de Lisboa: competências próprias e meios das Juntas de Freguesia, atribuição de mais meios para as Juntas de Freguesia prestarem mais serviços de proximidade e um novo mapa da cidade de Lisboa.

Tendo em conta a exposição de motivos, o objetivo da presente iniciativa consubstancia-se na instituição de freguesias com maior e mais equilibrada dimensão, salvaguardando a ordem histórica, geográfica, demográfica, económica, social e cultural das freguesias de Lisboa.

Em face do artigo 34.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro (Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias), a presente iniciativa vem aditar novas competências próprias às freguesias de Lisboa, subtraindo-as das competências do Município.

Os autores da iniciativa propõem que essa transferência seja acompanhada da redefinição do enquadramento dos recursos financeiros e humanos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Cumpre-se ainda verificar que, face à Lei 8/93, de 5 Março, a presente iniciativa propõe uma alteração da composição das comissões instaladoras quanto ao seu número de elementos, eliminando nomeadamente a integração maioritária de cidadãos eleitores da nova freguesia, e a inclusão de membros dos órgãos deliberativos da freguesia ou freguesias de origem.

Face ao anteriormente exposto, os autores do Projeto de Lei pretendem assim que se proceda à reforma administrativa do território do Concelho de Lisboa mediante a extinção das freguesias atualmente existentes, e a criação de 24 novas freguesias.

Parte II - Consultas Obrigatórias e/ou Facultativas

Foi promovida, 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, a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), e solicitado nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei 8/93, de 5 Março, o parecer dos órgãos executivos e deliberativos das freguesias envolvidas.

Parte III - Opinião do Relator

Ao abrigo das disposições regulamentares aplicáveis, o autor reserva a sua opinião para discussão em plenário.

Parte IV - Conclusões

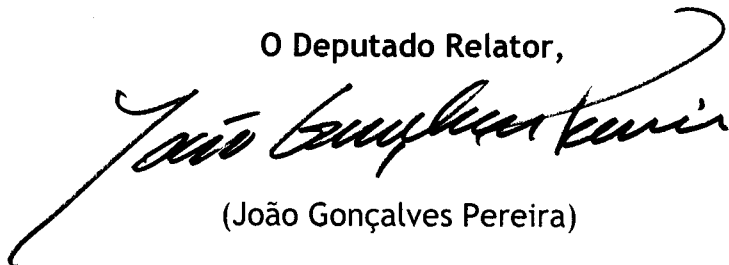
- 1 - Os Deputados do PSD e do PS tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto Lei n. 120/XII/1.^a (PSD-PS) - Reorganização Administrativa de Lisboa;
- 2 - Esta iniciativa foi apresentada nos termos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis;
- 3 - De acordo com o ‘Regime jurídico de criação de freguesias’, procedeu-se à consulta e pedido de parecer das respetivas associações representativas dos municípios e das freguesias e parecer dos órgãos executivos e deliberativos das freguesias envolvidas, tendo-se apenas recebido resposta da Associação Nacional de Freguesias - ANAFRE;



Face ao exposto, a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local é de parecer que o Projeto de Lei n.º 120/XII/1.ª (PSD-PS), sobre a “Reorganização Administrativa de Lisboa”, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para a sua apreciação e votação em plenário.

Assembleia da República, 3 de Fevereiro de 2012

O Deputado Relator,



(João Gonçalves Pereira)

O Presidente da Comissão,



(Ramos Preto)



PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS
Grupo Parlamentar

DECLARAÇÃO DE VOTO

Projeto de Lei nº 120/XII – Reorganização Administrativa de Lisboa

O Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português considera que o Projeto de Lei em apreço não reúne as condições para ser discutido no Plenário da Assembleia da República, na medida em que não tem qualquer enquadramento na legislação nacional.

Na verdade, o Projeto não se faz acompanhar da inventariação necessária de serviços, infraestruturas e equipamentos de cada freguesia a extinguir ou a criar, tal como não recolheu as opiniões das Freguesias e populações envolvidas. Embora o relatório agora votado mencione a solicitação de parecer a todas as autarquias locais envolvidas, tal não se verifica, sendo que o Grupo Parlamentar do PCP tem informação de que tal solicitação não chegou aos órgãos das freguesias.

O Projeto de Lei preconiza uma organização da Cidade de Lisboa, assente numa conceção e arquitetura de freguesia que não existe na legislação portuguesa, misturando divisão administrativa, competências autárquicas e finanças locais à margem dos três diplomas que regulam essas diferentes matérias, sendo que seria criado um regime autárquico e administrativo especial para Lisboa, colocando cidadãos do mesmo país em desigualdade no plano político, social e democrático, em função do local onde habitam.

Acresce que o Governo colocou em marcha um processo de reorganização administrativa de todo o território nacional e que a Cidade de Lisboa não pode ser entendida à margem desse processo e deve inserir-se no regime geral criado para o país.

Tendo em conta que o Projeto não cumpre os requisitos do Regime Jurídico da Criação de Freguesias, não mereceu recolha de pareceres dos órgãos envolvidos e não consegue enquadramento na legislação em vigor, o PCP, sem prejuízo de saudar o trabalho do Sr. Deputado Relator, votou contra o Relatório por considerar que as suas conclusões não são adequadas.

Assembleia da República, 8 de Fevereiro de 2012

Os Deputados,

Projeto de Lei n. 120/XII/1ª (PSD e PS)

Reorganização administrativa de Lisboa

Data de Admissão: 22 de Dezembro 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**

Vinte Deputados dos Grupos Parlamentares do Partido Social Democrata (PSD) e do Partido Socialista (PS) apresentaram a presente iniciativa legislativa, que tem por objeto proceder à " Reorganização Administrativa de Lisboa "

Segundo os proponentes, " o modelo de governo da cidade de Lisboa, consagrado na presente lei, concretiza os princípios da descentralização administrativa e da subsidiariedade, através de um quadro específico de distribuição de responsabilidades entre o município e as freguesias. Com este modelo, atribui-se novas e reforçadas competências próprias às freguesias, que são, reconhecidamente, o nível da administração mais bem colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos."

A reorganização administrativa de Lisboa " ... implica, necessariamente, o enquadramento das transferências dos recursos financeiros e humanos indispensáveis para a assunção destas novas responsabilidades, e através da definição de um novo mapa da cidade de Lisboa, que envolve a extinção das atuais 53 freguesias e a criação, na mesma área territorial, de 24 novas freguesias", segundo os proponentes.

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

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

O PSD e o PS apresentam este projeto de lei para a reorganização administrativa de Lisboa, que contempla a redução das atuais 53 freguesias para apenas 24. É subscrita por dez Deputados do grupo parlamentar do Partido Social Democrata e dez Deputados do Partido Socialista, nos termos do artigo 167.º da Constituição e do artigo 118.º do Regimento

A iniciativa toma a forma de projeto de lei, porque é exercida pelos Deputados ou grupos parlamentares, está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto, é precedida de uma exposição de motivos e é subscrita por vinte Deputados (o limite máximo de assinaturas nos projetos de lei é de 20), em conformidade com os requisitos formais respeitantes às iniciativas em geral [n.º 1 do artigo 119.º e alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento] e aos projetos de lei, em particular.º 1 do artigo 123.º do Regimento.

A iniciativa deu entrada em 12/12/2011 e foi admitida em 19/12/2011, tendo baixado na generalidade à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.ª CAOTPL). Foi nomeado relator do parecer o Deputado do CDS-PP, João Gonçalves Pereira.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, com as alterações subsequentes, estabelece regras a observar no âmbito da publicação, identificação e formulário dos diplomas.

Nesta iniciativa são observadas as seguintes disposições da designada “lei formulário”:

- A iniciativa tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da “lei formulário”;

- A iniciativa contém uma disposição expressa sobre a entrada em vigor, pelo que se aplica o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da citada lei. (Para efeitos de preparação da implementação do modelo de governo da cidade de Lisboa, designadamente da instalação das novas juntas de freguesia, a **presente lei entra em vigor cinco dias após a sua publicação**. A eficácia plena da presente lei apenas se produz na sequência das próximas eleições autárquicas - ou seja em **2013**).

III- Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A presente iniciativa visa proceder à reorganização administrativa de Lisboa através da definição de um novo mapa da cidade, que obedece a *uma estratégia de modernização e de adaptação do modelo de governo da cidade, representa uma concretização do princípio da descentralização administrativa e respeita os princípios da universalidade e da equidade no quadro do relacionamento entre o município e as freguesias do concelho*. A prossecução destes objetivos implica, nomeadamente, a extinção das atuais 53 freguesias e a criação, na mesma área territorial, de 24 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.¹

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).

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.²

De referir, também, que a freguesia teve origem eclesiástica. Efetivamente a sua génese pode ser encontrada na paróquia, caracterizando-se por ser formada por um grupo de vizinhos que professavam a mesma religião. Nasce na sequência da reforma administrativa efetuada pelo Decreto de 18 de Julho de 1835. Atualmente existem 4259 freguesias, distribuídas por 308 municípios.

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.³ 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

¹ In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada** – Tomo III. Coimbra Editora, 2006, págs. 443 e 444

² In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada** – Tomo III. Coimbra Editora, 2006, pág. 449

³ In: Alves, Daniel R. – **Evolução das freguesias da cidade de Lisboa ao longo do século XIX** – pág. 1

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 apenas até 1895, quando, por decreto de 26 de Setembro, foram de novo desanexadas e incorporadas no concelho de Loures.⁴

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.⁵

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. Principais diplomas.

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

⁴ In: Alves, Daniel R. – **Evolução das freguesias da cidade de Lisboa ao longo do século XIX** – pág. 2

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

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 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 autónomico 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.⁶

⁶ In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada** – Tomo I. Coimbra Editora, 2006, pág. 79

No mesmo sentido, os Professores Drs. Gomes Canotilho e Vital Moreira defendem que o *princípio da autonomia local* – a expressão “*autonomia das autarquias locais*” é pleonástica – significa designadamente que as autarquias locais são formas de administração autónoma territorial, de descentralização territorial do Estado, dotadas de órgãos próprios, de atribuições específicas correspondentes a interesses próprios e não meras formas de administração indireta ou mediata do Estado. O que não exclui, em certos termos, a tutela estadual (cfr. art. 242.º)⁷.

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.⁸

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).⁹

⁷ In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada** - Volume I. Coimbra Editora, 2007, pág. 234

⁸ In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada** - Volume II. Coimbra Editora, 2007, págs. 714 e 715

⁹ In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada** - Volume II. Coimbra Editora, 2007, pág. 716

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.*¹⁰

Por último, 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.*¹¹

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).*¹²

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.*

¹⁰ In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada** – Tomo III. Coimbra Editora, 2006, pág. 446

¹¹ In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada** - Volume II. Coimbra Editora, 2007, págs. 715 e 716

¹² In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada** - Volume II. Coimbra Editora, 2007, págs. 720 e 721

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).¹³

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).*¹⁴

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.

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*

¹³ In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada** - Volume II. Coimbra Editora, 2007, págs. 719 e 720

¹⁴ In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada** - Volume II. Coimbra Editora, 2007, pág. 751

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/A), 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.¹⁵

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)¹⁶

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*.

Legislação relativa a autarquias locais

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

Cumprе destacar, em primeiro lugar, a Lei n.º 8/93, de 5 de Março, que 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) 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;
- b) Razões de ordem histórica, geográfica, demográfica, económica, social e cultural;

¹⁵ In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada* - Volume II. Coimbra Editora, 2007, pág. 315

¹⁶ In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada* – Tomo III. Coimbra Editora, 2006, pág. 451

c) A viabilidade político-administrativa, aferida pelos interesses de ordem geral ou local em causa, bem como pelas repercussões administrativas e financeiras das alterações pretendidas.

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.

Mencionados pelo presente projeto de lei são ainda o Decreto-Lei n.º 264/2002, de 25 de Novembro, que veio transferir para as câmaras municipais competências dos governos civis e, a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, que aprovou a Lei das Finanças Locais. Esta última sofreu 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.

Sobre toda legislação consolidada relativa às autarquias locais e outras temáticas conexas pode também 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 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, a redução do número de freguesias é assumida pelo Governo como uma prioridade, na sequência da assinatura do Memorando de Entendimento, 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.*¹⁷ 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, prospectiva igualmente não desenvolvida nos anos subsequentes. 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.*

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

¹⁷ 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 mesma base de dados da atividade legislativa e do processo legislativo (PLC) não apurámos a existência de iniciativas ou petições pendentes sobre esta matéria.

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.

Como decorre do texto do projeto de lei: "A reorganização administrativa de Lisboa é, através da presente lei, concretizada através da atribuição legal de novas competências às juntas de freguesia, **que implica,**

necessariamente, o enquadramento das transferências dos recursos financeiros e humanos indispensáveis para a assunção destas novas responsabilidades, e através da definição de um novo mapa da cidade de Lisboa, que envolve a extinção das atuais 53 freguesias e a criação, na mesma área territorial, de 24 novas freguesias”.

Todavia, a aprovação desta iniciativa pode não violar o limite imposto pelo n.º 2 do artigo 120.º do Regimento sob a epígrafe “Limites da iniciativa”, que impede a apresentação de iniciativas que envolvam, no ano económico em curso, um aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento”, designadamente porque a produção de efeitos (artigo 16.º) será para o ano de 2013, logo posterior ao próximo Orçamento do Estado.



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS

«PROJETO DE LEI Nº 120/XII/1ª “REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE LISBOA”»

P A R E C E R

O Conselho Directivo da ANAFRE, correspondendo à solicitação que lhe foi feita no âmbito da promoção de consulta sobre a iniciativa legislativa referida supra, analisou o Projeto de Lei que:

- Estabelece os **princípios** fundamentais (Capítulo I; Artº 10º nº 1) que hão-de nortear a reorganização administrativa de Lisboa;
- Se apresenta como um **modelo** (de governo, de distribuição) – Preâmbulo; Artº 1º nº 2; Artº 3º nºs 1 e 2; Artº 16º;
- Determina as **medidas** (texto preambular; Artº 2º, nº2; título do Artº 4º) da sua exequibilidade.

Desta análise, resultaram algumas preocupações:

O documento estabelece **princípios**.

Decorre da filosofia e teoria do Direito que as leis têm duas características: universalidade (são gerais) e abstraticidade (suscetíveis de aplicação a casos diferenciados).

Na perspetiva da universalidade, de facto, o Projeto apreciando afirma revestir-se dessa característica, dispondo, no corpo articular, que a presente lei respeita o **princípio da universalidade**.

Apreciemos:

Qual o âmbito desta universalidade? O Concelho de Lisboa?

Considerando a existência, no nosso ordenamento jurídico, de Leis que regulam a criação e extinção de Freguesias - Lei nº 8/93, de 5 de Março, Lei nº 51-A/93, de 9 de Julho, por exemplo - a primeira das quais determina critérios, indicadores e limites, bem como as regras procedimentais para a sua criação, cujos limites territoriais de aplicação são o próprio universo territorial do País - de que a cidade de Lisboa é a própria cabeça - cumpre-nos perguntar se o objeto da Lei ora em Projeto, para além da sua vocação sectorial, cumpre e se enquadra nas normas gerais dessas Leis em vigor.



Verificando-se desvios óbvios a tal enquadramento, é questionável a legalidade, senão mesmo a constitucionalidade da Lei aprecianda.

Ultrapassadas estas observações que deixamos para reflexão, cumpre-nos escarpelizar o Projeto de Lei nº 120/XII/1ª em análise.

São vertentes fundamentais do corpo da Lei:

- o novo **mapa** de Freguesias de Lisboa;
- as **competências** descentralizadas;
- os **recursos humanos** afectados;
- os **recursos financeiros** adjudicados.

➤ **Quanto ao primeiro - o novo mapa de Freguesias de Lisboa:**

A ANAFRE entende que não deve ser ingerente nesta matéria em virtude do acordo de vontades, livremente manifestadas pela maioria dos Eleitos nos Órgãos do Município de Lisboa.

Os critérios estabelecidos valem por si mesmos para o caso concreto do meio urbano de Lisboa e não pensamos o seu modelo replicável no restante território.

➤ **Quanto ao segundo - as competências descentralizadas:**

(Verifique-se que, na sistematização das normas, o assunto das “competências” se regula no Capítulo III e se estende entre os Art^{os} 10º e 12º. Há duas normas numeradas como Artº 11º. Assim, designá-las-emos como Artº 11º e Artº 11º-A)

A ANAFRE tem defendido, desde sempre, que, quanto à descentralização de competências para as Freguesias, o critério a adoptar deve ser o de converter em próprias as competências que as Freguesias desempenham, atualmente, no âmbito dos Protocolos de Delegação de Competências.

Nestes termos e considerando que as competências a descentralizar, do Município de Lisboa para as Freguesias do Concelho, tiveram por base o Protocolo de Contratualização de Competências celebrado entre a ANAFRE e a ANMP, nada, nesta vertente, nos cumpre observar.

Todavia, neste capítulo das competências em concreto, o Projeto de Lei suscita-nos algumas dúvidas de operacionalização que deixamos para análise.

A saber:



- **Artº 11º d)** «Assegurar a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros;»

O conceito de "limpezas" é muito abrangente.

Definir o seu âmbito, parece-nos imprescindível.

- **Artº 11º g)** «Atribuir licenças de utilização/ocupação da via pública, licenças de afixação de publicidade de natureza comercial, quando a mensagem está relacionada com bens ou serviços comercializados no próprio estabelecimento ou ocupa o domínio público contíguo à fachada do mesmo, licenças de actividade de exploração de máquinas de diversão, licenças para recintos improvisados e licenças de actividades ruidosas de carácter temporário que se encontrem previstas nos regulamentos municipais e nos termos aí consagrados, e cobrar as respectivas taxas aprovadas em Assembleia Municipal;»

A concessão de licenças deve obedecer a critérios previamente definidos que assegurem uniformidade de procedimentos e valores.

Parece à ANAFRE que o critério a seguir deveria consistir na replicação doutras situações já existentes e consagradas em Lei, designadamente a do Artº 6º, nº 1 da Portaria nº 421/2004, de 24 de Abril que estabelece os limites (máximo e mínimo), dos valores das taxas a cobrar no licenciamento de caniços e gatídeos.

Apesar de entendermos que, no exercício de competências próprias, a regulação dos valores a praticar na cobrança de taxas e licenças, deve caber ao Órgão Deliberativo da Entidade com competência para a sua aplicação, em obediência ao **princípio da autonomia**, parece-nos que a fixação de um arco de valores, para a definição do montante das taxas, é não só desejável como indeclinável pois é o critério mais justo e menos diferenciador.

Não preconizando o presente Projeto de Lei qualquer critério para este efeito, é oportuno que interroguemos:

- Essa definição vai colher-se a Regulamentos Municipais? Uma vez mais se ofende o princípio da autonomia.
- Como se garante a uniformidade?

Ainda no que a este capítulo concerne, é propositado referir que o licenciamento de algumas situações previstas nesta alínea está precluído por Lei anterior – Decreto-Lei nº48/2011, de 1 de Abril - «Licenciamento Zero».

- **Artº 11º j)** «Gerir, conservar e reparar equipamentos sociais na área da freguesia, designadamente equipamentos culturais e desportivos de âmbito local, escolas e



estabelecimentos de educação do 1º ciclo e pré-escolar, creches, jardins-de-infância e centros de apoio à terceira idade;»

Quanto à gestão do património, preocupa-nos saber se «*a gestão, conservação e reparação*», feitas à custa de receitas próprias das Freguesias, incidem sobre património próprio ou alheio. O mesmo é dizer se o património alvo continua na esfera jurídico-patrimonial do Município ou se é alienado para a mesma esfera das Freguesias, situação que reputamos de única e mais inteligível.

Todavia, atentos ao estatuído no Artigo “11º-A” do Projeto Lei, algum deste património está, desde já, subtraído a essa possibilidade.

Duma forma ou de outra, deverá o património aí considerado - equipamentos sociais - ser transferido para as Freguesias depois de devidamente reabilitado, à imagem do que acontece com a conversão das estradas nacionais em municipais e respectiva transição do domínio nacional para o domínio municipal.

- **Artº 11º r)** «*Contribuir para as políticas municipais de habitação, através da identificação de carências habitacionais e fogos disponíveis e, ainda, da realização de intervenções pontuais para melhoria das condições de habitabilidade;»*

Se às Freguesias se confere o poder de fazer “reparações”, sem distinguir entre reparações pequenas e grandes reparações, urge perguntar: A quem incumbe apreciar e avaliar, tecnicamente, as obras a realizar?

➤ **Quanto ao terceiro – Recursos humanos afectados:**

Dispõe o **Artº 14º, nº 1** «*A atribuição das novas competências às juntas de freguesia determina a transição do pessoal adequado aos serviços ou equipamentos transferidos, mantendo a plenitude dos direitos adquiridos, designadamente o direito à mobilidade para quaisquer serviços ou organismos da administração central e local.*»

Sem por em causa a bondade da intenção, considera a ANAFRE que esta medida atenta contra o **princípio da autonomia** das Freguesias no que respeita ao recrutamento de pessoal para o desempenho das respectivas funções.

- **Artº 14º, nº 3** «*A efectivação da transição do pessoal cabe à Câmara Municipal de Lisboa, após consulta às juntas de freguesia envolvidas.*»

Aí se afirma que haverá “consulta” às Freguesias envolvidas.

Não chega! Nesta matéria, deve garantir-se a celebração de **acordo prévio** com as respectivas Freguesias.



É imperioso que as Freguesias saibam e aceitem o regime do vínculo laboral a estabelecer entre o pessoal trabalhador e elas próprias, enquanto entidade patronal:

- Destacamento?
- Regime de mobilidade?
- Contratação sujeita a procedimento concursal?
- Por que prazos?

➤ **Quanto ao quarto – Recursos financeiros adjudicados:**

O Artº 15º prevê: «*A atribuição das novas competências às juntas de freguesia implica a afectação dos seguintes recursos financeiros no primeiro ano do primeiro mandato após a entrada em vigor da presente lei: (e seguem-se)*»

O Projeto de Lei pode atentar contra o estatuído na Lei das Finanças Locais, Lei de valor reforçado, para todos os efeitos.

No que ao financiamento respeita, a Lei deve conter, explicitamente, a fórmula, a equação, a base de cálculo para a fixação dos valores das receitas que acompanharão a transferência das competências, tendo sempre presente o **princípio da equidade**.

Também para este efeito, as actuais Freguesias não foram ouvidas, através dos seus Órgãos: Junta de Freguesia e Assembleia de Freguesia.

Não demonstrando quais os critérios que sustentam o encontro dos valores a transferir, a Lei torna-se vulnerável a todas as vicissitudes futuras.

Parecendo-nos que, quanto às receitas para o ano de 2014, o legislador se socorreu da contabilidade analítica a partir das transferências respeitantes à Delegação de Competências, não nos parece ver no corpo da Lei qualquer norma que a tal vincule para os anos seguintes, descurando as necessárias garantias que assegurem essas transferências e respetivos montantes.

Tomando como verdadeiro que este Projeto resultou de acordo estabelecido entre o Município de Lisboa e as Freguesias do Concelho, poderia parecer que a ANAFRE nada teria a comentar.

Porém,

Porque o Conselho Diretivo da ANAFRE acompanhou, desde o início, o movimento reformador do Município de Lisboa, designadamente, através dos Presidentes de Juntas de Freguesia de Lisboa que integram aquele Órgão da ANAFRE, esta Associação



não pode deixar de sublinhar que o processo da reorganização administrativa do Concelho de Lisboa se reveste de um singular carácter de excecionalidade perante o Projeto de reorganização da Administração Local em curso, o que nos remete para as nossas afirmações iniciais.

As leis têm de ser gerais e abstractas. O paradigma de Lisboa está revestido de claro carácter de excecionalidade.

Um Estado de Direito não pode construir uma lei sectorial, que se aplique, apenas, à parte de um todo.

Um Estado de Direito tem de tratar por igual o que é igual e diferentemente o que é diferente.

As Freguesias são espaços onde vivem todos os Portugueses, onde a vida acontece.

As pessoas são a sua essencialidade.

NÃO PODEM AS PESSOAS SER DIFERENCIADAS PELO LUGAR ONDE MORAM OU PELAS POLÍTICAS DOMINANTES.

Perante a análise acabada de expressar e sem embargo de considerar que a Reforma da Administração em curso deve ter aplicação universal, gostaria a ANAFRE de ver clarificadas as dúvidas que coloca para, em consciência, emitir um Parecer sustentado e com verdadeira convicção.

Lisboa, 2 de fevereiro de 2012