## Projeto de Lei n.º 421/XV/1.ª (PCP)

**Altera o procedimento especial de reposição de freguesias (Primeira alteração à Lei n.º 39/2021, de 24 de junho)**

Data de admissão: 16 de dezembro de 2022

Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local (13.ª)

## ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIAÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

**Elaborada por:** Maria Leitão e Fernando Bento Ribeiro (DILP), Sónia Milhano (DAPLEN), Rosalina Espinheira (BIB) e Susana Fazenda (DAC).

**Data**: 30.01.2023

## I. A INICIATIVA

O presente projeto de lei promove a primeira alteração à Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, que «Define o regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias» e altera o procedimento especial de reposição de freguesias constante do artigo 25.º, propondo o alargamento do prazo por mais um ano, até 21 de dezembro de 2023, para a entrada dos processos na Assembleia da República, assim como a dispensa de fundamentação do erro da extinção da freguesia e a possibilidade de reposição de uma freguesia, mesmo que as demais não o pretendam.

Segundo o proponente, «a legislação em vigor não prevê um verdadeiro regime transitório para a reposição de freguesias. Continua a determinar o cumprimento de um conjunto de critérios para a reposição das freguesias, alguns deles discricionários e subjetivos, como a fundamentação do erro da extinção de freguesias. Na verdade, é uma legislação que cria dificuldades e em muitas circunstâncias impede mesmo a reposição das freguesias extintas, defraudando as expectativas de muitas e muitas populações que pretendem ter a sua freguesia de volta.»

E assinala que: «defendeu que deveria ser criado um regime transitório e excecional para a reposição das freguesias de acordo com a vontade das populações e dos órgãos autárquicos. Neste regime transitório, a reposição de freguesias deveria respeitar sobretudo a posição das populações e dos respetivos órgãos autárquicos. A obrigação de cumprimento de alguns dos critérios no processo de reposição de freguesias como determina o diploma aprovado, na prática inviabiliza que a devolução de muitas freguesias às populações, mesmo que estas o defendam, que é o que está a acontecer neste momento».

## II. APRECIAÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

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

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (Regimento),[1] que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Assumindo a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, a iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados.

A matéria sobre a qual versa a presente iniciativa – criação, extinção e modificação de autarquias locais – enquadra-se, por força do disposto na alínea *n*) do artigo 164.º da Constituição, no âmbito da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, devendo ser votada na especialidade pelo Plenário, em conformidade com o disposto no n.º 4 do artigo 168.º da Constituição.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 16 de dezembro de 2022, acompanhado da respetiva ficha de avaliação prévia de impacto de género. Nessa mesma data, a iniciativa foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local (13.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República. O seu anúncio em sessão plenária ocorreu no dia 20 desse mês.

[1] Textos da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A lei formulário[2][3] estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

Antes de mais, assinala-se que o título do projeto de lei em apreço - «Altera o procedimento especial de reposição de freguesias (Primeira alteração à Lei n.º 39/2021, de 24 de junho)» - traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário.

A presente iniciativa indica, quer no artigo relativo ao objeto, quer no título, que introduz a primeira alteração à Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, pelo que dá igualmente cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea *c*) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o projeto de lei mostra-se conforme o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, estabelecendo, no n.º 1 do artigo 3.º, que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da publicação. O n.º 2 do mesmo artigo retroage a respetiva produção de efeitos a 21 de dezembro de 2022.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

- **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do Guia de Legística para a Elaboração de Atos

[2] Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, sobre publicação, identificação e formulário dos diplomas, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho.
[3] Texto consolidado disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

Normativos[4], por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Nesse sentido, considerando que o artigo 3.º respeita quer à entrada em vigor (n.º 1), quer à produção de efeitos (n.º 2), em caso de aprovação da presente iniciativa, sugere-se que em sede de apreciação na especialidade seja ponderada a divisão destas matérias em dois artigos distintos.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

## III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A origem da freguesia pode ser encontrada na paróquia, circunscrição eclesiástica territorial, que se caracterizava por ser formada por um grupo de vizinhos que professavam a mesma religião. As freguesias, enquanto entidades administrativas, surgem apenas no século XIX, com a aprovação da Lei de 25 de abril de 1835[5] e do Decreto de 18 de julho de 1835. «Confirmadas pelo Código Administrativo de 1836[6], estiveram em risco de desaparecer com o Código de 1842[7]. Seria o Código Administrativo de 1878, de sentido profundamente descentralizador, que lhe asseguraria subsistência definitiva»[8]. A Constituição de 1933[9] foi a primeira lei fundamental a consagrar a existência das freguesias, ao prever no artigo 124.º que o «território do Continente se dividia em concelhos, que se formavam de freguesias», divisão administrativa não aplicável aos Açores e Madeira.

[4] Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.
[5] Texto retirado do portal na Internet da Assembleia da República. Todas as referências a legislação anterior à 3.ª República é feita para o referido portal. Consultas efetuadas a 28/12/2022.
[6] Texto retirado do portal na Internet da NOVA School of Law. Consultas efetuadas a 28/12/2022.
[7] Texto retirado do portal na Internet da NOVA School of Law. Consultas efetuadas a 28/12/2022.
[8] *Constituição Portuguesa Anotada*, Jorge Miranda e Rui Medeiros, Universidade Católica Portuguesa, Vol. 3, 2020, pág. 387.
[9] Texto consolidado retirado do portal na Internet da Assembleia da República. Todas as referências à Constituição de 1933 são feitas para o referido portal. Consultas efetuadas a 28/12/2022.

A Constituição da República Portuguesa de 1976[10] veio determinar no artigo 238.º, a existência de freguesias em todo o território nacional, autonomizando-as frente aos municípios. Relevante é também a Carta Europeia da Autonomia Local, aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro[11], que prevê no artigo 3.º que se entende «por autonomia local o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos», sendo que este direito «é exercido por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, direto e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondem perante eles. Esta disposição não prejudica o recurso às assembleias de cidadãos, ao referendo ou a qualquer outra forma de participação direta dos cidadãos permitida por lei».

A Constituição [12], na sua redação atual, estabelece no artigo 6.º que «o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública». A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, sendo estas «pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas» (artigo 235.º da Constituição). O artigo 236.º da Constituição consagra as categorias de autarquias locais e a divisão administrativa estabelecendo, designadamente, que «no continente as autarquias locais são as freguesias[13], os municípios[14] e as regiões administrativas» (n.º 1), e que a divisão administrativa do território é estabelecida por lei (n.º 4). Conforme previsto na alínea *n)* do artigo 164.º da Lei Fundamental é da exclusiva competência da Assembleia da República, legislar sobre a criação, extinção e modificação de autarquias locais e

[10] Todas as referências legislativas são feitas para o sítio da Internet do *Diário da República Eletrónico*, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 28/12/2022.
[11] Ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de outubro.
[12] Texto consolidado retirado do portal na Internet da Assembleia da República. Todas as referências à Constituição de 1976 são feitas para o referido portal. Consultas efetuadas a 28/12/2022.
[13] A freguesia é a divisão administrativa mais pequena do território português.
[14] Segundo os Profs. Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros, nem os municípios «se reduzem a agregados de freguesias, nem as freguesias se reduzem a elementos integrantes dos municípios, sujeitos a quaisquer poderes por parte destes», *in Constituição Portuguesa Anotada*, Jorge Miranda e Rui Medeiros, Coimbra Editora, Vol. 3, 2016, pág. 449.

respetivo regime, sem prejuízo dos poderes das regiões autónomas. E, de acordo com a alínea *q)* do n.º 1 do artigo 165.º é da exclusiva competência do Parlamento legislar, salvo autorização ao Governo, sobre o estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais.

No desenvolvimento da norma constitucional, a Lei n.º 11/82, de 2 de junho[15,16], aprovou o regime de criação e extinção das autarquias locais e de designação e determinação da categoria das povoações e, cerca de uma década mais tarde, a Lei n.º 8/93, de 5 de março[17,18], veio consagrar o regime jurídico de criação de freguesias. Estes diplomas foram revogados pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio[19,20] (texto consolidado), que aprovou o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, no cumprimento do qual a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro[21,22,23] (texto consolidado), procedeu à reorganização administrativa do território das freguesias[24]. Com esta reforma e com a fusão e agregação de freguesias foram eliminadas 1167 freguesias, tendo o total passado de 4259 para 3092.

A Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, foi, por sua vez, revogada pela Lei n.º 39/2021, de 24 de junho[25], diploma que foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 20/2021, de 1 de julho, e que veio definir o atual regime jurídico de criação, modificação e extinção

[15] Trabalhos preparatórios. Todas as referências a trabalhos preparatórios são feitas para o portal na Internet da Assembleia da República, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 28/12/2022.
[16] A Lei n.º 11/82, de 2 de junho, foi modificada pela Lei n.º 8/93, de 5 de março, e revogada pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.
[17] Trabalhos preparatórios.
[18] A Lei n.º 8/93, de 5 de março, foi modificada pela Lei n.º 51-A/93, de 9 de julho, e revogada pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.
[19] Trabalhos preparatórios.
[20] A Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, foi modificada pela Lei n.º 39/2021, de 24 de junho.
[21] Trabalhos preparatórios.
[22] A Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, foi retificada pela Declaração de Retificação n.º 19/2013, de 28 de março, e revogada pela Lei n.º 39/2021, de 24 de junho.
[23] O Despacho n.º 11540/2013, de 5 de setembro, aprovou a tabela de designação simplificada das freguesias.
[24] De referir que a reorganização administrativa de Lisboa foi implementada através da definição de um novo mapa da cidade, de um quadro específico das competências próprias dos respetivos órgãos executivos, bem como dos critérios de repartição de recursos entre o município e as freguesias do concelho, estabelecidas na Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, (texto consolidado) modificada pela Lei n.º 85/2015, de 7 de agosto, Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro.
[25] Trabalhos preparatórios.

de freguesias. Esta lei de que se disponibiliza uma versão consolidada, teve origem na Proposta de Lei n.º 68/XIV do Governo, tendo o respetivo texto de substituição apresentado pela Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local sido aprovado, em votação final global, com os votos a favor do PS, PSD, PAN e IL, os votos contra do CDS-PP, e as abstenções do BE, PCP, PEV, CH, e da Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira.

A presente iniciativa propõe alterar o artigo 25.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, de forma a alargar o prazo por mais um ano para a entrada dos processos na Assembleia da República, assim como a remoção de obstáculos para a reposição de freguesias, designadamente, a dispensa de fundamentação do erro da extinção da freguesia e a possibilidade de reposição de uma freguesia, mesmo que as demais não o pretendam.

De referir que, segundo Jorge Veloso, Presidente da Associação Nacional de Freguesias, «algumas centenas de freguesias já podem iniciar o processo de reversão das agregações da reforma administrativa de 2012/2013, com a entrada em vigor do regime transitório previsto na nova lei-quadro de criação, modificação e extinção destas autarquias. Segundo a ANAFRE deverão ser entre trezentas a quinhentas as freguesias que estão na expectativa de reverter as uniões»[26].

Porque conexa com esta matéria importa destacar a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro[27,28], que determinou o quadro de competências, assim como o regime de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, e da qual pode ser consultada uma versão consolidada; e a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro[29,30] que

[26] Mais magazine, março de 2022, pág. 8.
[27] Trabalhos preparatórios.
[28] A Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, foi modificada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, (Declaração de Retificação n.º 4/2002, de 6 de fevereiro e Declaração de Retificação n.º 9/2002, de 5 de março), Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de novembro, e Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de novembro), e Leis nºs 7-A/2016, de 30 de março, 71/2018, de 31 de dezembro, e 69/2021, de 20 de outubro.
[29] Trabalhos preparatórios.
[30] A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de novembro, e Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de novembro), foi modificada pelas Leis nºs 25/2015, de 30 de março, 69/2015, de 16 de julho, 7-A/2016, de 30 de março, 42/2016, de 28 de dezembro, 50/2018, de 16 de agosto, 66/2020, de 4 de novembro, 24-A/2022, de 23 de dezembro.

veio estabelecer o regime jurídico das autarquias locais, aprovar o estatuto das entidades intermunicipais, regular 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, estando também disponível uma versão consolidada do diploma.

Sobre esta matéria cumpre mencionar que a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) realizou, em 15 de setembro de 2012, o 2.º Encontro Nacional de Freguesias, tendo lavrado, nomeadamente, as seguintes conclusões:

> «1 – Os Autarcas de Freguesia continuam a rejeitar, liminarmente, o modelo de reforma administrativa indicado pela Lei n.º 22/2012, exigindo a sua revogação.
>
> 2 – Os Autarcas de Freguesia repudiam, vivamente, todo o processo da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica, centrada na decisão de Assembleias Municipais, Órgãos exógenos às Freguesias.
>
> 3 – Os Autarcas de Freguesia presentes estão convictos de que a extinção/agregação de Freguesias nada contribuirá para a redução da despesa pública; outrossim, despertará novos gastos para um pior serviço público às populações».

No ano seguinte, em 20 de abril de 2013, efetivou-se o 3.º Encontro Nacional de Freguesias tendo sido divulgadas, designadamente, as conclusões que se elencam:

> «1.ª - Incentivar uma onda de solidariedade nacional com as Freguesias agregadas contra sua vontade, fazendo eco da vontade das populações.
>
> 2.ª - Que esta onda chegue aos Órgãos de Soberania e às Forças Político-Partidárias, em manifestação de repúdio e desagrado.
>
> 3.ª - Rejeitar a Lei n.º 22/2012 de 30 de maio e a Lei n.º 11/2013, 28 de janeiro, mostrando disponibilidade para as reformar no respeito pela vontade das populações livre e localmente manifestada».

Nos dias 26 a 28 de janeiro de 2018 realizou-se o XVI Congresso Nacional da ANAFRE que decorreu sob o lema: "Freguesias: Somos Portugal Inteiro" e que centrou as suas principais linhas de atuação na reorganização administrativa, a descentralização de competências e a regionalização. Já em 2020 e 2022 decorreram os XVII e XVIII Congressos Nacionais da ANAFRE com os lemas, respetivamente, Freguesia: Mais

próxima e solidária. Mais Descentralização! e Freguesias 2030 | Valorizar Portugal. Nestes foram temas centrais de debate, designadamente, a descentralização de competências da Administração Central para os municípios e destes para as freguesias, e o acompanhamento do processo de reorganização administrativa das freguesias e do País.

Por fim, cumpre destacar os sítios da ANAFRE, onde pode ser consultada múltipla informação sobre todas as freguesias portuguesas e da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) que reúne diversa e aprofundada informação relativamente aos municípios de Portugal e, ainda, o Portal Autárquico da responsabilidade da Direção-Geral das Autarquias Locais, serviço da administração direta do Estado que tem por missão a conceção, estudo, coordenação e execução de medidas de apoio à administração local e ao reforço da cooperação entre esta e a administração central.

## IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito internacional**

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Alemanha, Espanha, França, Itália e Cabo Verde.

### ALEMANHA

A Alemanha é um Estado federal composto por 16 estados (*Länder*). Estes estão administrativamente divididos em *Kreisen (*ou *Landkreisen*) e *kreisfreie Städte* (cidades mais populosas, com grau de autonomia equivalente aos *Kreisen*). Os *Kreisen* dividem-se em *Gemeinden* (ou *Kommune),* a forma menor de organização administrativa do Estado.

Os *Kreisen* e os *Gemeinden* têm previsão no artigo 28 da *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*[31] (Constituição federal). Na versão inglesa da Constituição

[31] Diploma consolidado disponível no portal oficial '*gesetze-im-internet.de'*, consultado a 09/01/2023.

disponível no mesmo portal, são traduzidos por *counties* e *municipalities*, respetivamente.

O referido artigo 28 da Constituição federal contém a base do poder local, cuja regulação é da competência dos Estados. Assim, os municípios têm o direito de regular todos os assuntos locais sob a sua própria responsabilidade, dentro dos limites prescritos pela lei.

Tomando como exemplo o estado de Brandemburgo, a matéria é regulada na lei estadual *Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf)n*[32], nos termos da qual «O território do município consiste nas parcelas que lhe pertencem de acordo com a lei aplicável.(…) A autoridade supervisora municipal decide sobre disputas de limites.» E «Os municípios dentro de um distrito podem ser dissolvidos, fundidos ou seus limites alterados por razões de bem-estar público.»[§§ 5 e 6 (1)].

**ESPANHA**

A Constituição[33] espanhola dedica o seu Título VIII à organização territorial do Estado, cujo artigo 137.º dispõe que o Estado organiza-se territorialmente em municípios[34], em províncias [35] e em Comunidades Autónomas [36] que se constituam. Todas estas entidades gozam de autonomia para a gestão dos seus respetivos interesses.

No domínio da administração local, a Constituição concede uma especial relevância aos municípios ao garantir-lhes a sua autonomia ao mesmo tempo que estabelece que o seu governo corresponde aos seus respetivos *Ayuntamientos* (câmaras municipais), constituídos pelos *Alcaldes* (presidentes) e pelos *Concejales* (vereadores), sendo estes

[32] Disponível em https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgkverf. Consultado no dia 09/01/2023.
[33] Diploma consolidado retirado do portal oficial do Congresso dos Deputados (*HOME - Congreso de los Diputados*C:\Users\susana\AppData\Local\Microsoft\Windows\INetCache\Content.Outlook\GWWMS623\ (congreso.es) Todas as ligações eletrónicas à Constituição espanhola são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consultado no dia 09/01/2023.
[34] Existem 8 117 municípios que constituem a entidade básica da organização territorial do Estado criando meios de participação dos cidadãos nos assuntos públicos.
[35] O território espanhol é composto por 50 províncias.
[36] Atualmente, existem 17 Comunidades Autónomas, cujos Estatutos podem ser consultados aqui. Consultado no dia 09/01/2023.

eleitos pelos residentes do município mediante sufrágio universal, livre e secreto (artigo 140.º).

Quanto às províncias, estas são entidades locais com personalidade jurídica própria, determinada por agrupamento de municípios e divisão territorial para o cumprimento das atividades do Estado. Qualquer alteração dos limites das províncias será aprovada pelas Cortes Gerais mediante lei orgânica. O governo e a administração autónoma das províncias estão atribuídos a *Diputaciones* ou outras Corporações de caráter representativo. Podem ser criados grupos de municípios diferentes da província. Nos arquipélagos, as ilhas[37] terão além disso a sua administração própria em forma de *Cabildos*[38] ou *Consejos* (artigo 141.º).

No exercício do direito à autonomia reconhecido no artigo 2.º da Constituição, as províncias limítrofes com características históricas, culturais e económicas, os territórios insulares e as províncias com entidade regional histórica poderão ter um governo próprio e constituírem-se em Comunidades Autónomas, nos termos do previsto no citado Título VIII da Constituição e nos respetivos Estatutos.

As entidades que constituem a administração local estão previstas na *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*[39] que regula as instituições do governo local e as respetivas competências. No desenvolvimento desta lei, as Comunidades Autónomas aprovaram a sua legislação tendo em conta as especificidades do seu território e a distribuição da população em cada Comunidade Autónoma.

Nos termos da presente lei, as Entidades Locais compreendem: (i) o Município; (ii) a Província; (iii) a Ilha nos arquipélagos Baleares e Canárias, e bem assim, (iv) as Comarcas ou outras entidades[40] que agrupem vários municípios, instituídas pelas Comunidades Autónomas em conformidade com a presente lei e os correspondentes

[37] Existem 11 ilhas - 4 ilhas Baleares e 7 ilhas Canárias.
[38] São instituições públicas de referência em cada uma das ilhas e são autênticos governos insulares.
[39] Diploma consolidado retirado do portal oficial '*boe.es*.' Todas as referências relativas à legislação de Espanha devem considerar-se remetidas para o referido portal, salvo indicação expressa em contrário. Consultado no dia 09/01/2023.
[40] Atualmente são 81 - localizadas na Catalunha (41), Aragão (32), País Basco (7), Castilha e Leão.

Estatutos de Autonomia; (v) as Áreas Metropolitanas[41]; e as (vi) *Mancomunidades* de Municípios[42]. Estas últimas entidades locais que terão os poderes administrativos que lhes sejam reconhecidos pelas respetivas leis das comunidades autónomas (artigo 4.º.2). O procedimento para criar *comarcas*, áreas metropolitanas e entidades de âmbito territorial inferior ao município é estabelecido pelas leis das comunidades autónomas, nos termos do definido pela *Ley Reguladora de las Bases del Regimén Local* (artigos 42.º a 44.º), para o qual a própria lei habilita as comunidades autónomas (disposição adicional 1.ª).

De acordo com o disposto na Constituição e na legislação em vigor, as Entidades Locais no âmbito das suas competências têm plena capacidade jurídica para realizar diversos serviços, nomeadamente adquirir, possuir, reivindicar, tributar ou alienar todo o tipo de bens, celebrar contratos, interpor recursos e intentar as ações previstas nas leis.
O Município é a entidade local básica da organização territorial do Estado, com capacidade jurídica e plena capacidade para o cumprimento dos seus fins. São elementos do Município o território, a população e a organização (artigo 11.º). A área municipal é o território em que o município exerce as suas competências. Cada município pertence a uma só província.

A criação de novos municípios só pode realizar-se sobre a base de núcleos de populações territorialmente distintos de, pelo menos, 5.000 habitantes, e sempre que os municípios resultantes sejam financeiramente sustentáveis, e com recursos suficientes para o cumprimento das suas competências e não implique uma diminuição na qualidade dos serviços que venham a ser prestados.
Sem prejuízo das competências das Comunidades Autónomas, o Estado, atendendo a critérios geográficos, sociais, económicos e culturais pode estabelecer medidas que favoreçam a fusão de municípios com o fim de melhorar a capacidade de gestão dos assuntos públicos locais. Os municípios, independentemente da sua população, contíguos da mesma província poderão combinar a sua agregação mediante um acordo,

[41] Existem 3, situadas na Catalunha (1) e Comunidade Valenciana (2).
[42] Uma '*mancomunidad*' é uma associação de municípios, que gozam de personalidade jurídica própria para o cumprimento dos seus fins, podendo existir sem limite de tempo ou criadas unicamente por um período de tempo determinado para a realização de uma ou mais atividades concretas. Atualmente, existem 1018 que afetam 6190 municípios, ou seja 76% do total dos municípios.

sem prejuízo do procedimento previsto na legislação autonómica. O novo município resultante da agregação não poderá desagregar-se senão decorridos dez anos.

O *Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril*, que aprova o *Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local*, que vem regulamentar a supracitada *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, estabelece nos artigos 38.º a 45.º as regras de constituição, modificação, extinção, atribuições e competências das entidades locais de âmbito territorial inferior ao município.
De acordo com o artigo 41.º «1. A Junta ou Assembleia de Vizinhança terá as seguintes competências: a) A aprovação de Orçamentos e Portarias de taxas, a auditoria de contas e o reconhecimento de créditos, desde que não haja provisão orçamental; b) A administração e conservação dos próprios bens e direitos da Entidade e a regulamentação da utilização dos bens comuns; c) O exercício das ações judiciais e administrativas; d) Em geral, quaisquer poderes atribuídos por lei ao Conselho Plenário no que respeita à administração do Município, no âmbito da Entidade.» E «As resoluções da Junta ou Assembleia de Bairro sobre a disposição dos bens, operações de crédito e expropriação forçada devem ser ratificadas pela respetiva Câmara Municipal».

Na sequência da revisão constitucional de 2011, o artigo 135.º da Constituição espanhola passou a consagrar a estabilidade orçamental como princípio orientador de toda a atuação da administração pública. Assim, foi aprovada a *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria e Sostenibilidad Financeira* e que exigiu a adaptação de leis básicas em matéria de administração local de modo a adequá-las aos princípios da estabilidade orçamental, sustentabilidade financeira ou eficiência no uso dos recursos públicos locais.

Consequentemente procedeu-se a uma profunda revisão de um conjunto de disposições relativas ao estatuto da administração local, tendo neste âmbito sido aprovada em 2013 a *Ley 27/2013, de 27 de dezembro, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.* Um dos objetivos da reforma aprovada por esta lei prendeu-se com a intenção de reduzir o número de entidades locais e de clarificar as competências municipais a fim de evitar duplicações de competências de

outras administrações e de diminuir, desta forma, o gasto público. Para facilitar a fusão de municípios, passou a exigir-se que a deliberação fosse tomada com maioria simples, ao invés de maioria absoluta como vinha sendo requerido. Passou a exigir-se um mínimo de 5000 habitantes para a criação de novos municípios e prova de sustentabilidade financeira. O leque de competências próprias passou a estar associado ao número de habitantes.

Nos sítios da *Fundación Democracia y Gobierno Local*[43] e da *Federacion Española de Municipios y Provincias*[44] encontra-se informação complementar sobre o poder local em Espanha.

**FRANÇA**

A divisão administrativa francesa compreende, nos termos do artigo 72 da Constituição[45], "*les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer*". A criação de qualquer outra *collectivité territoriale* é feita através de lei, ocupando, se for o caso, o lugar de alguma das existentes. Estas são formas de organização administrativa do território que fazem parte de um conceito mais lato designado por *collectivités territoriales* e constituem o quadro institucional da participação dos cidadãos na vida local, garantindo a expressão da sua diversidade. As *collectivités territoriales* são pessoas coletivas de direito público, com competências próprias, poder deliberativo, executivo e regulamentar.

As *communes* são o nível mais antigo e mais próximo dos cidadãos dentro da organização territorial da França. Em 1789, aquando da sua criação, sucederam às antigas paróquias. O '*maire' (presidente da câmara)*, eleito pelo conselho municipal, é tanto representante do Estado no município (tem poderes em matéria de estado civil e de polícia administrativa) quanto titular do poder executivo local (prepara e executa as decisões do conselho municipal). São atualmente cerca de 36000.

[43] Informação disponível em https://gobiernolocal.org/ Consultado no dia 09/01/2023.
[44] Informação disponível em http://www.femp.es/ Consultado no dia 09/01/2023
[45] Diploma consolidado retirado do portal oficial '*legifrance.gouv.fr*.' Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a França são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultado no dia 09/01/2023.

Os '*départaments'* foram igualmente criados em 1789. Eram originalmente circunscrições da ação do Estado (representado pelo '*préfet'*) e apenas em 1871 se tornaram '*collectivités territoriales'*, sendo atualmente 101, 96 dos quais na França metropolitana. Os "conselhos departamentais" são eleitos pelos eleitores de cada cantão e são totalmente renovados a cada seis anos.

As '*régions'* (regiões) são de criação mais recente. Eram, na década de 1960, meros estabelecimentos públicos, circunscrições de ação regional destinadas a dar coerência à política do Estado, num patamar superior ao do '*département'*. A partir de 1982 passaram a ser reconhecidas como autoridade local, tendo os '*conseils régionaux'* sido eleitos por sufrágio universal pela primeira vez em 1986. Existem, atualmente, 12 regiões.

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

A partir de 2008 iniciou-se a modificação da legislação relativa à organização territorial do país, simplificando-a, por forma a reforçar a democracia local e tornar o território mais atrativo.

A *Loi n.° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, definiu as grandes orientações, assim com o calendário de aplicação da profunda reforma da organização territorial. Procedeu à complementaridade de funcionamento entre as diversas entidades territoriais, designadamente através da criação de um *conseiller territorial,* com assento tanto no *département* como na *région.* Tinha ainda por objetivo pôr fim à concorrência de funções, às despesas redundantes, à criação, fusão e extinção de entidades territoriais. Este diploma foi, em parte, revogado pela *Loi n.° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier*

*électoral. (relativa à eleição dos conselheiros departamentais, municipais e comunitários, modificando o calendário eleitoral)*

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

A clarificação das competências das *collectivités territoriales* e a coordenação dos seus atores são as bases em que assenta a *Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*., que aprova a modernização da ação pública territorial e a afirmação das metrópoles.

A cláusula geral de competência *(CCG)* consiste na capacidade geral de intervenção que a '*collectivité territoriale'* beneficia, no âmbito do exercício das suas competências, sem que seja necessária especificação das mesmas. Assenta na concretização dos assuntos da '*collectivité'* ou no interesse público local[46]. Tal cláusula tinha sido, em parte, suprimida com a reforma de 16 de dezembro de 2010 e restaurada pela *Loi n.º 2014-58, du 27 janvier 2014*. Contudo, a *Loi n.° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République* extinguiu, novamente, a referida cláusula no que respeita aos *départements* e às *régions,* substituindo-a por competências especificadas sendo aplicada, apenas, às *communes.*

Prosseguindo o objetivo de clarificar as competências das *collectivités territoriales* a *Loi n.° 2015-991 du 7 août 2015,* que aprova a nova organização territorial da República (*NOTRe*), mantém o princípio da especialização das competências das *régions* e dos *départements,* corolário da supressão da cláusula geral de competência.

[46] Esta cláusula tinha sido, em parte, suprimida com a reforma de 16 de dezembro de 2010, mas foi restaurada pela Lei de n.º 2014-58, de 27 de janeiro de 2014. A Lei n.º 2015-991, de 7 de agosto de 2015, extingue, novamente, a referida cláusula no que respeita aos *départements* e às *régions*, substituindo-a por competências especificadas, sendo aplicada, unicamente às *communes.*

À luz deste princípio, as *régions* e os *départements* só podem agir no quadro das competências que lhes são atribuídas pelo presente diploma, evitando, desta forma, a interferência do Estado ou outras *collectivités territoriales.*

Paralelamente, o princípio das competências partilhadas é mantido no que respeita às competências que revestem um carater geral. Desta forma, as competências em matéria de cultura, desporto, turismo, promoção dos línguas regionais e educação popular são partilhados entre as *communes,* os *départements*, as *régions* e as '*collectivités à statut particulier'.*

De um modo geral, a nova definição das competências contemplada nesta última lei confere às *régions* e aos *départements* um papel da maior responsabilidade e reforço da '*intercommunalité'* e melhora a transparência e a gestão das *collectivités territoriales*.

O *Code Général des Collectivités Territoriales*, que foi modificado pelas leis acima mencionadas e do qual constam os princípios gerais que regulam a descentralização da organização administrativa territorial local, precisa as competências de cada coletividade territorial. O sítio Internet do governo dedicado às coletividades territoriais[47] disponibiliza um quadro com a repartição de competências[48] entre estas coletividades, apresentando-as de acordo com as principais áreas de atuação das '*collectivités térritoriales'*.

A *Direction de l'information légale et administrative – Vie Publique*[49] dispõe de informação relevante sobre o assunto, destacando-se a *Loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.*

**ITÁLIA**

A Constituição[50] italiana, no seu artigo 114.º, estatui sobre as subdivisões administrativas de Itália: '*comuni*', '*province*', '*città metropolitane*', '*regioni*' e '*Stato*'.

[47] Disponível em Accueil | collectivites-locales.gouv.fr . Consultado no dia 09/01/2023.
[48] O quadro encontra-se atualizado a novembro de 2019. Consultado no dia 09/01/2023.
[49] Disponível em http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/competences-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-clause-generale-competence.html Consultado no dia 09/01/2023..
[50] As referências à Constituição italiana, salvo indicação em contrário, são feitas para o portal do Senado (https://www.senato.it) Consultado no dia 09/01/2023.

A primeira grande reforma da autonomia local, na sequência da Constituição de 1948, foi a *Legge 8 giugno 1990, n. 142*[51], que reconheceu a autonomia dos municípios e províncias com poderes estatutários e regulamentares próprios e definiu o município como uma autoridade local representando a sua comunidade, zelando pelos seus interesses e promovendo o seu desenvolvimento.

Mais recentemente, o '*Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali*' (Texto Consolidado das Leis sobre a Organização das Autoridades Locais) aprovado pelo *Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, veio confirmar a normativa anterior.

Com a reforma do Título V da Constituição, de 18 de outubro de 2001, o modelo original previsto no artigo 114º da Constituição, no qual a República foi dividida em Regiões, Províncias e Municípios, foi substituído por um modelo de uma República redesenhada a partir da "base", constituída por Municípios, Províncias, Cidades Metropolitanas, Regiões e Estado.

Esta reforma modificou igualmente o n.º 6 do artigo 117.º, que estabelece que o poder regulamentar é conferido ao Estado, salvo delegação nas regiões, dividindo simultaneamente as áreas de competência entre os municípios, províncias e cidades metropolitanas, que são responsáveis pela organização e execução das funções que lhes são atribuídas.

Ao Estado é, portanto, atribuída a competência legislativa para identificar as funções fundamentais das autoridades locais e a estas últimas a regulamentação dos perfis de gestão organizacional.

Analisando as disposições do Título V da Constituição, o artigo 118.º distingue diferentes classes de funções administrativas que são da responsabilidade das autoridades locais.

Para cada nível de governo, nos termos do nº 2 do artigo 118º da Constituição, são atribuídas funções próprias e funções conferidas apenas por lei estatal ou regional na implementação da sua própria matéria, mantendo as funções administrativas com o único objetivo de salvaguardar o exercício unitário.

[51] Diploma consolidado retirado do portal oficial '*normattiva.it*.' Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a Itália são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultado no dia 09/01/2023.

A *Legge 7 aprile 2014, n. 56* (a chamada "Lei Delrio") ditou uma ampla reforma no domínio das autoridades locais, prevendo a criação e regulamentação das cidades metropolitanas e a redefinição do sistema provincial, bem como uma nova disciplina no domínio das uniões e fusões de municípios. Ao fazê-lo, a lei define tanto as cidades metropolitanas como as províncias como "corpos territoriais de vastas áreas".
No que diz respeito à reorganização das províncias, está prevista para elas uma estrutura organizacional semelhante à da cidade metropolitana. Assim, são órgãos da província: o presidente da província (que, no entanto, é um órgão eletivo de segundo grau), o conselho provincial e a assembleia de presidentes de câmara.

O Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 50 de 2015[52], considerou que as questões de constitucionalidade levantadas por algumas regiões contra a reforma da Lei 56/2014 eram infundadas. Em particular, o Tribunal reconheceu que a *Lei n.º 56/2014* "visava realizar uma reforma sistémica significativa da geografia institucional da República, com vista a simplificar a organização das entidades territoriais, sem chegar ao ponto de abolir as previstas na Constituição".

A Itália está dividida em 20 regiões. O Friuli Venezia Giulia, a Sardenha, a Sicília, o Trentino-Alto Adige/Südtirol e o Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste têm formas e condições especiais de autonomia, de acordo com os respetivos estatutos especiais adotados com a lei constitucional. A Região Trentino-Alto Adige/Südtirol é constituída pelas Províncias Autónomas de Trento e Bolzano.

O *Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267* - Texto Consolidado das Leis sobre a Organização das Autoridades Locais – nos seus artigos 13.º a 35.º estatui sobre os seus "sujeitos" (entes locais).
O município é responsável por todas as funções administrativas relativas à população e ao território municipal, especialmente nos sectores orgânicos dos serviços pessoais e comunitários, do ordenamento do território e do desenvolvimento económico, a menos que seja expressamente atribuído a outros sujeitos por lei estatal ou regional, de acordo com as suas respetivas competências. Para o exercício de funções em áreas territoriais

[52] Disponível em http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do?anno=2015&numero=50&operazione=ricerca Consultado no dia 09/01/2023.

apropriadas, implementa formas de descentralização e cooperação tanto com outros municípios como com a província.

O ISTAT[53] (*Istituto Nazionale di Sattistica*) regista variações territoriais e administrativas - mudanças nos distritos territoriais, criação de novas unidades territoriais, mudanças de nome - que ocorrem no território nacional.
Estas alterações são registadas em listas especiais, publicadas de seis em seis meses, a meio e no final do ano. Outras atualizações podem ser publicadas noutras alturas, com referência ao ano em curso, para assegurar a divulgação atempada dos códigos estatísticos das unidades territoriais afetadas pelas alterações.

**Outros países**

**CABO VERDE**

A influência de Portugal na divisão de administrativa do território sente-se, ainda hoje, em Cabo Verde. Efetivamente, e nos termos do n.º 4 do artigo 226.º da Constituição da República de Cabo Verde[54], cabe à «lei estabelecer a divisão administrativa do território». Em desenvolvimento deste preceito constitucional, a Lei n.º 69/VII/2010, de 16 de agosto, prevê na alínea *b)* do artigo 6.º que são categorias de autarquias locais, nomeadamente, «as freguesias, de grau inframunicipal, corresponde a subdivisões administrativas do território municipal».

De acordo com o previsto no artigo 42.º da Lei n.º 69/VII/2010, de 16 de agosto, «as freguesias são criadas caso a caso, mediante análise prévia da necessidade de descentralização inframunicipal, por lei da Assembleia Nacional que define a sua designação e determina a sua delimitação territorial, sem prejuízo da lei de divisão administrativa».

A divisão administrativa do território de Cabo Verde está essencialmente prevista no Decreto-Legislativo n.º 675, de 5 de outubro de 1940, diploma que define os limites dos concelhos e respetivas freguesias. À semelhança de Portugal, o território de Cabo Verde

[53] Disponível no portal do ISTAT, em Codici statistici delle unità amministrative territoriali: comuni, città metropolitane, province e regioni Consultado no dia 24/10/2022.
[54] As referências à Constituição cabo-verdiana, salvo indicação em contrário, são feitas para o portal do '*Governo de Cabo Verde'*. Consulta efetuada a 09/01/2023.

encontra-se subdividido em concelhos, que se subdividem em freguesias. A divisão oficial contempla desde 2005, 22 concelhos e 32 freguesias.

## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, sobre esta matéria, não se encontram pendentes quaisquer iniciativas legislativas ou petições.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

A mesma base de dados devolve, relativamente à Legislatura anterior, as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria conexa:

- Projeto de Lei n.º 151/XIV/1.ª (PCP) - Estabelece o Regime para a Reposição de Freguesias Extintas, *rejeitado em 11/03/2021*;

- Projeto de Lei n.º 620/XIV/2.ª (PEV) – Procede à reposição de freguesias, *rejeitado em 14/05/2021*;

- Projeto de Lei n.º 640/XIV/2.ª (BE) – Estabelece o regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias, *rejeitado em 14/05/2021*;

- Proposta de Lei n.º 68/XIV/2.ª (GOV) - Define o regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias, *aprovada em 14/05/2021*.

## VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas obrigatórias**

**Regiões Autónomas**

Em 19 de dezembro de 2022, o Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, 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 20 dias,

nos termos da Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, e do n.º 4 do artigo 118.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Em 5 de janeiro de 2023, foi recebido o parecer do Governo da Região Autónoma dos Açores sobre o presente projeto de lei, no qual se informa que «atendendo ao teor do mesmo, nada há a referir, relativamente à especificidade dos direitos e interesses da Região Autónoma dos Açores.»

E, a 12 de janeiro de 2023, foi recebido o parecer da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

Caso sejam enviados, os demais pareceres serão disponibilizados na página eletrónica da iniciativa legislativa.

A Presidente da 13.ª Comissão promoveu, nos termos regimentais e legais, a emissão de parecer pela ANMP e pela ANAFRE.

## VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

ALEXANDRINO, José de Melo – Dez questões em torno do lugar das freguesias na organização do Estado. **Questões atuais de direito local**. Braga. ISSN 2183-1300. Nº 8, (out./dez. 2015), p. 7 a 18. Cota: RP-173

Resumo: Neste artigo o autor responde a dez questões por si levantadas sobre o lugar das freguesias na organização do Estado, visando suscitar a reflexão e o debate em torno do problema e, simultaneamente, apresentando uma visão geral do tema.

Salientamos as respostas do autor relativamente às seguintes questões: “As freguesias em tempo de crise: valorizadas ou ofendidas?” e “Em busca do conceito perdido: o que é hoje uma freguesia?”.

BARBOSA, Andreia – O Acórdão nº 452/2022 do Tribunal Constitucional : desagregação de freguesias e referendo local. **Questões atuais de Direito Local**. Braga : AEDRL. ISSN 2183-1300. Nº 35 (jul./set. 2022), p. 19-36. Cota: RP-173

Resumo: A autora diz-nos que a origem da freguesia estava associada à paróquia, enquanto circunscrição eclesiástica territorial, e que a mesma se caracterizava por ser formada por um grupo de vizinhos que professavam a mesma religião.

Nas suas palavras «A referência jurídico-normativa às freguesias pode ser localizada num Decreto de 18 de julho de 1835, na sua parte relativa à "Organização Administrativa", onde se determinava que [Os] Reinos de Portugal e Algarves, e as Ilhas Adjacentes são divididos em Districtos Administrativos. Os Districtos subdividem-se em Concelhos, os Concelhos compõem-se de uma ou mais Freguezias.»

Contudo, «a previsão constitucional das freguesias surgiu apenas com a Constituição de 1933, cujo artigo 124.º determinava o seguinte: [O] território do Continente divide-se em concelhos, que se formam de freguesias e se agrupam em distritos e províncias, estabelecendo a lei os limites de todas as circunscrições, encontrando-se os concelhos de Lisboa e Porto subdivididos em "bairros e estes em freguesias", numa divisão administrativa que não era aplicável aos Açores e à Madeira.»

Atualmente, as freguesias surgem como a célula basilar da organização administrativa territorial do Estado com competência para promover e salvaguardar os interesses próprios das respetivas populações, em articulação com o município.

Ao longo do texto em apreço a autora discorre sobre a *Vita et mors* das (uniões de) Freguesias, com base no Acórdão referido.

FERREIRA, Diogo Figueiredo Perfeito Dias – **A freguesia como divisão administrativa em Portugal : breve retrospectiva histórico-jurídica**. [Lisboa] : ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias, 2017. 178 p. ISBN 978-989-20-7437-5. Cota: 04.36 – 417/2017

Resumo: De acordo com o autor, «assinalar factos históricos é, antes do mais, uma forma de honrar a nossa memória, enquanto comunidade, preservar o património comum e, neste caso, relembrar um marco de Democracia e Liberdade, sem o qual a sociedade democrática não pode subsistir: o Poder Local eleito, através das suas Freguesias e Municípios.

Como escreveu Fernando Pessoa "a memória é a consciência inserida no tempo" e, ao longo de 40 anos, o Poder Local cresceu no seu peso político e incrementou a sua

intervenção. No seguimento da entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa de 1976, foram criados vários instrumentos de apoio à gestão do território, tais como a Lei das Finanças Locais e dos Regimes Jurídicos das Autarquias Locais, essenciais para a preservação da autonomia do Poder Local.

Como está inscrito na Carta Europeia da Autonomia Local, e que o Estado Português ratificou, "o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades próprias dos cidadãos".

As autarquias têm particularidades e valências ímpares, de onde facilmente sobressai a proximidade. A ideia de proximidade é o maior valor que o Poder Local traz para a democracia, sobretudo considerando as Freguesias, pois a participação dos cidadãos nas questões e problemas que lhes são mais próximos, reforça o sistema político democrático.»

**AS FREGUESIAS na organização do Estado** : um património nacional. Lisboa : ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias, 2016. 365 p. ISBN 978-989-206772. Cota: 04.36 - 97/2017

Resumo: Esta obra em homenagem ao Professor Cândido de Oliveira, "amigo confesso da descentralização, do municipalismo e, sobretudo, das freguesias,…" é uma compilação das comunicações apresentadas na conferência: «As freguesias no Estado de direito democrático», que decorreu na Sala do Senado da Assembleia da República, no dia 2 de junho de 2015, sob a organização da ANAFRE. Contém ainda contributos do relatório: «As freguesias: um ano depois da reforma territorial e da delegação legal de competências» (os acordos de execução), resultantes do inquérito e estudo promovidos pela ANAFRE, NEDAL e AEDRL, no início de 2015.

OLIVEIRA, António Cândido de ; OLIVEIRA, Fernanda Paula ; BATALHÃO, Carlos José – In **As freguesias em Portugal, que futuro?** Braga : AEDRL - Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2017. ISBN 978-989-99366-7-6. 110 p. Cota: 04.36 - 118/2018.

Resumo: Segundo os autores, esta obra é uma reflexão sobre as freguesias e está organizada em quatro partes, sendo que na primeira parte é abordada «a organização

administrativa portuguesa, destacando a Administração autónoma territorial e, dentro dela, o lugar atribuído às freguesias, tendo sempre na devida atenção a nossa Constituição.»

Na segunda parte as freguesias são apresentadas «numa breve perspetiva histórica, procurando verificar as suas características e a situação que existia até à reforma de 2011-2013.»

Na terceira parte é descrito com «algum detalhe o processo da recente controversa reforma que está em vigor.»

Na quarta parte os autores apresentam o seu «contributo para fortalecer a democracia local ao nível das freguesias», com vista ao futuro e «propondo um procedimento para a elaboração de uma lei sobre o regime de criação, extinção ou modificação de freguesias.»

OLIVEIRA, António Cândido de,… [et al.]. – **Lei da criação de freguesias anotada : Lei nº 39/2021, de 24 de junho.** Braga : AEDRL - Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2022. ISBN 978-989-54752-8-5. 111 p. Cota : 04.36 - 172/2022

Resumo: Nesta obra editada pela Associação de Estudos de Direito Regional e Local – AEDREL – os autores, António Cândido de Oliveira, Fernanda Paula Oliveira, Carlos José Batalhão e Luís Filipe Mota Almeida, referem que «as freguesias entraram na organização administrativa portuguesa no século XIX, depois da implantação do liberalismo (1820), por se considerar conveniente a existência em todas as paróquias de uma junta escolhida pelos vizinhos para cuidar dos assuntos de interesse puramente local (Decreto de 26 de novembro de 1830). As paróquias também denominadas freguesias na legislação da época eram mais de 4 000. Não houve, desde então, grandes alterações no número de freguesias, exceto em 2013, num período de grave crise financeira, quando foram publicadas duas leis que extinguiram mais de mil freguesias (de 4 259 passaram a ser 3 091) e foi revogada, sem ser substituída, a Lei-Quadro de criação de freguesias de 1993, causando-se, desse modo, uma inconstitucionalidade por omissão.»

Em 2021, foi publicada a Lei-Quadro com o propósito de definir o regime jurídico de criação, extinção e modificação de freguesias, mas que, segundo os autores, «cuida

apenas do regime da sua criação, ignorando o regime de extinção e modificação exigido pela Constituição. Por sua vez, quanto aos requisitos de criação, a lei segue, no essencial, critérios razoáveis, mas não assim quanto ao respetivo procedimento de criação, afastando-se profundamente da Lei n.º 8/93, de 5 de março de 1993. A Lei-Quadro de 2021 (Lei n.º 39/2021, de 24 de junho) dificulta procedimentalmente a criação de freguesias e apresenta sérios problemas de aplicação que tornam ainda mais necessária a anotação e as alterações que ao longo dela se sugerem e que devem ser feitas no mais breve prazo.»

SIMÕES, Cristina – Proposta de um modelo de poder local : analisar novas formas de democracia em Portugal no contexto Europa. **Revista portuguesa de ciência política**. ISSN 1647-4090. Lisboa. Nº 6 (2016), p. 27-50. Cota: RP-11

Resumo: Neste artigo a autora propõe-se analisar um novo modelo de poder local com vista a novas formas de democracia em Portugal. De acordo com a mesma, através do estudo comparativo dos processos de descentralização em Portugal, Reino Unido e França, podemos analisar o funcionamento do Estado, a articulação entre o central e o local e as formas como este último lida com o tecido social. A investigação comparativa patente neste trabalho procura apresentar ao leitor as múltiplas complexidades de configurações socio-espaciais e modelos de administração nos países atrás mencionados.