



UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO



FACULDADE DE DIREITO
Universidade de Lisboa

**A REFORMA TERRITORIAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS NOS
AÇORES**

ISA MARIANA ATAÍDE XAVIER

MESTRADO PROFISSIONALIZANTE DIREITO ADMINISTRATIVO

2017

UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO

A REFORMA TERRITORIAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS NOS AÇORES

ISA MARIANA ATAÍDE XAVIER

Dissertação de Mestrado Profissionalizante

em Direito Administrativo, sob a orientação do Professor Doutor

José de Melo Alexandrino

Ponta Delgada

2017

À Cecília, ao Ivo e ao Gaspar,

“As reformas administrativas não se fazem pelo embate leve de opiniões, por fórmulas oratórias, por emendas apósitias, por interesses virtuais, por descontentamentos, por facciosidades; não é estudando nos mapas, recompilando dos livros, tirando a experiência dos casos fortuitos da história; não é criando unidades sociais, recompondo necessidades de uma imaginada vida administrativa; é estudando na prática conscienciosa e diurna, examinando o caráter íntimo das localidades, o instinto das populações, vendo nos exemplos tradicionais.”

Eça de Queirós, 1887 no jornal “Distrito de Évora”;

Resumo

No presente trabalho iremos analisar a reorganização administrativa territorial autárquica implementada em Portugal

Iremos refletir sobre a reorganização administrativa territorial autárquica realizada entre 2011 e 2013. Primeiro procederemos a um enquadramento sobre a história da freguesia e do concelho no nosso ordenamento jurídico administrativo. Há aproximadamente 190 anos que as freguesias, antigas paróquias, não era alvo de uma reorganização tão profunda, sendo um ente local cujo o estatuto mais mudou ao longo dos séculos. Brevemente abordaremos os conceitos básicos desta área do direito administrativo, nomeadamente, o que entendemos por autarquia local, freguesia, município.

Após, dissecaremos criticamente a reforma impulsionada pelo Memorando de Entendimento, mais especificamente a Lei 22/2012 de 30 de maio e a Lei 11-A/2013 de 28 de janeiro.

Por fim, observando a ausência de reorganização administrativa territorial nas regiões autónomas, e a divisão de competência legislativa entre a Assembleia da República e a Assembleia Legislativa Regional, bem como as especificidades insulares, ponderaremos da necessidade da Reforma na Região Autónoma dos Açores.

Palavras-chave: Reforma, Território, Freguesia, Região Autónoma, Insularidade;

Abstract

In the present paper, we will analyze the autarchic territorial administrative reorganization implemented in Portugal. We will reflect on the territorial administrative reorganization carried out between 2011 and 2013. First we will proceed to a framework on the history of the parish and of the county in our administrative legal order. For approximately 190 years the parishes, former parishes, were not the target of such a profound reorganization, being a local entity whose status has changed the most over the centuries. We will briefly discuss the basic concepts of this area of administrative law, namely what we mean by local authority, parish, municipality.

Afterwards, we will critically dissect the reform prompted by the Memorandum of Understanding, specifically Law 22/2012 of May 30 and Law 11-A / 2013 of January 28.

Finally, in view of the absence of territorial administrative reorganization in the autonomous regions, and the division of legislative competence between the Assembly of the Republic and the Regional Legislative Assembly, as well as the island specific characteristics, we will consider the need for the Reform in the Autonomous Region of the Azores.

Keywords: Reform, Territory, Parish, Autonomous Region, Insularity;

Abreviaturas

CCP- Código dos Contratos Públicos

CJA - Cadernos de Justiça Administrativa

CPA - Código do Procedimento Administrativo

CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos

CPC – Código do Processo Civil

CPTA - Código do Processo dos Tribunais Administrativos

CRP - Constituição da República Portuguesa

EPARAA- Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores

FFF – Fundo de Financiamento das Freguesias

FGM – Fundo de Garantia Municipal

RJRATA – Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica

STA - Supremo Tribunal Administrativo

TCA Sul - Tribunal Central Administrativo Sul

UTRAT – Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território Local

Índice

Resumo	4
Abstract	5
Abreviaturas	6
Introdução	10
Capítulo I.....	12
História das Autarquias Locais em Portugal	11
1. Primeiros indícios	11
2. Século XIX: Reformista.....	12
2.1 . Reforma de 1832.....	14
2.2 Reforma de 1835 e o Código de 1836.....	15
2.3 Tentativa da reforma das freguesias em 1867.....	16
2.4 Código Administrativo de 1878.....	17
2.5 Código Administrativo de 1886.....	18
2.6 Decreto de 6 de Agosto de 1892.....	19
2.7 Código Administrativo de 1896.....	19
3. Século XX.....	20
3.1 Constituição de 1911.....	20
3.1 Constituição de 1933.....	21
3.2 Constituição de 1976.....	233
4. Século XXI – novos desafios financeiros	25
Capítulo II.....	28
Autarquias Locais	30
Capítulo III.....	41

1. Reforma Autárquica a nível nacional: Enquadramento	41
2. Documento Verde da Reforma da Administração Local	43
3. Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica (Lei nº22/2012 de 30 de maio).....	48
4. Lei nº 11/A/2013 (Reorganização administrativa das freguesias)	55
5. Principais Problemas Jurídicos da Reforma.....	57
Capítulo IV	65
Ponderação da reforma.....	65
1. Pressupostos.....	65
2. Reforma na Região Autónoma da Madeira	69
3. Implementação da reforma na Região Autónoma dos Açores	70
3.1 Legitimidade jurídica para a efetuar a reforma	71
3.2 Colisão de princípios	73
3.3 A inércia da assembleia legislativa regional.....	75
Conclusão.....	86
Anexo I	89
Anexo II	94
Bibliografia	95

Introdução

Há cerca de 190 anos que não se fazia uma revisão da divisão territorial em Portugal ao nível das paróquias, atuais freguesias.

A reforma de 2012 foi implementada por influência e impulso direto da TROIKA¹. Um órgão externo, que prestou assistência económica e financeira a Portugal, durante o período que esteve no país², foram implementadas 450 medidas, talvez seja essa uma das justificações pelo nível de mediocridade da reforma das freguesias. A febre reformista resultou na revogação de todo o quadro de leis reguladoras da administração autónoma local.

O XIX Governo Constitucional iniciou o processo com a publicação do Documento Verde da Reforma da Administração Local, de 26 de setembro de 2011, com o subtítulo “ *Uma reforma de Gestão, uma reforma de território e uma Reforma Política*”, com o fim de promover um debate construtivo, pois “ (...) *Não reformar significaria perder uma oportunidade histórica para transformar o poder local em Portugal. (...)* ”.

Da panóplia de leis aprovada a nossa análise incidirá essencialmente sobre os diplomas relativos à reorganização administrativa do território, ou seja, Lei 22/2012 de 30 de maio e Lei n.º 11-A/2013, o denominado eixo 2.

Estes diplomas que revogaram o quadro legal vigente, importaram e importam uma série de problemas jurídicos, além disso as formulas empregues, método e todo o processo também se revelam dúbios e problemáticos.

Prosseguiremos, assim, por uma abordagem do geral para o particular, ou seja, dos antecedentes, génese e conceito de autarquia locais, à reforma das freguesias no Continente Português para abordar a não reforma das autarquias locais localizadas nas

¹ entidade constituída por três entidades: Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia.

²entre maio de 2011 e o mesmo mês de 2014.

regiões autónomas, com mais detalhe na região autónoma dos Açores, ponto nevrálgico da nossa dissertação.

De acordo com a Constituição e o Estatuto Político-administrativo da Região Autónoma dos Açores³, a competência para criar, extinguir ou modificar a área territorial das autarquias locais sitas nas ilhas açorianas, em concreto, pertence à Assembleia Legislativa Regional.

Cumpre-nos analisar em que medida essa competência é atribuída à Assembleia Legislativa Regional, pois de acordo com o postulado no art. 164.º, n.º1, al. n) da Lei Fundamental, tal constitui competência absoluta da Assembleia da República⁴.

A problemática da legitimidade foi igualmente discutida em sede dos tribunais, face ao pedido de inconstitucionalidade e ilegalidade de alguns artigos da Lei n.º 22/2012 de 30 maio – regime da reorganização administrativa – subscrito por nove deputados da assembleia legislativa açoriana. O Tribunal Constitucional considerou que a criação ou extinção de freguesias nos Açores é da competência da Assembleia da República.

Por fim, mais importante, pretendemos perceber se a pertinência da reforma na região ainda se mantém, e caso a resposta seja afirmativa, a que princípios e objetivos deverá obedecer.

Será que a inércia legislativa da Assembleia Regional se deve a questões políticas, ou devido a um verdadeiro desinteresse por parte dos deputados açorianos?

Uma reflexão cuidadosa desta proposta de reforma, quanto aos seus méritos eventuais, quanto às suas possíveis debilidades e incoerências, quanto à sua oportunidade e temporização, quanto aos desacordos políticos e ideológicos que suscite, e, obviamente, quanto à legitimidade e constitucionalidade política e legislativa que comporta.

³Lei n.º 2/2009, de 12 de Janeiro.

⁴ Estatuindo aquele preceito: “ Artigo 164.º (reserva absoluta de competência legislativa) [...]É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias: [...] n) Criação, extinção e modificação de autarquias locais e respectivo regime, sem prejuízo dos poderes das regiões autónomas. “

Capítulo I

História das Autarquias Locais em Portugal

1. Primeiros indícios

O termo freguesia surge em Portugal pela primeira vez verdadeiramente no século XIX, com a 1ª Reforma da Organização Administrativa. Contudo, nova somente a designação.

A história das freguesias remonta a tempos anteriores à nacionalidade, com períodos mais ou menos conturbados, com maior ou menor ligação ao poder central. Apesar de ter sofrido várias alterações acerca da sua forma e nomenclatura a freguesia é uma figura enraizada nos costumes portugueses e no ordenamento do território.

Anteriormente às freguesias existiram durante muitos séculos as paróquias⁵ religiosas e antes destas, as *pagi*, *vici* e *villas*, que tiveram o seu início em períodos anteriores à ocupação romana.

Os muçulmanos também contribuíram para a organização administrativa do território, com figuras que se mantiveram até bem depois da reconquista, Século XI, por exemplo os *djama's* para as comunidades rurais ou a palavra aldeia.

Em Portugal com a fundação da nacionalidade, em 1143, e com a conquista de território a sul do Rio Mondego, viveu-se um período acentuado de povoamento⁶, que se

⁵ A palavra *paróquia* é de origem grega (παροίκία), encontrando-se já na versão bíblica dos Setenta, com o significado de “comunidade que vive em terra estrangeira” ou “em peregrinação”, e usa-se em grego moderno com o mesmo sentido que lhe é dado nos países latinos. A palavra *freguesia* foi introduzida, no latim medieval, para designar a comunidade dos “*filii ecclesiae*” (*filhos da igreja*), expressão de que resultaram os vocábulos *freguês* e *freguesia*. Tanto *paróquia* como *freguesia* são, por conseguinte, vocábulos de origem eclesiástica, e, na actual linguagem da Igreja, usam-se quase indistintamente para designar a mesma realidade. Quando se passa à administração civil, o único vocábulo usado para designar as pequenas autarquias é o de *freguesia*.

⁶ Os séculos XII e XIII, em Portugal, foram um período de grande desenvolvimento das instituições municipais.

transmutou na outorga de várias cartas de foral⁷ a povoados habitacionais, as quais dispunham sobre a organização, funcionamento daqueles.

As Freguesias nunca foram um membro reconhecido da organização administrativa do Estado nas várias Ordenações do Reino (Afonsinas, as Manuelinas e as Filipinas). Nas Ordenações fala-se em aldeia e não, ainda, em freguesia.

Desde cedo foram caracterizadas pelas relações de vizinhança que se estabeleciam entre os moradores de determinado povoado, e religiosidade.

Os concelhos surgiram nesta época, dividindo-se em concelhos de município e concelhos de aldeia.

Ao contrário de outras realidades europeias como a espanhola ou a francesa, Portugal manteve um perfil essencialmente urbano dos seus concelhos.

2. Século XIX: Reformista

Mirabeu influenciou quase toda a Europa pela ideia de criar em cada cidade, vila, comunidade rural que designava de comuna.

O século XIX foi um período de grandes marcos administrativos durante o constitucionalismo monárquico.

O Constitucionalismo monárquico é o período que decorre entre 1820 e 1910. As três Constituições Monárquicas de 1822, 1826 e 1838 foram referências fundamentais para os doutores na elaboração dos diversos códigos administrativos que foram surgindo neste século.

⁷ Os *forais* eram os principais documentos através dos quais se reconhecia a existência de uma comunidade, se delimitava o seu território, e se lhe concedia um determinado grau de autonomia, definindo as regras a seguir, em geral, ou individualmente, nas relações dos vizinhos, quer entre si, quer com os moradores dos territórios circundantes, e com o monarca.

Neste período histórico houve várias reformas⁸ e tentativas de reformas acerca da organização territorial portuguesa, a partir destes textos legais:

- A Lei de 20 de julho de 1822 e a Constituição de 1822.
- O Decreto n.º 23, de 16 de maio de 1832.
- A Lei de 25 de Abril de 1835 (posteriormente integrada no Código Administrativo de 1836).
- Código Administrativo de 1836 e o Decreto de 6 de novembro de 1836.
- Lei de 20 de outubro de 1840 e o Código Administrativo de 1842.
- O Código Administrativo de 1867.
- O Código Administrativo de 1870.
- O Código Administrativo de 1878.
- O Código Administrativo de 1886.
- Decreto de 6 de Agosto de 1892.
- O Código Administrativo de 1895 e de 1896.

A primeira reforma administrativa dos municípios portugueses surgiu pelas mãos de Mouzinho da Silveira. Contudo foi um período de grande instabilidade política, que se refletiu nas diversas tentativas de reformas territoriais.

No século XIX, várias reformas levaram à redução para menos de metade do número de municípios então existentes.

Por outro lado, as freguesias de 1820 a 2011 (mais de 190 anos!) não sofreram reformas significativas estando sempre o legislador mais centrado nas questões territoriais dos municípios. O termo “*Freguesia*” e “*paróquia*” eram sinónimos, não existindo uma estrutura civil separada da estrutura eclesiástica.

⁸Marcelo Caetano, A Codificação Administrativa em Portugal: Um Século de Experiência (1836-1935), Lisboa, 1935, separata da Revista da Faculdade de Direito de Lisboa, 2.º ano.

Após a Revolução Liberal de 1820, muitas instituições religiosas foram secularizadas, verificando-se uma clara separação entre a Igreja e o Estado. Deste modo, as paróquias assumiram nomes diferentes, dependendo da sua natureza.

Em 1830, as paróquias foram incorporadas no sistema administrativo de freguesias (paróquias civis), em oposição às paróquias religiosas (paróquias eclesiásticas).

A Constituição de 1822 introduziu pela primeira vez a expressão “Ilhas Adjacentes”, com efeito estabelecia o art. 20º,§1: “ *A nação portuguesa é a união de todos os portugueses de ambos os hemisférios. O Seu território forma o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, e compreende: I – Na Europa, o reino de Portugal, que se compõe das províncias do Minho, Trás-os-Montes, Beira, Extremadura, Alentejo, e reino do Algarve, e das ilhas adjacentes, Madeira, Porto Santo e Açores;*”⁹

2.1 A Reforma de 1832

Em 1832, José Xavier Mouzinho da Silveira, ministro da Fazenda e da Justiça, propôs a primeira reforma territorial, por decreto n.º 23 de 16 de maio, de 1832, ainda elaborado nos Açores (Ponta Delgada), durante a guerra civil.

Propunha a divisão do território em províncias, comarcas e concelhos. Propositadamente foram deixados de parte os núcleos básicos das populações denominados na altura como paróquias (hoje as freguesias).

Foi uma reforma muito contestada, influenciada pelo modelo francês da época, estando desadequada à realidade portuguesa. O modelo francês dividia o território em *départements* dirigidos por um *préfect* e *communes* dirigidas por um *maire*, acompanhado por um *conseil* municipal, “*passando as autarquias a instrumentos do poder central*”. Tratava-se de construir um aparelho administrativo “*disciplinado*,

⁹ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1822.pdf>

obediente e eficaz” para vencer as resistências à razão e assegurar a necessária centralização¹⁰.

Assim, a reforma portuguesa importou a francesa, dispunha-se no art.º 1º que *“os Reinos de Portugal e Algarves e Ilhas adjacentes são divididos em províncias, comarcas e concelhos”*.

2.2 Reforma de 1835 e o Código de 1836

A reforma de Mouzinho da Silveira foi muito contestada por copiar o modelo francês e implicar a perda de autonomia dos concelhos.

No Código Administrativo de 1836, conhecido como Código de Passos Manuel, criou-se um novo mapa do território dividindo-o em distritos, municípios e freguesias, que correspondiam às antigas paróquias eclesiásticas.

Esta reforma levou a uma redução do número de municípios de 786 para 351. Extinguiram-se cerca de 435 concelhos em Portugal Continental, com o objetivo de criar municípios de maior dimensão, que possuíssem mais meios financeiros, pois uma maior população iria trazer mais receitas fiscais.

Nem passados seis anos, com o advento do cartismo e conseqüente restauração da Carta Constitucional, o Código Administrativo de 1842, alterou novamente a organização territorial. Assim, o território ficou dividido em distritos e concelhos, passando a freguesia (ou junta de paróquia) a ser meramente uma comunidade familiar e religiosa. Houve, assim, uma regressão na institucionalização da freguesia, que passou a não fazer parte da administração pública.

¹⁰FREITAS DO AMARAL, Diogo, “Curso de Direito Administrativo”, Volume I, 3.ª Edição, Almedina, Coimbra, pág. 109.

Seguiu-se o espírito da reforma anterior, tentando extinguir os municípios de menor dimensão. Permanecia, assim, a preocupação quanto à disponibilidade financeira dos municípios e com a satisfação das necessidades da população.

A dimensão racional da reforma exigia que os municípios não fossem demasiado pequenos e com pouca população pois não gerariam receitas fiscais suficientes. Por outro lado, o território municipal não devia ser demasiado extenso, no sentido de se tornar difícil a deslocação da população aos serviços municipais, normalmente situados na sede do município administrativo. Preocupação com a racionalidade administrativa.

A Lei de 20 de Outubro de 1840 e o Código Administrativo de 1842 dividiram o território apenas em distritos e concelhos, passando a freguesia a ser apenas uma comunidade familiar e religiosa, sem carácter administrativo¹¹.

Em 1853 e 1855 foram extintos mais 126 municípios¹². E, em 1898, foram restaurados 50 municípios, perfazendo no final deste século, o total 298 municípios no continente e ilhas. Atualmente, existem 308 municípios, verificando-se que desde o século XIX, não houve grandes alterações neste nível organizativo.

Denota-se aqui uma tendência centralista por parte dos reformadores deste século, presente nos diversos Códigos Administrativos.

2.3. 1867: Tentativa da reforma das freguesias

Código de 1867, elaborado por Martins Ferrão, ambicioso e de carácter aparentemente descentralizador. Propunha grandes reformas territoriais com a redução do número de distritos¹³, municípios e freguesias (na altura ainda denominadas juntas de paróquia).

¹¹PEREIRA, António Manuel. "Governantes de Portugal – Desde 1820 até ao Dr. Salazar", Edições Manuel Barreira, Livraria Simões Lopes, Porto, 1959, pág. 30.

¹²FREITAS, Justino António, "Ensaio sobre as Instituições de Direito Administrativo Português", Coimbra, 1859, pág. 99.

¹³Para além de reduzir a 11 os distritos. Previa-se o desaparecimento dos distritos de Setúbal, Portalegre, Santarém, Leiria, Aveiro, Viana do Guarda, Castelo. Ver CAETANO, Marcelo - "A Codificação Administrativa em Portugal". In Revista da Faculdade de Direito, Ano II, 1934, pág. 361.

No que diz respeito às freguesias, pretendia-se uma redução drástica do seu número, cerca de 3801, para 1081.

Previa-se a eleição direta de um conselho popular com funções deliberativas, mas que estaria dependente de um administrador, a nomear pelo governo¹⁴. Transparecendo, aqui, a índole centralizadora, apesar duma máscara inicial descentralizadora.

Esta reforma foi bastante contestada, mais uma vez, dando origem à revolta da “Janeirinha”, a 1 de janeiro de 1968¹⁵, que surgiu contra o aumento da carga fiscal através da lei do imposto sobre o consumo e contra da reforma administrativa que contendia com o arreigado municipalismo existente na generalidade do país. A lei teve de ser rapidamente revogada.

2.4 Código Administrativo de 1878

Com esta reforma, que teria sido longamente preparada, houve um retorno a algumas das soluções do Código Administrativo de 1836, sendo o território novamente dividido em distritos, concelhos e freguesias.

Código Administrativo de 1878 constituiu a materialização do projeto de lei da Administração Civil. Este diploma dispunha: “ (...)o Reino de Portugal se divide para os efeitos administrativos em distritos, os distritos em concelhos e os concelhos em paróquias civis. Cada paróquia civil constitui uma unidade para a divisão administrativa. De grupos de paróquias formam-se os concelhos, assim como grupos de concelhos se formam os distritos. O número de distritos é fixado em 11”.

Em 1878, a figura da freguesia vê finalmente reconhecida a sua independência, por Rodrigues Sampaio. A reforma procurou efetivar a descentralização administrativa.

No debate político, então suscitado, o tema da descentralização surge sempre associado ao das faculdades de acção do município. Qualquer propósito descentralizador,

¹⁴ ALVES, Daniel, LIMA, Nuno e URBANO, Pedro, (FCSH,UNL), “Estado e Sociedade em Conflito: o Código de Marténs Ferrão de 1867. Uma reforma administrativa efémera”, página 4 in: www.fcsh.unl.pt/deps/historia/docs/janeirinha.pdf.

¹⁵ A contestação foi tão forte que levou à queda do governo de imediato no dia 4 de janeiro.

afirmava Sampaio, esbarrava contra a falta de recursos municipais: “ [...] a supressão de um município é sempre um acto de centralização, porque envolve a dissolução de uma associação natural determinada por uma comunhão de interesses sagrados que o Estado deve garantir e não aniquilar”¹⁶.

A figura da freguesia foi desenvolvida¹⁷, sendo estabelecido a eleição de uma junta de paróquia e dos respetivo presidente. E, de forma a fomentar a descentralização, deu-se às freguesias uma maior autonomia financeira, concedendo-lhes a possibilidade de recorrer ao crédito. Por fim, a tutela administrativa sobre as freguesias era limitada.

2.5 Código Administrativo de 1886

O Código Administrativo de 1886, teve a particularidade de as cortes se encontrarem dissolvidas, pelo que segundo Marcello Caetano, havia sido publicado ditatorialmente.

A reforma administrativa de 1886, não se fez aplicar ao Concelho de Lisboa, o qual foi alvo de um regime especial previsto e estatuído na Lei de 18 de julho de 1885. Surgindo, assim, o primeiro caso legislativo de aplicação de uma reforma administrativa territorial parcial, que observou as particularidades de um determinado território. Prevaleceu não uma reestruturação igualizadora do território, mas uma que atendeu às particularidades dos concelhos¹⁸.

Esta reforma baseou-se no critério da dimensão populacional. Dividiram-se os municípios em três ordens: os de primeira ordem eram os que tinham mais de 40.000 habitantes ou que eram sede de distrito. Os de segunda ordem eram aqueles que tinham

¹⁶ Parecer da Comissão de Administração Pública acerca do Projecto do Código Administrativo apresentado às Cortes em sessão de 23 de Janeiro de 1877», in Revista de Direito Administrativo de Abril de 1878.

¹⁷ “Depois da família que o Estado não criou, mas achou estabelecida, temos uma associação quase tão natural como ela, e que a lei não poderia suprimir sem violentar a natureza das coisas — é a freguesia ou a paróquia” in Relatório que precedeu a proposta do Código Administrativo de 3 de Maio de 1878», in Revista de Direito Administrativo de Setembro de 1878.

¹⁸ O regime excepcional para o concelho de Lisboa aos concelhos de mais de 40 000 habitantes e aos concelhos sede de distrito.

mais de 15.000 e menos de 40.000 habitantes. Por fim, os municípios de terceira ordem eram aqueles que tinham menos de 15.000 habitantes.

2.6 Decreto de 6 de Agosto de 1892

Em 1892, surgiram algumas vozes a criticar a figura das freguesias num período em que o país atravessava uma grave crise financeira. José Dias Ferreira foi uma das vozes mais críticas da integração as paróquias na administração pública. Apesar de reconhecer que esta figura estava enraizada nos costumes do país e que dava resposta a necessidades públicas, apenas as via como formas de gerência de negócios paroquiais e como função de caridade. Falta de visão do dito académico, pois pensava a freguesia numa perspetiva muito limitada, que apenas a incluía como parte da administração civil.

Assim, as freguesias perderam autonomia financeira¹⁹, o decreto transferiu para as câmaras a maior parte das receitas e despesas paroquiais, restando apenas às juntas de paróquia as receitas ordinárias para os encargos da fábrica da igreja paroquial e seus dependentes.

2.7 Código Administrativo de 1896

Há um Código de 1896, mas não uma reforma administrativa. O Parlamento aprovou com alterações de reduzido alcance o Código anterior. Foi publicado com data de 4 de Maio de 1896.

O “*Código de João Franco*”, como ficou conhecido na altura, classificava os concelhos em três categorias, segundo critérios baseados na população e nas possibilidades

¹⁹ A doutrina manifestou-se contra a posição do legislador tratou as juntas de paróquia em 1892. “*pois que deixou a administração local em tão precárias circunstâncias que mais parece haver-se decretado o caos do que estabelecido em bases sólidas o remodelamento que se tornava necessário.*» in Revista de Direito Administrativo de 15 de Fevereiro de 1894, pp. 33-35.

financeiras: 1) concelhos urbanos, 2) concelhos rurais perfeitos e 3) concelhos rurais imperfeitos.

O Código Administrativo de 1896 teve uma orientação centralizadora.

3. Século XX

Desde dos tempos monárquicos passando pela primeira república, assistiu-se à subsidiariedade do poder para as autarquias.

Logo após a proclamação da República foi publicado um decreto que repunha em vigor o Código Administrativo de 1878, tido como o mais descentralizador.

3.1 Constituição de 1911

Com a Primeira República, a Constituição de 1911 trouxe novas mudanças na organização do território, tendo tido uma orientação bastante descentralizadora face aos poderes locais.

Assim, o artigo 66.º da Constituição de 1911 previa um conjunto de bases orientadoras de pendor não centralista.

Posteriormente, foi publicada a Lei n.º 88, de 7 de Agosto de 1913. Esta começou por esclarecer que os corpos administrativos eram, no distrito, a junta geral, no concelho, a câmara municipal e na paróquia civil, a junta da paróquia (art.2.º), funcionando no distrito e no concelho uma comissão executiva, delegada do respetivo corpo administrativo

Com a Lei n.º 621, de 23 de junho de 1916, as paróquias civis passam a designar-se freguesias (e a Junta de Paróquia passa a designar-se Junta de Freguesia), fixando-se assim a diferença entre a estrutura civil (freguesia) e a estrutura eclesiástica (paróquia).

O regime constitucional aplicável à administração local (artigo 66.º da Constituição), quer no que respeitava à matéria da organização, funcionamento, atribuições e

competências dos corpos administrativos (Lei n.º 88, de 7 de agosto de 1913), quer a respeito da matéria da criação, extinção e classificação dos concelhos e das freguesias (Lei n.º 621, de 23 de junho de 1916), demonstrou uma orientação descentralizadora potenciando o desenvolvimento do poder local.

Em sùmula, *“De certo modo, encontramos uma separação de poderes entre o rei, senhores, igreja, municípios, associações de mesteirais, configurando-se o poder local, tal como agora, como uma organização do poder político a nível local”*²⁰

3.1 Constituição de 1933

A Revolução de 1926, e a nova era do Estado Novo, ideologicamente apoiavam-se numa direção do Estado Centralizada. Neste período houve uma crise do poder local, optando-se ao invés pela centralidade do poder do Estado, com a consequência de um retrocesso no desenvolvimento do poder local com perda de independência e autonomia. Exemplo disso, a nomeação dos presidentes de câmara pelo Governo.²¹

Em 13 de Julho de 1926, através do Decreto-Lei n.º 11875, foram dissolvidos todos os corpos administrativos do Continente e Ilhas, mantendo-se em funções só os seus administradores, até à nomeação das comissões administrativas, que passariam a exercer as funções em representação do governo.

A Constituição de 1933 foi a primeira a consagrar a existência das freguesias, impondo-as somente no Continente, e não nos Açores e Madeira. As freguesias perdiam a sua autonomia, constituindo parcelas dos concelhos, dividindo-se o território e Portugal Continental em concelhos, que se formavam de freguesias.²²

²⁰ SOUSA, Nuno J. Vascelos Albuquerque, A Atual Reforma da Administração Local, disponível no sítio da internet: <http://economiaviva.pt/pdf/3801-12535-1-PB.pdf>;

²¹ Na senda do regime totalitário italiano de Benito Mussolini, cujos membros dos órgãos representativos locais eram nomeados diretamente pelo Governo. -

²²MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, Constituição da República Portuguesa Anotada – Tomo III- Coimbra Editora , p. 449.

A aprovação do Código Administrativo, em 1936,²³ criou o instrumento legal que passou a regular o exercício do Poder Local, introduzindo o conceito de autarquia, importado da doutrina italiana²⁴, que definia como: “(...) *uma pessoa coletiva de população e território*”. A qual tinha por base o Estado Corporativo, hierarquizado de baixo para cima, correspondente às freguesias, concelhos e províncias. Estas, que mais tarde (1959), foram substituídas pelos Distritos, que passaram a ocupar o lugar no topo dos órgãos administrativos.

O Código Administrativo estabelecia, também, uma definição de freguesia, que correspondia ao “*agregado de famílias que adentro do território municipal, desenvolvem uma ação social comum por intermédio de um órgão próprio.*”²⁵

Este diploma, agravou a concentração de poderes nas mãos do Governo Central, quer em Portugal, quer nas colónias, não potenciando a autonomia da Administração Local.

A Freguesia, aqui era uma parte integrante do concelho, constituída pelo agregado de famílias dentro do território municipal, definidas pelo seu trabalho comum, vida comum, hábitos e tradições comuns.

Diferenciava as freguesias em urbanas e rurais. As primeiras traduziam uma forma de divisão das cidades sem caráter próprio, criada com fim administrativo e as segundas mereciam mais atenção devido ao seu cariz espontâneo, sua tradição e importância social (CAETANO, 1922).

Governos Cívicos e Juntas Gerais

²³ Decreto Lei 27/424 de 31 de dezembro de 1936 e alterado e republicado pelo Decreto Lei nº 31095 de 31 de dezembro de 1940, que aprovou o Código Administrativo e o Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes.

²⁴ Para um estudo da realidade europeia ao nível das comunidades locais, ver António Cândido de Oliveira, Catherine Maia - *GOUVERNANCE LOCALE, PRINCIPES, DELIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS, TRANSPARENCE ET RESPONSABILITE : LES EXPERIENCES EUROPEENNES*. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto**, [S.l.], v. 8, n. 8, p. 131, feb. 2017. ISSN 2182-6994. Disponível em: <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rfdulp/article/view/5747>.

²⁵ Cfr. Art. 196º, do Código Administrativo de 1940.

3.2 Constituição de 1976

Pós 25 de abril, houve um redimensionamento do poder autárquico, destacando-se a enorme influência do direito europeu.

Em Portugal, as autarquias locais têm, desde 1976, dignidade constitucional. Houve alterações nas nomeações administrativas, o Concelho passou a ser designado como Município, e o Distrito deixou de ser autarquia local para simples circunscrição administrativa.

Segundo a lei fundamental, a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, sendo estas pessoas colectivas de população e território dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução dos interesses próprios, comuns e específicos das respectivas populações.

Do número 1 do artigo 235.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) decorre que as autarquias locais (municípios e freguesias) passaram a integrar a Administração Pública, correspondendo a coletividades infraestaduais. Do número 2, do artigo 235.º, resulta que os seus órgãos estão revestidos de representatividade democrática, gerindo interesses próprios da coletividade territorial, de âmbito mais restrito, do que o da comunidade estadual, fazendo-o em termos de autogoverno, sob responsabilidade própria.

Nos arquipélagos dos Açores e da Madeira, os interesses próprios destes entes, são, duplamente restringidos, pois há que ter em linha de conta os interesses da comunidade regional.

A CRP passou a enunciar as categorias de autarquias locais. De acordo com os dois primeiros números do artigo 236.º: *“1. No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas. 2. As regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios”*.

A nitidez com que assim são categorizados os tipos básicos de organização administrativa territorial, contrasta com alguma indefinição no texto do número 3,

daquele preceito, que se transcreve: *“3. Nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica”*.

Este número que abre porta à criação de outras formas de administração local, discutiremos na parte III deste trabalho.

Passamos seguidamente em revista as categorias de autarquias locais, tal como decorrem do quadro constitucional. Note-se que este quadro é pacificamente lido como taxativo, á enunciação de categorias de autarquias locais no texto constitucional preside o princípio da tipicidade. Vigora quanto a elas um *numerus clausus* que o legislador tem de respeitar, não lhe sendo lícito criar novas modalidades

O Professor Vital Moreira, refere que o capítulo constitucional relativo ao poder local *“tem sido, comparativamente, um dos mais estáveis da Constituição”*.

Em 1997, a CRP foi objeto de uma ampla revisão constitucional que pretendeu entre outras coisas flexibilizar as possibilidades de resposta ao problema do sistema de governo das autarquias locais²⁶, permitindo ainda pôr termo à uniformização forçada do regime aplicável ao respetivo sistema de órgãos.

Nas palavras do Professor José Alexandrino, o texto constitucional padece de alguns vícios: *“A preocupação da Constituição de definir exhaustivamente a organização e o regime do poder local acabou por levar a um resultado duplamente indesejado: por um lado, levou à uniformidade de tratamento e à conseqüente rigidificação da matéria; mas levou também ao crescimento exponencial da normatividade aparente, numa zona (a da organização política) onde ela é apesar de tudo menos frequente.*

Por via deste segundo efeito, há assim na Constituição escrita normas desbancadas (239.º, n.º 1), normas bloqueadoras (artigo 251.º), normas bloqueadas (artigos 255.º e seguintes), normas mortas-vivas (artigo 291.º, n.º 1), normas vivas-mortas (artigo 291.º,

²⁶ Nos termos do artigo 239.º, n.º 3 da CRP *“O órgão executivo colegial [das autarquias] é constituído por um número adequado de membros, sendo designado presidente o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo, de acordo com a solução adoptada na lei, a qual regulará também o processo eleitoral, os requisitos da sua constituição e destituição e o seu funcionamento”*.

n.º 3), ao lado de novas normas surgidas na Constituição real por via da prática e do costume, como a reconhecida admissão do presidente da Câmara como órgão executivo singular do município e a conseqüente presidencialização do sistema”²⁷.

4. Século XXI – novos desafios financeiros

Hoje os conceitos de freguesia e município parecem, cimentados nos léxicos administrativos e legislativos.

Uma das principais questões acerca do papel das autarquias no século XXI, de que forma podem servir como veículo para a descentralização do Estado. Através de uma maior e mais abrangente transferência de poderes e competências, e por meio de uma maior autonomia financeira.

A crise financeira que atingiu a Europa no final da última década, teve conseqüências graves em Portugal, tendo o país a necessidade de pedir assistência financeira à *TROIKA*, em 7 de abril de 2011. No memorando celebrado com aquela entidade, estava definida uma reforma territorial tendo como objetivo a redução do número de autarquias. Sublinhando-se a necessidade de atingir uma maior eficiência do poder local com a agregação das autarquias locais.

Aqui surge a problemática que pretendemos desenvolver, a aplicação desta reforma territorial. Até agora apenas parcial, tendo em conta o princípio da subsidiariedade, foi apenas aplicada no território continental numa fase inicial, ficando em falta nas duas regiões autónomas, que nunca a chegaram a concretizar.

Tal facto leva a administração local em Portugal, no momento se deprende com distintas realidades, a que resultou da reorganização territorial, a das regiões autónomas e a instituída para Lisboa.

²⁷ALEXANDRINO, José de Melo - Contexto e sentido da reforma do poder local. In, Tópicos desenvolvidos da lição proferida, em 4 de novembro de 2011, no Módulo “A interioridade no tempo e no espaço”, no curso I pós-graduado sobre o Direito da Interioridade.

Várias críticas foram surgindo por parte de ambas as assembleias regionais, levantando-se uma forte oposição contra a reforma territorial. Passados quase quatro anos desde da sua aplicação, e seis desde do acordo com a *TROIKA*, a reforma parece ter sido empurrada para a frente com a barriga por parte dos órgãos regionais.

Conclusões

O termo freguesias é relativamente recente no nosso vocabulário, mas a figura em si, da organização da comunidade local para um interesse comum já existe mesmo antes da nacionalidade.

Durante o século XIX, houveram inúmeras reformas e tentativas de reformas territoriais durante o constitucionalismo monárquico, houve onze reformas administrativas, nem todas postas em prática, pois algumas não se efetivaram.

A reforma de Mouzinho da Silveira, importando muito do sistema francês, foi o primeiro grande marco administrativo, apesar de muito contestada. Em todos estes regimes antevê-se o Município como divisão administrativa, ao invés do que sucedeu com as freguesias que durante um longo período – 36 anos – não foram consideradas como divisões administrativas. A modificação mais importante ocorrida neste período foi, sem dúvida, o novo desenho do mapa das autarquias com a extinção de numerosos municípios. Recorde-se que de 826 concelhos que existiam no final do século XVIII apenas 291 existiam em 1911 ou seja dois terços dos concelhos tinham deixado de o ser.

No século XX, com a primeira república, teve uma orientação descentralizadora, com a subsidiariedade de poderes para as autarquias locais com o intuito de desenvolver o poder local.

Já com o Estado Novo, verificou-se uma reversão desta linha de descentralização. A linha ideológica baseava-se num Estado Central. Foi a Constituição de 1933, a primeira a consagrar as freguesias, como figura constitucional, impondo-as apenas no território continental.

Com o 25 de abril de 1974, a passagem para a democracia trouxe mudanças ao nível da organização territorial. Com a Constituição de 1976, as autarquias locais, passaram a ter dignidade constitucional, potenciando a descentralização e o desenvolvimento do poder local.

No século XXI, com a crise financeira que se iniciou no fim da última década, o país e as autarquias locais sofreram maiores constrangimentos financeiros que levaram à necessidade de uma otimização das infraestruturas e da própria organização do território.

A reforma territorial de 2012, surgiu por imposição da TROIKA, levando a uma implementação contestada e parcial no território português. Ambas as regiões autónomas ainda, até à presente data, estão por fazer aplicar a dita reforma territorial.

Capítulo II

Poder local

Neste capítulo iremos abordar os conceitos jurídicos de autonomia local, autarquia local e, dentro destas, Município e Freguesia.

O conceito de poder local consiste no direito dos cidadãos de eleger os representantes para governar as coletividades territoriais.

Autonomia Local

Portugal é um Estado unitário regional e descentralizado (, na sua organização e funcionalmente respeita alguns princípios fundamentais. O princípio da autonomia local ou princípio da autonomia das Autarquias Locais, conforme é designado no artigo 6.º, n.º1 da Constituição que dispõe: “ *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*”.

Na verdade não devemos falar em princípio da autonomia das autarquias locais, mas sim em princípio da autonomia local, dispensando o silogismo. O termo autarquia tem o significado jurídico de autonomia.

Assim, autonomia local implica descentralização territorial democrática, ou seja, existência de autarquias locais, no entanto o seu sentido é mais amplo e tem um tratamento constitucional extenso.

Inclui autonomia financeira, isto é, património e finanças próprios (artigo 238.º da CRP), órgãos próprios diretamente eleitos, poder regulamentar (artigo 241.º), e quadros de pessoal próprio (artigo 243.º). Não são administração do Estado, nem lhe estão subordinados.

Além disso, a autonomia local é limite material de revisão constitucional – artigo 288.º, alínea n).

É apontado a este princípio um “défice de proteção”, por exemplo o facto de as autarquias locais não disporem de legitimidade para pedir a fiscalização abstrata da constitucionalidade (Melo Alexandrino)

A autonomia local impõe-se por acervo constitucional²⁸. O legislador não pode subtrair ao ordenamento administrativo esta espécie de pessoas coletivas territoriais, mas pode conformar e modificar as suas atribuições, e pode criar ou extinguir autarquias²⁹.

Nas palavras do Prof. Cândido de Oliveira: “

O próprio Tribunal Constitucional³⁰ veio recentemente ressaltar a importância do poder local.

Tribunal Constitucional já afirmou:

«como as autarquias locais integram a administração autónoma, existe entre elas e o Estado uma pura relação de supraordenação-infraordenação, dirigida à coordenação de interesses distintos (os interesses nacionais, por um lado, e os interesses locais, por outro), e não uma relação de supremacia-subordinação que fosse dirigida à realização de um único e mesmo interesse - o interesse nacional, que, assim, se sobrepusesse aos interesses locais³¹».

Previamente o mesmo tribunal já tinha afirmado noutra acórdão:

“a autonomia local deve ser associada ao princípio constitucional geral da unidade do Estado e, lida em contexto com a autonomia regional, o princípio da subsidiariedade e a descentralização administrativa”³².

²⁸Artigo 288.º CRP.

²⁹Artigo 164.º CRP.

³⁰Acórdão do Tribunal Constitucional nº 949/2015 de 22-10-2015.

³¹(Acórdão n.º 379/96, n.º 5.3.).

³²(Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, Coimbra Editora, 2007, p. 232).

No contexto autárquico, o conceito de autonomia é diferente do conceito de soberania, pois enquanto a soberania está associada ao próprio Estado, a autonomia está relacionada com as entidades territoriais inferiores.

As autarquias locais têm pessoal, património e finanças próprios, competindo a sua gestão aos respectivos órgãos, razão pela qual a tutela do Estado sobre a gestão patrimonial e financeira dos municípios e das freguesias é meramente inspectiva e só pode ser exercida segundo as formas e nos casos previstos na lei. Deste modo, encontra-se salvaguardada a democraticidade e a autonomia do poder local.

Tem de existir uma proporcionalidade entre os recursos financeiros das autarquias locais e as atribuições que a Constituição e a lei lhes conferem³³. A autonomia local³⁴ só se pode verdadeiramente realizar caso haja a disponibilidade dos recursos materiais suficientes para prosseguir as atribuições e exercer as competências ajustadas à prossecução dos interesses próprios das suas populações.

II. Autarquia Locais

São pessoas coletivas de população e território ou pessoas territoriais³⁵, à semelhança do Estado e das Regiões Autónomas.

Segundo o Professor Marcello Caetano “as autarquias locais correspondem a substractos que existem antes e independentemente do Estado.”³⁶ O Termo autarquia local foi empregue pela primeira vez na Constituição de 1933³⁷. Anteriormente aquelas entidades tinham já sido denominadas corpos administrativos.

³³Carta Europeia de Autonomia Local, artigo 9.º n.º2.

³⁴ MACHADO, Batista, J.J., Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 76, Livraria Almedina, Coimbra, 1982, pp. 76 e 114.

³⁵ Como as apelidou Marcello Caetano, em Manual de Direito Administrativo, Tomo I, p. 181.

³⁶ CAETANO, Marcello, Manual de direito Administrativo.

³⁷ De notar que o termo autarquia local tem um significado diferente noutras ordens jurídicas como seja a Brasileira em que equivale a institutos públicos.

O Prof. Marcello Caetano encontrou uma definição para autarquia local: “ *A autarquia local pode definir-se como a pessoa colectiva de direito público correspondente ao agregado formado pelos residentes em certa circunscricção do território nacional que os interesses comuns resultantes da vizinhança sejam prosseguidos por órgãos próprios dotados de autonomia dentro dos limites da lei.*”³⁸

Portugal, no que respeita à sua organização administrativa é único país no continente europeu com uma entidade inframunicipal, a freguesia, que rivaliza com o município ao nível geográfico e demográfico. É igualmente o único país onde se permite a sobreposição de freguesias e municípios na mesma área geográfica e com o mesmo conteúdo demográfico.

Na Constituição de 1976 as autarquias locais ganharam uma nova pujança, alcançando o seu verdadeiro sentido etimológico. Tanto que o conjunto dos artigos que se passou a falar em garantia institucional da sua existência ou princípio da universalidade dos interesses próprios das autarquias locais.³⁹

As autarquias têm dignidade constitucional, o artigo 235.º da CRP prevê:

1. “*A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.*”
2. “*As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.*”

As autarquias locais são um instrumento essencial ao desenvolvimento social e económico das populações. Fundamental o princípio da subsidiariedade, este pressupõe uma tomada de decisões mais próximas do cidadão, só devendo o nível superior de administração intervir quando se revelar notoriamente mais eficiente. Este princípio

³⁸ P. 189, nota 39.

³⁹ Gomes Canotilho e Jorge Miranda, Constituição da República Portuguesa Anotada, 3ª ed., Coimbra 1993, p. 883.

tem estimulado um aumento das competências do poder local por via da transferência de poderes da administração central.

Em Portugal continental as autarquias locais dividem-se em freguesias, municípios e regiões administrativas. Nas regiões autónomas as autarquias locais dividem-se em freguesias e em municípios.

De acordo com o Professor Freitas do Amaral autarquias locais são:

“Entidades públicas coletivas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram os interesses comuns resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios, representativos dos respetivos habitantes”⁴⁰.

O Professor Melo Alexandrino identifica os elementos mínimos do conceito, que são:

“(1) o reconhecimento de uma esfera de poderes normativos próprios, (2) a margem de livre orientação e decisão (com formas de prestação de contas na esfera do próprio ente), (3) a não-subordinação ou independência, (4) a delimitação do controlo (entendido em sentido estrito) a uma controlo objetivo de mera tutela de legalidade, bem como (5) a disponibilidade ou suficiência de meios financeiros”⁴¹.

As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais⁴², dotadas de órgãos representativos, que visam a realização de interesses próprios das suas populações⁴³. Têm: Personalidade jurídica pública ou são pessoas coletivas públicas, Atividade centralizada numa área territorial delimitada, existem para satisfazer os interesses das populações locais, Desenvolvem a sua atividade através dos seus órgãos, fazem parte da administração autónoma, têm titularidade dos interesses prosseguidos, pois não

⁴⁰ Amaral, Diogo Freitas (2011): “Curso de Direito Administrativo”, Volume I, Coimbra, Livraria Almedina.

⁴¹ MELO ALEXANDRINO, Direito das Autarquias Locais, in: PAULO OTERO / PEDRO GONÇALVES (Coord.), Tratado de Direito Administrativo Especial, IV, Coimbra: Almedina, 2010, p. 79.

⁴² Cfr. Jorge Miranda, As Freguesias, a Constituição e as Leis n.º 22/2012, de 30 e Maio, e n.º 11-A/2013, de 28 de Janeiro: “Não são as autarquias locais, necessariamente, as únicas entidades colectivas, personalizadas ou não, cuja ação se delimita segundo o fator territorial. A Constituição prevê, desde logo, como se sabe, associações de freguesias (art. 247.º), associações e federações de municípios (art. 253.º) e organizações de moradores (arts. 263.º e segs.), e não impede que, por lei, surjam outras;”, p. 426.

⁴³ Artigo 235.º, n.º 2.

prosseguem atribuições do Estado, mas sim interesses públicos próprios, os seus órgãos definem com a independência a orientação da atividade a desenvolver para a realização das suas orientações legais, são independentes, isto é, desenvolvem a sua atividade com total independência do Governo, a cuja superintendência não estão sujeitos e diferenciam-se daquilo que é o Estado, ou seja, não estão integrados na administração estadual (direta ou indireta).

A expressão autonomia das autarquias locais, acaba por ser um pleonismo⁴⁴ pois o termo autarquia já na sua essência é uma forma autónoma de administração territorial.

A autonomia territorial é realizada através das autarquias locais que visam com a proximidade das populações preencher de forma mais eficiente a realização do último ratio da Administração, a realização do interesse público. As autarquias têm dentro do seu arbítrio, uma margem de liberdade na sua orientação para que possam satisfazer e realizar os interesses das populações locais.

As autarquias locais encontram-se constitucionalmente investidas numa posição de não subordinação em relação a Administração estadual. Contudo, por vezes os interesses políticos e as cores partidárias acabam por detorar a essencialidade deste princípio.

O professor Melo Alexandrino identifica como principais problemas jurídicos do direito das autarquias locais, entre outros:

- Definição de comunidade Local, incapacidade de se tomar por referência os residentes e não eleitores.
- Divisão administrativa do território.
- Indefinição / lacunas / inoperacionalidade do regime jurídico de criação, extinção das autarquias locais.

⁴⁴ Como aliás refere GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, Constituição da República Portuguesa Anotada, I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 234;
MELO ALEXANDRINO, Direito das Autarquias Locais, cit., p. 77.

Este último considera ser o problema mais grave por o legislador “*não se bastando com a indefinição e falta de operacionalidade do sistema já existente*”, revogou com a reforma de 2012 duas leis-quadro sobre a criação, modificação e extinção das autarquias locais⁴⁵.

1. Municípios

O município não é, em Portugal, ao contrário no que sucede noutros países europeus, a autarquia local de base. Esta é a freguesia que tem a nível constitucional, a mesma dignidade que o município, a freguesia como autarquia local mais próxima dos cidadãos.

Castanheira Neves⁴⁶ defende que município pode ser definido:

“Como uma pessoa coletiva territorial de âmbito municipal dotada de órgãos representativos, que visa a prossecução dos interesses próprios das populações concelhias”.

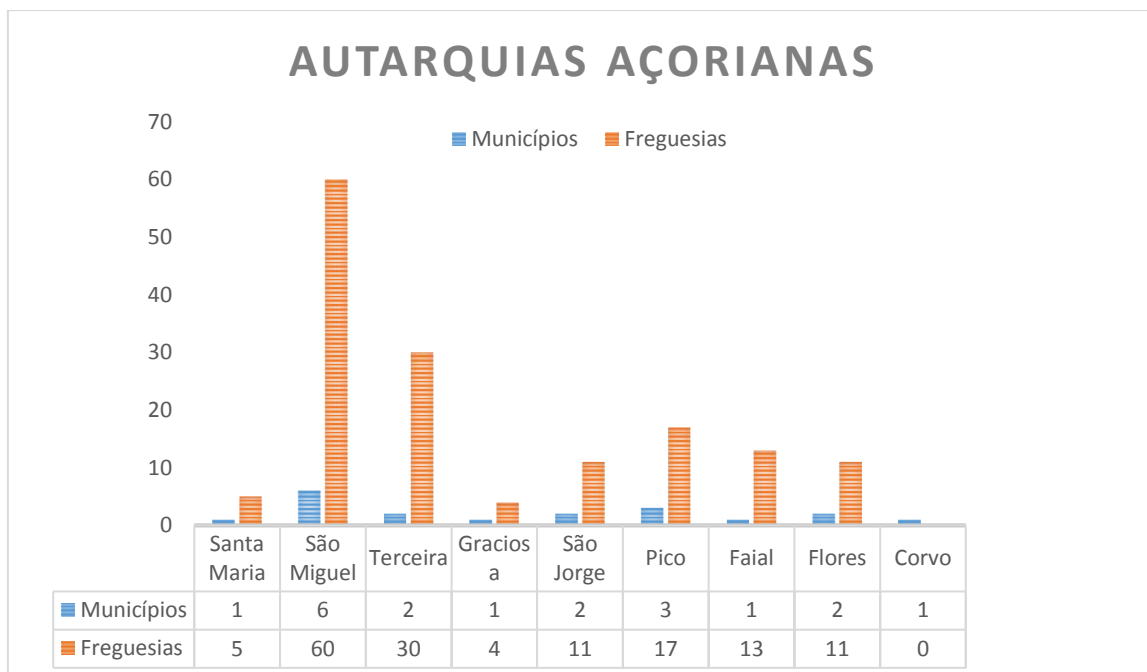
Um município é constituído por dois órgãos, ambos de natureza colegial, um órgão executivo a Câmara e por um órgão deliberativo a Assembleia Municipal.

No entanto, devido à extensa concentração de poderes executivos no Presidente da Câmara, cabeça da lista do partido mais votado, a doutrina tem considerado o presidente como um terceiro órgão que compõe o Município.

Baseiam a sua atuação no princípio da independência que se revela na sua autonomia administrativa e financeira. E no princípio da especialidade que se desenvolve na realização do interesse público das populações locais.

⁴⁵*(em a administração local autónoma, direito local e regional n.º 18).*

⁴⁶NEVES, Maria José L. Castanheira, Governo e Administração Local, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.



Atualmente existem cerca de 19 municípios nos Açores.

2. Freguesias

As Freguesias são consideradas o nível autárquico de base, sendo as divisões administrativas mais pequenas do país.

Antes de 1820, as freguesias, conhecidas nesse período como paróquias, eram cerca de 4000. Há cerca de 190 anos que não se fazia uma revisão da divisão territorial das freguesias. Hoje, em 2017, depois da reforma existem em Portugal cerca de 3092 freguesias.

O Prof. Freitas do Amaral dá-nos uma definição muito genérica destas entidades: "(...) *freguesias são as autarquias locais que, dentro do território municipal, visam a*

*prosseção de interesses próprios da população residente em cada circunscrição paroquial*⁴⁷.

A Freguesia em termos jurídicos é uma pessoa coletiva pública de população e território – autarquia local – dotada de órgãos representativos que no âmbito do território municipal em que se insere, visa a prosseção de interesses comuns próprios da população residente na respetiva circunscrição⁴⁸.

A figura das freguesias visa a realização do artigo 267º da CRP - Estrutura da Administração:

1. *“A Administração Pública será estruturada de modo a **evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações** e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática.”*

E do artigo 6.º - Estado Unitário

1. *“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 Lei das Autarquias Locais distribui as competências da freguesia pela assembleia de freguesia, na figura do seu presidente e secretários e pela junta de freguesia, composta pelo presidente e vogais, em número variável conforme o tamanho da autarquia.

A Freguesia possui dois órgãos, cujos membros variam de acordo com o tamanho das freguesias⁴⁹:

- a) Assembleia de Freguesia - órgão deliberativo e representativo dos habitantes;
- b) Junta de Freguesia - órgão executivo.

⁴⁷AMARAL, Diogo Freitas do, Curso de Direito Administrativo, volume I, 4.ª edição, 2015.

⁴⁸ Artigo 236.º ds CRP.

⁴⁹ Conforme os artigos 239.º, 245.º e 251.º da CRP.

No pós 25 de abril, as freguesias sofreram profundas alterações, principalmente quanto na sua autonomia, passando a constituir atribuições das freguesias: a segurança, a ação social, o ordenamento rural e urbano, o abastecimento público, a salubridade, os cuidados primários de saúde, a infância, a cultura, os tempos livres, o desporto e o ambiente.

As freguesias podem ser classificadas consoante a sua localização⁵⁰

Área predominantemente urbana⁵¹

A freguesia tem, pelo menos, um dos seguintes requisitos:

- 1) o maior valor da média entre o peso da população residente na população total da freguesia e o peso da área na área total da freguesia corresponde a espaço urbano, sendo que o peso da área em espaço de ocupação predominantemente rural não ultrapassa 50% da área total da freguesia;
- 2) a freguesia integra a sede da Câmara Municipal e tem uma população residente superior a 5.000 habitantes;
- 3) a freguesia integra total ou parcialmente um lugar com população residente igual ou superior a 5.000 habitantes, sendo que o peso da população do lugar no total da população residente na freguesia ou no total da população residente no lugar, é igual ou superior a 50%.

⁵⁰ Conforme a classificação utilizada pelo INE, podendo esta informação ser consultada: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_cont_inst&INST=6251013&xlang=pt.

⁵¹ A metodologia seguida para a classificação das freguesias de acordo com a TIPAU 2014 acompanha a metodologia definida na TIPAU 2009: critérios quantitativos e qualitativos objetivos, facilmente operacionalizáveis e que asseguram a comparabilidade entre classificações.

Os estudos de base à metodologia da TIPAU 2014 foram desenvolvidos no âmbito das competências da Secção Permanente de Estatísticas de Base Territorial do Conselho Superior de Estatística, num grupo de trabalho que envolveu o Instituto Nacional de Estatística, I.P. (INE), o Ministério da Agricultura e do Mar, a Direção Geral do Território (DGT), a Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. (IFDR, atualmente integrado na Agência para o Desenvolvimento e Coesão), as cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Continente (CCDR), o Serviço Regional de Estatística dos Açores (SREA), a Direção Regional de Estatística da Madeira (DREM), a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) e a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

Área mediantemente urbana

Freguesia tem, pelo menos, um dos seguintes requisitos:

- 1) o maior valor da média entre o peso da população residente na população total da freguesia e o peso da área na área total da freguesia corresponde a Espaço Urbano, sendo que o peso da área de espaço de ocupação predominantemente rural ultrapassa 50% da área total da freguesia;
- 2) o maior valor da média entre o peso da população residente na população total da freguesia e o peso da área na área total da freguesia corresponde a espaço urbano em conjunto com espaço semiurbano, sendo que o peso da área de espaço de ocupação predominantemente rural não ultrapassa 50% da área total da freguesia;
- 3) a freguesia integra a sede da Câmara Municipal e tem uma população residente igual ou inferior a 5.000 habitantes;
- 4) a freguesia integra total ou parcialmente um lugar com população residente igual ou superior a 2.000 habitantes e inferior a 5.000 habitantes, sendo que o peso da população do lugar no total da população residente na freguesia ou no total da população residente no lugar, é igual ou superior a 50%.

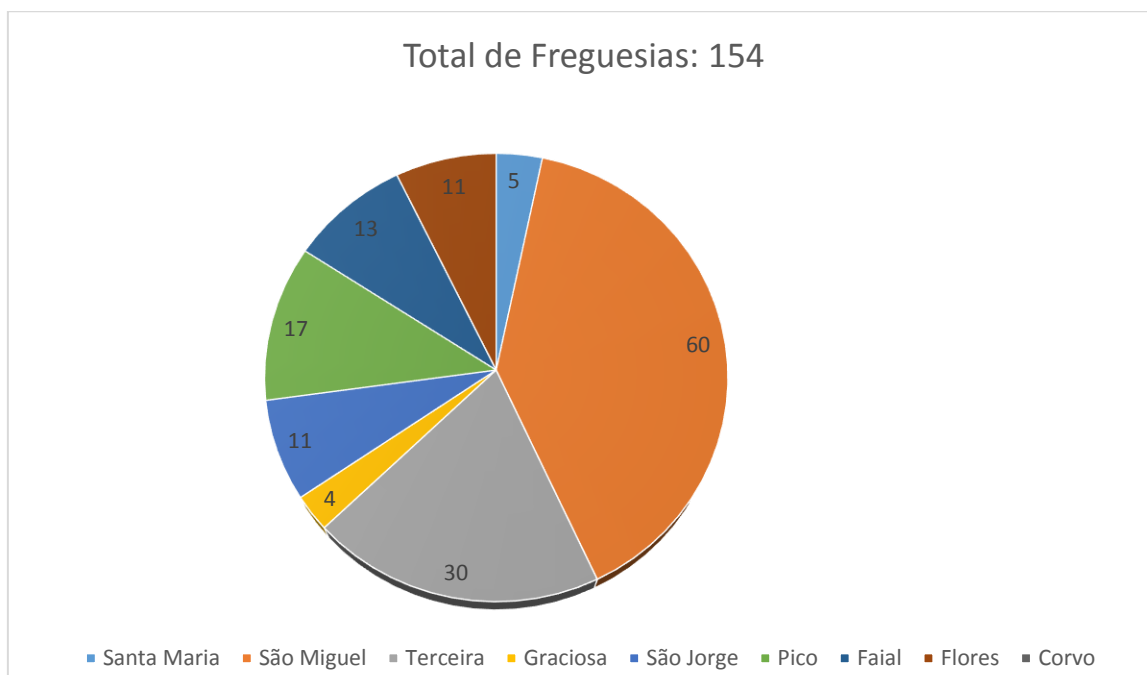
Área predominantemente rural

Toda a freguesia não classificada como "Área Predominantemente Urbana" nem "Área Mediantemente Urbana".

Em Portugal, as freguesias constituem subdivisões dos municípios, havendo em cada município pelo menos uma freguesia. A única exceção diz respeito ao município do Corvo, na Região Autónoma dos Açores, que não tem qualquer freguesia⁵², este nível de divisão territorial não existe na ilha do Corvo: *"Na ilha do Corvo, por condicionalismos que lhe são próprios, não há freguesia, pelo que acrescem às competências do município ali existente as competências genéricas das freguesias previstas na Constituição e na lei,*

⁵² Tendo em conta o artigo 86º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (Lei nº 9/87, de 26 de Março, alterada pela Lei nº 61/98, de 27 de agosto).

nisso e no mais com as adaptações que o facto exige.”. Contudo, o município do Corvo é considerado para efeitos estatísticos como tendo uma freguesia. Atualmente existem cerca de 154 freguesias nos Açores.



Fonte: INE

O arquipélago é composto por 9 ilhas, onde residem cerca de 246.102 pessoas, sendo que existem 19 municípios, 155 freguesias, das quais 5 têm menos de 150 eleitores, situando-se todas na ilha das Flores.

Ilha de São Miguel é aquela que apresenta um maior número de freguesias, cerca de 64, sendo também a ilha mais populosa. Existe um caso único do país, onde o concelho do Corvo não tem nenhuma freguesia, sendo este um exemplo da necessária adaptação à realidade insular das escolhas de organização do território.

A ilha das Flores, a poucos quilómetros do Corvo, na minha opinião regista um número desproporcional de entes locais, possuindo 11 freguesias, divididas em dois concelhos, para uma população de 3233 habitantes, distribuídos por uma área de 140km² (aproximadamente).⁵³

⁵³Dados retirados do Livro “ As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa, NEDAL, dezembro de 2013, pág. 167 e ss;

Capítulo III - A Reforma da Administração Local

1. Enquadramento e Pressupostos

Em 2011, Portugal apresentou um pedido de ajuda externa à comunidade internacional, que culminou na outorga, a 17 de maio de 2011, de acordo internacional de empréstimo com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, denominado “*Memorando de Entendimento Sobre as Condicionalidades de Política Económica*”⁵⁴.

Nesse documento, o Estado Português assumia a obrigação⁵⁵ de reorganizar a administração local, prescrevia-se no Ponto 3.44 do Memorando de Entendimento:

*“Reorganizar a estrutura da administração local. Existem actualmente 308 municípios e 4.259 freguesias. Até Julho 2012 [negrito conforme original], 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.”*⁵⁶

Portanto, em teoria, o Executivo devia desenvolver um plano de consolidação até julho de 2012, que 1) reduzisse significativamente o número de entes locais 2) reforçasse a prestação de serviço público, aumentasse a eficiência e diminui-se os custos. Além disso, pretendia-se que a reforma da administração local estivesse já em vigor nas eleições autárquicas de 2013.

⁵⁴ Disponível e acessível em http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf.

⁵⁵ Numa referência à proposta de Lei 44/XII de 02/02/2012, PEDRO CRUZ SILVA assinalava que: “(...) em matéria de oportunidade não se trata de uma acção ou projecto legislativo que represente uma decisão política de livre escolha do Governo Português; trata-se, antes sim (e sublinhamos, quanto à sua oportunidade), do cumprimento de um obrigação. (...)”, entendemos que esta motivação influenciou decisivamente algumas das opções políticas de reforma. – em “ Notas sobre a Proposta de Lei n.º 4/XII do Governo para reorganização administrativa territorial autárquica”. In Revista Direito Regional e Local n.º 17, Janeiro/ Março 2012. cit. p. 39;

⁵⁶ Op.cit., p. 16

Percebeu-se, desde logo, que o entendimento que o Governo imputou à obrigação de reduzir os entes locais, foi simplificado em “*aglomeração*” ou “*agregação de freguesias*”. Projeto que não seria totalmente inovador, o anterior executivo também pretendia uma hipótese deste género pois, segundo pugnavam, a criação de autarquias locais, até então, advinha de ritmos locais e não de uma estratégia política que levasse a um melhor serviço à população. (2011,)

No entanto, ignoravam que ordenamento jurídico português vinha assistindo, nos últimos duzentos anos, a uma relativa estabilidade do número de autarquias locais e, portanto, a sua diminuição não se coadunava com a realidade histórica. A este respeito, descartava o ilustre cátedra António Cândido de Oliveira, num texto publicado no primeiro trimestre de 2011, defendia não existir necessidade de uma grande diminuição do número de freguesias, e que dificilmente a mesma teria sucesso (OLIVEIRA, 2011)⁵⁷.

Todavia, em Setembro de 2011, o Conselho de Ministros aprovou a Resolução n.º 40/2011 de 22 de setembro de 2011⁵⁸, definindo em quatro eixos de atuação, a reforma a realizar, que eram: sector empresarial local, organização do território, gestão municipal, intermunicipal e financiamento e democracia local.

Da leitura do segundo eixo de atuação, relativo à Organização do Território, ficava claro que a incumbência de se diminuir o número de freguesias até então existentes. Quanto aos Municípios, este diploma sugeria o incentivo à sua fusão.

Dispunha o ponto 4.2 da Resolução:

“4.2 — Organização do território:

a) Rever o actual mapa administrativo, com vista à redução substancial do actual número de freguesias, designadamente por via de soluções que veiculem a respectiva aglomeração, dotando-as de escala e de dimensão mais adequadas, atentas as respectivas tipologias e desde que salvaguardadas as especificidades locais;

b) Elaborar uma matriz de critérios demográficos e geográficos suficientemente habilitadores das opções a tomar, tendo presente a tipologia decorrente das noções

⁵⁷ António Cândido de Oliveira - “É necessária uma reforma territorial das freguesias?”, in Direito Regional e Local n.º 13, Janeiro /Março 2011, Cp. 8.

⁵⁸ Diário da República, 1ª série, n.º 183 – 22 de setembro de 2011

de freguesia predominantemente urbana, de freguesia maioritariamente urbana e de freguesia predominantemente rural;

c) Promover um debate profundo ao nível dos órgãos autárquicos;

d) Estimular o processo de integração de municípios, tendo por pressuposto o respeito pelas especificidades e identidades territoriais próprias.”⁵⁹

Com este documento deu-se início ao processo legislativo que duraria até 2013. Num espaço de tempo substancialmente escasso, foram revogados um vasto leque de leis de aplicação local e aprovadas outros tantos novos diplomas.

O Executivo pretendia um poder local⁶⁰ mais eficiente e, com esse intuito, elaborou, entre fevereiro ⁶¹ e novembro de 2011, várias propostas de reforma das autarquias locais.

A reforma administrativa que se iria efetuar⁶², reduziria substancialmente, através da RATF, o número de Freguesias em Portugal, deixando de existir 1160 das 4259 paróquias existentes até àquela data, efetuando-se assim, uma extinção de aproximadamente 30%, daquelas entidades e cumprindo-se a obrigação troikiana.

2. Documento Verde

Este documento não foi consensual. Aprovado em 26 de setembro de 2011⁶³, com o subtítulo, *“Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política”*⁶⁴, constituiu o caderno de encargos da reforma, estabelecendo os seus objetivos gerais, incentivando uma maior proximidade entre os diferentes níveis

⁵⁹Diário da República, 1.ª série — N.º 183 — 22 de Setembro de 2011

⁶⁰ Apresenta-se aqui o argumento de economias de escalas, governo local de maior dimensão podem lidar de forma mais eficiente com a complexidade das tarefas (Doleery e Crase).

⁶¹Proposta de Lei n.º 44/XII, de 2 de fevereiro, publicada na II Série do Diário da República, n.º 16/XII/1, de 8 de fevereiro de 2012.

⁶² O texto do Memorando de Entendimento, datado de 17 de Maio de 2011, está acessível em <<https://infoeuropa.euocid.pt/registo/000046743/>>.

⁶³nos termos da alínea g) do art.º 199º da CRP., disponível no sítio da internet http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf;

⁶⁴ Na sequência da publicação da resolução do Conselho de Ministros nº 40/2011, de 22 de setembro que

decisórios e os cidadãos, considerando a eficiência na gestão e afetação de recursos, impulsionando economias de escala, o melhoramento da prestação do serviço público, sem esquecer as especificidades locais e aumentando a coesão e a competitividade territorial⁶⁵(ALEXANDRINO)

O Livro Verde desenvolvia os quatro eixos de atuação previstos na Resolução do Conselho de Ministros de 22/09/2011, por meio da definição dos objetivos e metodologia a seguir.

Para as Freguesias, cuja reorganização permanecia obrigatória, propunha-se a sua aglomeração, a partir da qual se criavam novas freguesias, com maior dimensão e escala, mas sempre com respeito pelas suas tipologias e especificidades. A metodologia incluiria a definição de uma matriz de critérios orientadores do debate local, no qual o Governo se posicionaria como agente estimulador e impulsionador.

Este pergaminho, arrumava as 4259 freguesias, até então existentes, algumas das quais por 190 anos, em diferentes categorias, segundo a sua inserção em (1) área maioritariamente urbana [AMR], (2) área predominantemente urbana [APU] ou (3) área predominantemente rural [APR]. Tendo por referência a área do município na qual se localia-se a freguesia. Os Municípios apareciam, também, ordenados em três níveis, de acordo com a sua densidade populacional.⁶⁶

A proposta matriz introduzida na discussão, radicava nos seguintes critérios:

- a) Nos municípios com densidade populacional igual ou superior a 500 habitantes por km²: freguesias situadas até o raio de 3km a partir da sede de Município, deviam possuir pelo menos 20.000 habitantes. As situadas entre 3 km e 10 km, da sede de Município, pelo menos 5000 habitantes e as situadas a mais de 10 km da sede de município, mínimo de 3000 habitantes.

⁶⁵ Segundo o Alexandrino.

⁶⁶ P. 24 do DVRAL, ponto 2.5.

- b) Nos Municípios com densidade populacional inferior a 500 habitantes por km², mas superior a 100 habitantes por km²: numa raio de até 3km, a partir da sede de município, pelo menos 15.000 habitantes. Freguesias inseridas em AMU e/ou APU, localizadas entre mais de 3km da sede até 10km, pelo menos 5000 habitantes. E freguesias situadas a mais de 10 km dos paços do concelho, no mínimo 3000 habitantes. Por último, as freguesias situadas em APR, deviam ter no mínimo 1000 habitantes.
- c) Municípios nível 3 (menos 100 habitantes por km²): na sede apenas passaria a existir uma freguesia. Nas AMU e/ou APU, as freguesias deviam ter pelo menos 1000 habitantes e nas APR, no mínimo, 500 habitantes.⁶⁷

Todavia, previam-se exceções para os Municípios nível I em um Regime de Coesão para algumas freguesias dos Municípios nível II e III. Assim, as freguesias com menos de 40.000 habitantes, aplicavam-se os critérios dos Municípios nível II, com a obrigação de reduzir cerca de 50% a 60% o número de freguesias localizadas na sede.

Relativamente ao regime de coesão, determinava que se aplicassem os critérios do nível III, aos concelhos com menos de 25.000 habitantes, do nível II. E, nas APR permitia a existência de freguesias com o número mínimo de 300 habitantes, caso tivessem sofrido um decréscimo populacional superior a 10% e nos municípios nível II, excepcionalmente, continuariam a existir freguesias de população diminuta, isto é, pelo menos 150 habitantes, desde que situadas a mais de 15 km da sede do município.

O Livro Verde definia uma cronologia para a implementação do segundo eixo. Uma primeira fase, consistiria na realização de trabalhos preparatórios para aprovação do designado "*Novo Regime Jurídico de Criação, Extinção e Fusão de Freguesias*", com a duração prevista de três meses, depois passava-se a uma fase de discussão pública nas assembleias de freguesia e assembleia municipais, com a duração global máxima de 90 dias, uma terceira fase de tratamento de toda a informação recolhida pela Secretaria de

⁶⁷ Anexo II

Estado da Administração Local (SEALRA), culminando na apresentação de uma proposta de Lei à AR (Documento Verde, 2011)⁶⁸.

Este documento foi alvo de muitas críticas, tanto quanto à forma como no aspeto substancial, muitas das quais acabaram por caracterizar não só este documento, mas todo o procedimento de reorganização da autarquias locais.

Apontava-se a existência de uma “proliferação de objetivos”, cuja abordagem se entendia superficial, não se identificando a forma de os alcançar (ALEXANDRINO, 2011). Por exemplo, em termos de poupança de recursos financeiros transferidos do Orçamento de Estado para as freguesias, o DVRAL não apresentava medidas concretas para atingir tal paradigma.

Talvez a justificação fosse.. a inexistência de qualquer poupança. De facto, se no início deste procedimento o motivo principal indicado para a escolha pelas freguesias como autarquia local, imperativamente a reorganizar, foi a alegada redução de custos. Cedo este argumento caiu por terra. Não só pelos dados inscritos do Orçamento de Estado (OE), os quais demonstravam claramente que no seu todo as freguesias no OE 2013, representavam cerca de 0,1% das despesas totais, estimando-se que com a reforma a poupança seria de 6,5 milhões de Euros (FONSECA, 2012)⁶⁹, mas também pelo afirmado na Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 44/XII de 2/2 de 2012⁷⁰, a qual dispunha que a racionalização do número de freguesias tinha como fim a libertação de recurso financeiros a colocar ao dispor dos cidadãos e não a redução de despesa pública.⁷¹

Mas não só, o documento, no seu todo, transparecia diversas fragilidade. O Professor Melo Alexandrino apontava-lhe as seguintes: “(...) *uma ausência de diagnóstico dos*

⁶⁸ Cfr. P. 23 do DVRAL.

⁶⁹ Neste sentido refletiu a Prof. Isabel Fonseca no artigo “*Transferência (contratualizada) de atribuições e competências a favor das freguesias*”, in *direito regional e local* n.º 21, Janeiro/Março 2013 : “ (...) *Afinal, parece que a história e a identidade das gentes ainda pesam menos do que pesam as freguesias no Orçamento-Geral do Estado. Como elas constituem estruturas democráticas mais leves, que cuidam de problemas menos complexos das respetivas populações, concretizando o princípio da descentralização e subsidiariedade, têm um muito baixo custo no conjunto do Orçamento do Estado: cerca de 0,1% das despesas totais, pelo que a extinção de 1 165 freguesias poderá eventualmente significar a poupança de cerca de 6,5 milhões de euros.*”

⁷⁰ Publicada no Diário da República, Série II, n.º 116/ XII/1, de 8/2 de 2012.

⁷¹ Ob. Cit.

problemas e dos bloqueios a que se pretende dar resposta.(...)⁷²”, uma proposta de reforma das autarquias locais devia “ ter em consideração os problemas políticos, os problemas de identidade, os problemas de reequilíbrio territorial, os problemas organizativos, financeiros e económicos (...)⁷³”

Regista-se que a reorganização territorial de freguesias não foi objeto de qualquer estudo prévio, foi uma reforma “ on the making”, improvisada. E o “choque reformista” com que se preâmbulava o documento verde, parece ter sido mesmo esse.

Invocava-se no documento verde a existência de um elevado número de freguesias, no entanto as freguesias portuguesas tinham em média mais de 2300 habitantes e cerca de 20 km² e a sua distribuição pelos municípios era bastante equitativa, verificando-se que somente 11 municípios tinham mais de 40 freguesias e mais de metade de todos os municípios tinham 10 freguesias ou menos (Oliveira 2013).⁷⁴

O DVRAL instituiu uma matriz de critérios reorganizativos que, sem mais, previa a eliminação de todas as freguesias de população diminuta, exceto uma reduzida percentagem delas. Assim, aquelas que se localizassem em áreas predominantemente rurais, a mais de 15 km da sede de Municípios com uma densidade populacional inferior a 100 habitantes por km², mantinham a sua existência.

Deste modo, o Governo fazia tábua rasa da CRP, que previa a existência desta espécie de freguesias no seu artigo

Um contrasenso no seio do Livro Verde, sendo que se por um lado se afirmava que a reorganização tinha como objetivo promover a coesão e eficiência, por outro eliminava-se do ordenamento jurídico uma espécie de ente local, que poderia desempenhar mais cabalmente essa função. Se a freguesia é a autarquia local mais próxima dos cidadãos, dentro desta, a freguesia de população diminuta pode projetar-se como a que desempenha mais eficazmente, essa função.

⁷² JOSÉ MELO ALEXANDRINO, Contexto e Sentido da Reforma do Poder Local.

⁷³ JOSÉ MELO ALEXANDRINO, Contexto e Sentido da Reforma do Poder Local.

⁷⁴ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A reforma territorial e funcional das freguesias. In A Reforma do Estado e da Freguesia, NEDAL, 2013, p. 87.

Noutro ponto, deste trabalho, abordaremos em maior detalhe esta questão.

Outra das críticas respeitava à falta de rigor no recurso a certos termos jurídicos. Aludia-se a aglomeração de freguesias, como forma jurídica, para logo de seguida se falar em fusão de freguesias, falava-se no desenvolvimneto de um regime jurídico de criação, modificação e fusão de freguesias. O uso de um termo ou de outro não era indiferente. Desde já, porque agregação de freguesias como forma de modificação / criação extinção de freguesias não existe, remetendo-nos para o fenómenos do associativismo autárquico. Enquanto que a expressão fusão tem o significado jurídico de modificação do território de determinada freguesia. Para esta falta de precisão jurídica pode ter contribuído a inexistência de uma adequada lei-quadro (CÂNDIDO DE OLIVEIRA, 2013)⁷⁵

Procurou-se também aludir a alguns princípios ordenadores das autarquias locais, como o princípio da descentralização, o princípio da subsidiariedade ou o princípio da proximidade, referenciando-os, por vezes, de modo muito indireta como seja a referência a “poder de proximidade”.

3. Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica (Lei nº22/2012 de 30 de maio⁷⁶)

Este diploma constituí uma das pedras angulares de toda a reorganização territorial das freguesias. Afirmamos isto, apesar da sua denominação. Mas não somos só nós a dizê-lo, o Ilustre Cátedra António Cândido de Oliveira intitula-o *“Lei sobre a elaboração de um novo mapa de freguesias em Portugal.”*⁷⁷.

⁷⁵ Neste sentido Melo Alexandrino, *“A administração local autónoma: situação atual e propostas de reforma apresentadas na sequência do Memorando da Troika”*, publicado na Revista de Direito Regional e Local n.º 18, abril/ junho 2012

⁷⁶ Lei n.º 22/2012. D.R. n.º 105, Série I de 2012-05-30;

⁷⁷Revista direito local e regional, n.º 19, julho/setembro 2012;

Esta lei foi aprovada pela Assembleia da República, nos termos da competência que lhe é atribuída pelo artigo 161.º, al c) da Constituição da República Portuguesa (CRP), conforme se refere no seu texto inicial.⁷⁸

Contém vinte e dois artigos, que se dividem em quatro capítulos, um dos quais para a reorganização administrativa do território das freguesias (Capítulo II), compreendido entre os artigos 4.º e 15.º, e outro para a pretensa reorganização administrativa do território dos municípios (Capítulo III), artigos 16.º a 17.º, juntando-se-lhe o anexo I, sobre a classificação dos municípios por níveis e o Anexo II, com uma Lista de Lugares Urbanos por município.

Quanto ao seu objeto, o legislador explicita-o no artigo 1.º, cujo teor é o seguinte:

“ 1 - A presente lei estabelece os objetivos, os princípios e os parâmetros da reorganização administrativa territorial autárquica e define e enquadra os termos da participação das autarquias locais na concretização desse processo. 2 - A presente lei consagra a obrigatoriedade da reorganização administrativa do território das freguesias e regula e incentiva a reorganização administrativa do território dos municípios”.

Apelando à distinção entre objeto imediato e mediato, usada no direito processual civil, podemos declarar que o objeto imediato deste normativo consistiu na definição dos objetivos, princípios e parâmetros da reorganização, assim como o enquadramento do modo de participação na reforma dos entes locais. No entanto, a obrigatoriedade de reorganização administrativa do território das freguesias, estabelecida no seu artigo 1.º, n.º2, constitui o objeto mediato deste diploma.

É uma das premissas de toda a reforma, e nesta lei é princípio estruturante, consignado no artigo 3.º, alínea f): *“(...) Preservação da identidade histórica, cultural e social das comunidades locais, incluindo a manutenção da anterior denominação das freguesias agregadas, nos termos e para os efeitos previstos na presente lei;(...) Participação das autarquias locais na concretização da reorganização administrativa dos respetivos territórios; (...) Universalidade do esforço e flexibilidade no desenho de soluções*

⁷⁸ Refere o preâmbulo deste regime que: “ Lei n.º 22/2012, de 30 de maio
Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica
A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, o seguinte: (..)”.

*concretas de reorganização administrativa territorial autárquica; (...) **Obrigatoriedade da reorganização administrativa do território das freguesias;** (...) Estímulo à reorganização administrativa do território dos municípios; “ .⁷⁹*

Relativamente ao Capítulo dedicado às Freguesias, podemos subdividi-lo em três subcapítulos. O primeiro sobre as “bases do novo modelo de organização territorial das freguesias”, no qual se estabelecem os parâmetros a observar na redução do número de freguesias em cada município, os quais se apresentam em congruência com o previsto no Documento Verde. Ou seja, tomando como referência o enquadramento do município, cujo território se situa determinada freguesia, num dos três níveis previsto. Para facilitar a tarefa o legislador expressamente identificou, no Anexo I, o enquadramento de cada Município.

Para cada Município foram pré-estabelecidos ratios de redução a obter, distintos conforme a freguesia se situasse em lugar urbano ou fora dele. Sendo que lugar urbano seria segundo o n.º1 do artigo 5.º deste diploma: “(...) lugar com população igual ou superior a 2000 habitantes (...)”. E para que não restassem dúvidas, estava anexa à Lei uma lista com todos os lugares urbanos.

De acordo, os ratios a atingir eram:

“a) em cada município de nível 1, uma redução global do respetivo número de freguesias correspondente a, no mínimo, 55 % do número de freguesias cujo território se situe, total ou parcialmente, no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos e 35 % do número das outras freguesias; b) Em cada município de nível 2, uma redução global do respetivo número de freguesias correspondente a, no mínimo, 50 % do número de freguesias cujo território se situe, total ou parcialmente, no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos e 30 % do número das outras freguesias; c) Em cada município de nível 3, uma redução global do respetivo número de freguesias correspondente a, no mínimo, 50 % do número de freguesias cujo território se situe, total ou parcialmente no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos e 25 % do número das outras freguesias.⁸⁰”

⁷⁹ Art. 3.º, alíneas a) a e).

⁸⁰ Art. 6.º, n.º1, als. a) a c).

O método utilizado permanecia a incorretamente designada “agregação de freguesias”.⁸¹ Mais, uma vez, por aqui se vislumbra um dos problemas deste diploma, a imprecisão de termos. “Agregação de Freguesias” é uma expressão ajurídica. O território de uma freguesia pode alterar-se através da sua fusão com outro, ou pela alteração dos limites territoriais daquele ente. O Professor Melo Alexandrino, apontava a eventual má fé do legislador, por querer encobrir a extinção de freguesias.⁸²

Quanto à metodologia⁸³ empregue, esta incluía a audição das assembleias de freguesia, que emitiriam parecer (não obrigatório), das assembleias municipais, que tinham de emitir pronúncia obrigatória e conforme com os parâmetros pré-definidos e a criação de órgão ad hoc, que funcionaria junto da AR, a Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território Local (UTRAT). À qual cumpria emitir parecer⁸⁴ sobre a conformidade ou desconformidade das pronúncias das Assembleias Municipais com os critérios da Lei n.º 22/2012 de 30 maio, e neste último caso, elaborar um projetos de reorganização territorial a propor novamente à assembleia municipal. Projetos que em muitos dos casos se consubstanciaram na reorganização real, dada a recusa de pronúncia de muitas assembleias municipais ou a sua desconformidade.

Após a entrada em vigor deste Regime a 01/06/2012, as Assembleias Municipais e as assembleias de freguesia dispunham do prazo de 90 dias para emitirem pronúncia ou parecer, a remeter à AR ou à Assembleia Legislativa Regional, no caso das freguesias situadas nas regiões autónomas. E eventualmente o parecer da Câmara Municipal, se a iniciativa não tivesse partido daquela.

Portanto, o legislador atribuía ao Município o voto decisivo matéria⁸⁵, o qual tinha o poder de decidir as percentagens de freguesias a reduzir no seu território, desde que o devidamente fundamentasse.⁸⁶ Num mundo completamente às avessas, não obstante a constituição das Assembleias Municipais pelos presidentes de freguesia, atribuía-se a

⁸¹ para

⁸² Neste sentido ver Melo Alexandrino;

⁸³ Método + odos + logos;

⁸⁴ Cuja atividade se encontra documentada e acessível no sítio :

https://www.parlamento.pt/Paginas/XII1SL_UnidTecnicaReorgAdminTerrit20120713.aspx

⁸⁵ Artigo 11.º

⁸⁶ Artigo 7.º

uma autarquia local o poder de decidir da existência de outra autarquia local, postergando-se o princípio fundamental da autonomia local. Voltou-se, neste ponto, ao tempo da velha senhora em que as Freguesias passaram a ser parcelas dos Municípios.

As pronúncias das Assembleias Municipais seriam apreciadas pela Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território (UTRAT). Esta tinha o seguinte leque de competências:

“a) acompanhar e apoiar a Assembleia da República no processo de reorganização administrativa territorial autárquica, nos termos da presente lei;

b) apresentar à Assembleia da República propostas concretas de reorganização administrativa do território das freguesias, em caso de ausência de pronúncia das assembleias municipais;

c) elaborar parecer sobre a conformidade ou desconformidade das pronúncias das assembleias municipais com o disposto nos artigos 6.º e 7.º da presente lei e apresentá-lo à Assembleia da República;

d) propor às assembleias municipais, no caso de desconformidade da respetiva pronúncia, projetos de reorganização administrativa do território das freguesias.”⁸⁷

A natureza jurídica da UTRAT era dúbia se se tratava de órgão administrativo ad hoc ou serviço administrativo, o presente diploma não a logrou esclarecer. O académico Pedro Cruz Silva defendia a sua qualificação como serviço administrativo numa alusão à definição clássica “ (...) *organização permanente de actividade administrativa, ordenada ao desempenho regular das atribuições de determinada pessoa colectiva*”⁸⁸.

Esta qualificação era importante para efeitos da impugnação judicial. As propostas de reorganização elaboradas pela UTRAT foram objeto de sindicância juntos dos tribunais administrativos. As juntas de freguesia interpuseram providências cautelares pedindo a

⁸⁷ Artigo 14.º

⁸⁸ SILVA, Pedro Cruz – Notas sobre a Proposta de Lei n.º 44/XII do Governo para a Reorganização administrativa territorial autárquica. In *Direito Regional e Local* n.º 17, Janeiro/ Março 2012, p. 43.

suspensão de eficácia das propostas da Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território.

No processo n.º 1384/12.4BELRA, a Junta de Freguesia de Espinheiro e a Junta de Freguesia de Louriceira invocavam que a proposta de reorganização administrativa territorial autárquica de fusão daquelas duas freguesias apresentada pela UTRAT, era ilegal por violar os artigos 2.º, 3.º, 6.º, 8.º, 11.º, 14.º, n.º1, al. b) da Lei n. 22/2012, bem como falta de fundamentação e de quórum e erro nos pressupostos de facto.

Este aresto qualifica a UTRAT como uma Comissão ad hoc, criada para acompanhar e apoiar a Assembleia da República no processo de reorganização administrativa territorial, sendo destituída de personalidade judiciária não constituindo um órgão da Administração, não obstante a sua independência e falta de personalidade jurídica.

Relativamente ao pedido, aquele Tribunal aferiu da qualificação da Proposta Concreta de Reorganização Administrativa do Território como ato administrativo. Conforme consta da fundamentação desse Acórdão: “ (...) Acresce que a referida Proposta não se insere no âmbito do procedimento administrativo, mas antes no domínio de um iter político, inerente à divisão administrativa do território, a qual constitui um acto essencialmente político, inserido na função político-legislativa da Assembleia da República (uma vez que a criação de autarquias locais e o estabelecimento dos seus limites territoriais é, face ao disposto no art.º 164.º/ n)) e no art.º 236.º/4 da CRP, da sua competência exclusiva).(...)”

Por fim, concluindo tratar-se de ato preparatório de um acto político, declarando a incompetência material do tribunal, ex vi art. 494.º, alínea a) do Código de Processo Civil.

O STA,⁸⁹ também emitiu pronúncia no mesmo sentido, rejeitando liminarmente os pedidos de providência cautelar, considerando “ (...) é da exclusiva competência da assembleia da república legislar sobre a criação, extinção e modificação das autarquias locais, pelo que aos tribunais administrativos não compete apreciar litígios que tenham

⁸⁹ Veja-se, entre outros, os Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo n.ºs 01345/12, de 19/12/2012, 01388/12, de 19 de dezembro de 2012, 01344/12 de 9/01/2013;

por objeto a impugnação de atos praticados no exercício da função política e legislativa. (...)” – Acórdão do STA, de 29/12/2012, Proc. n.º 01345/12.

Todavia, neste ponto concordamos com a posição de Pedro Cruz Silva, que defendia que os atos emanados por este serviço seriam atos materialmente administrativos. Uma vez que, não obstante a UTRAT ser destituída de personalidade jurídica, funcionando junto da Assembleia da República, casos existem em que este órgão pode produzir atos em matéria administrativa. A atuação da UTRAT refletiria uma nova forma de tutela administrativa sob as autarquias locais. Assim, as propostas concretas de reorganização territorial apresentadas pela UTRAT à Assembleia da República na medida em que as Assembleias Municipais tivessem emitido pronúncia desconforme com os parâmetros pré-estabelecidos podia configurar-se como uma “nova forma de tutela substitutiva sobre as autarquias locais”, tutela administrativa de mérito. Uma vez, que os parâmetros de agregação potenciam conteúdo variados das propostas (SILVA, 2012)⁹⁰

À parte da análise do conteúdo de cada preceito, da simples leitura do capítulo parece resultar que algumas normas não tem sentido existirem, enquanto outras parecem colocar dentro de si todo o tipo de matérias.

Por exemplo, o artigo 11.º com epígrafe “*Pronúncia da assembleia municipal*”, define não só os termos em que deve ser emitida pronúncia pela Assembleia Municipal, intercalando com um número sobre a pronúncia da Assembleia da Freguesia, e terminando estabelecendo os elementos que devia conter a pronúncia da Assembleia Municipal. A saber: “*a) Identificação das freguesias consideradas como situadas em lugar urbano, nos termos e para os efeitos da presente lei; b) Número de freguesias; c) Denominação das freguesias; d) Definição e delimitação dos limites territoriais de todas as freguesias; e) Determinação da localização das sedes das freguesias; f) Nota justificativa. (...).*”⁹¹

Outros dos pontos polémicos deste diploma foi a extinção sem mais das freguesias de população diminuta, como imperativamente se impunha no artigo 6.º, n.º2 que

⁹⁰ SILVA, Pedro Cruz – Notas sobre a Proposta de Lei n.º 44/XII do Governo para a Reorganização administrativa territorial autárquica. In *Direito Regional e Local* n.º 17, Janeiro/ Março 2012, p. 45.

⁹¹ Artigo 11.º, n.º5 da Lei n.º 22/2012 de 30 de Maio.

dispunha: “(...)2 - da reorganização administrativa do território das freguesias não pode resultar a existência de freguesias com um número inferior a 150 habitantes (...).” O legislador optou pela extinção desta espécie de freguesias, descurando a sua consagração constitucional⁹², bem como os necessários procedimentos prévios como seja a obrigatoriedade da sua audição, numa clara e inequívoca preterição do princípio da autonomia local e da Carta Europeia da Autonomia Local. Este diploma vigente na ordem jurídica interna desde 1990, estabelece claramente no seu artigo 4.º, n.º 6 “(...) as autarquias locais devem ser consultadas, na medida do possível, em tempo útil, e de modo adequado, durante o processo de planificação e decisão relativamente a todas as questões que directamente lhes interessem. (...)”⁹³

Relativamente a esta questão dizia Carlos José Batalhão num texto de finais de 2012: “ (...) recorde-se, a propósito, que o art. 245.º, n.º2 da Constituição da República Portuguesa (CRP) expressamente prevê a existência de freguesias de população diminuta, casos em que a administração autárquica fica a cargo de um plenário de cidadãos eleitores (...) mas com estes critério de redução de freguesias definidos legalmente, parece que este tipo de freguesias deixará de ter cabimento, tornando inútil a previsão constitucional (...)”⁹⁴.

Portanto, de um dia para o outro, estas freguesias cessaram a sua existência no ordenamento jurídico, mesmo em áreas predominantemente rurais. Ao contrário do previsto no documento verde, como referimos.

Por outro lado, nos Municípios em que da aplicação dos parâmetros de redução a existência de um número de freguesias inferior a quatro, a pronúncia da Assembleia de Freguesia podia contemplar a existência de quatro freguesias.⁹⁵

4. Lei nº 11/A/2013 (Reorganização administrativa das freguesias)

A definição de uma matriz de critérios meramente orientadora não se verificou, o Regime Jurídico de Reorganização Territorial Autárquica e a Lei 11-A/2013, de 28 janeiro, fixavam requisitos e metas ordenadora e conformadoras da Reforma. Como

⁹² Artigo 245.º, n.º2;

⁹³ Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 13/07, publicada no Diário da República – I Série, n.º 245, de 23/10/1990.

⁹⁴ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, 2 Algumas dúvidas Jurídico- Constitucionais sobre a reforma territorial das freguesias”, in Direito Regional e Local n.º 20, Outubro/ Dezembro 2012, cit, o. 16.

⁹⁵ Da leitura conjugada dos n.ºs 3 e 2 do art. 6.º.

seja, na Lei 22/2012, de 30 maio, o princípio da obrigatoriedade da reorganização administrativa do território das freguesias (artigo 3.º, al. d)), bem como da pronúncia favorável da assembleia municipal (artigo 11.º), a classificação dos municípios por níveis de acordo com a densidade populacional e n.º de habitantes, os designados parâmetros de agregação (artigo 6.º), que impunha partindo do enquadramento do município por níveis, a redução de uma percentagem mínima do n.º de freguesias, a obrigatoriedade. Inclusive, em anexo à Lei 11-A/2013 de 28 janeiro, elencavam-se quais as freguesias a agregar por Município, se por agregação ou alteração dos limites territoriais, a denominação da nova freguesia e sua sede.

Nos termos do n.º

NÃO ABRANGE AS REGIÕES AUTÓNOMAS NEM CONCELHO DE LISBOA.

Criação de freguesias através da sua agregação ou alteração dos limites territoriais, considera fórmula legal adotada (Anexo) inapropriada

Regime de instalação das novas freguesias e regime transitório – lacunar e insuficiente.

Segundo MA estalei foi impugnada no STA por centenas de freguesias, no entanto sem apreciação das questões de mérito levantadas por os juízes considerarem que se tratava de ato de natureza política.

Acórdão TC 86/2013

554/2013, 674/2013 – atos da administração eleitoral

Este tribunal assumiu orientação restritiva quanto à realização de referendos locais sobre a reorganização territorial – Acórdão 384/202, e o Acórdão 398/2012.

Redução de freguesias, sobretudo rurais não operou qualquer redução de custos, nem foi aplicada a todo o território.

5. Principais Problemas Jurídicos da Reforma

1. Ter se ignorado o regime vigente até então:

“não tem sentido ignorar pura e simplesmente o quadro jurídico existente, como se não houvesse normas em vigor no país e como se sobre essas normas nada tivesse sido pensado até agora” – JMA contexto e sentido da reforma;

Ausencia de diagnóstico dos problemas existentes; JMA identifica como problemas do sistema local os seguintes pontos: “ (i) contradições, entorses e ambiguidades – algumas das quais emergentes da Constituição – do sistema de governo local⁹⁷; (ii) problemas graves ao nível da definição da comunidade local (pela incapacidade de tomar como referência os residentes e não os eleitores)⁹⁸; (iii) problemas na divisão administrativa do território (seja ao nível das grandes cidades, seja ao nível supramunicipal e inframunicipal)⁹⁹; (iv) problemas derivados da uniformidade de regime (sem uma adequada diferenciação das realidades)¹⁰⁰; (v) indefinição, lacunas e inoperacionalidade do regime jurídico de criação e extinção dos municípios e freguesias¹⁰¹; (vi) problemas com a definição das atribuições das autarquias locais¹⁰² e também com a desprotecção das autarquias locais frente ao legislador¹⁰³; (vii) enfim, problemas ao nível da informação, do controlo, da cooperação e da articulação das intervenções entre os vários níveis da administração¹⁰”

- um dos obstáculos a uma reorganização das freguesias poderá ser a designada rigidificação daquelas entidades pela CRP. A este respeito salienta o Prof. Melo Alexandrino: “(...) a preocupação da Constituição de definir exhaustivamente a organização e o regime do poder local acabou por levar a um resultado duplamente indesejado²⁵: por um lado, levou à uniformidade de tratamento e à conseqüente rigidificação da matéria²⁶; mas levou também ao crescimento exponencial da normatividade aparente, numa zona (a da organização política) onde ela é apesar de

tudo menos frequente. (...) ⁹⁶ (identificar outros autores que também se refiram a este problema.

- Quais seriam as mudanças que poderiam ser consideradas essências para a TROIKA, e Não deveria ser mais acentuada a diferenciação dos regimes, designadamente através da recuperação da ferramenta da classificação, que bem poderia aqui compensar a extinção ou perda de graus de autonomia, por parte de certas freguesias e até eventualmente municípios? ⁹⁷ Não deveria também ser especialmente pensada a articulação, ao nível das próprias estruturas locais, entre a descentralização e a desconcentração, quer nas relações entre os municípios e as freguesias, quer, especialmente nas grandes cidades, nas relações entre o município e os bairros (circunscrição e estrutura também a recuperar)? ⁹⁷ Não deveria ser expressamente

- A garantia institucional das autarquias locais, não implica em concreto que todas as 4126 freguesias existentes pré-reforma não pudessem ser extintas ou modificadas. Não obstante a doutrina entende que a modificação ou extinção de X autarquia está subjacente a certos limites, enumerados por Jorge Miranda: “ 1.º) não pode haver nenhuma parcela do território nacional sem autarquias locais, ou sem municípios e sem freguesias. 2.º) Não podem ser suprimidas tais e tantas autarquias que fique frustrada a garantia de existência das autarquias locais; ou tantos e tais municípios ou tantas e tais freguesias que fique frustrada a existência destas autarquias (...). 3.º) Em qualquer caso, a decisão de modificação ou d extinção não pode ser arbitrária, tem de respeitar, designadamente, os princípios da tutela da confiança e da proporcionalidade inerentes ao Estado de Direito. 4.º) A modificação e a extinção – tal como a criação – das autarquias locais requer consulta dos órgãos das autarquias abrangidas (art. 249.º).”

97

- António Cândido de Oliveira identificava ainda antes da realização das eleições autárquicas a possibilidade de, em consequência da “profunda reforma territorial” , um

⁹⁶ José M. Alexandrino, Contexto e Sentido da Reforma do Poder Local, p. 5, disponível em <http://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Alexandrino-Jose-de-Melo-Contexto-e-Sentido-da-Reforma-do-Poder-Local.pdf>

⁹⁷ Cfr. Ref. P. ..

presidente de uma junta de uma freguesia extinta concorrer a uma nova freguesia constituída pela freguesia em que exerceu funções.⁹⁸

Falta de Auscultação direta das freguesias. Na Lei de Reorganização Territorial previa-se a consulta aos órgãos das freguesias a extinguir para que se pronunciassem sobre a extinção da freguesia. Também seria emitido parecer, após a pronúncia da freguesia, pela assembleia municipal. Avocam-se para este ponto os arts. 249.º da Constituição na interpretação extensiva (?), que inclui as freguesias em consonância com o disposto no art. 5.º da Carta Europeia da Autonomia Local.

Relativamente à lei n.º 22/2012 de 30 de maio, salienta aquele autor que : “ Esta lei menciona mais de 60 vezes a palavra freguesia ou freguesias mas nenhuma dessas menções remete para a consulta destas no decorrer do procedimento legislativo de reorganização.”⁹⁹

A técnica legislativa empregue – constando de anexos à lei a lista de freguesias criadas por agregação a alteração dos limites territoriais (Anexo I) e os mapas com os novos limites territoriais das freguesias modificadas (Anexo II).¹⁰⁰ A estruturação daqueles anexos é criticada pela sua elevada imprecisão pois

“ Se bem procedesse, o legislador indicaria município a município, para facilitar, as freguesias que se mantinham, as freguesias que se mantinham com alteração dos limites territoriais (freguesias modificadas), as freguesias que se extinguíam e as freguesias que se criavam, indicando o respetivo nome e limites territoriais.”¹⁰¹

Falta de lei-quadro sobre a criação, modificação e extinção das autarquias locais.

Problemas de instalação das novas freguesias. A lei, que entrou em vigor dia 29 de janeiro, cria as novas freguesias no entanto aquelas só assumem aquela qualidade após as eleições legislativas. Sendo que no período que aqueles entes só ficaram

⁹⁸ Cf. António Cândido de Oliveira, *Eleições Autárquicas de 2013: problemas jurídicos entram na campanha*, in *Direito Regional e Local* n.º 21, Janeiro /Março, 2013.

⁹⁹ Ver nota anterior;

¹⁰⁰ Neste sentido pronunciaram-se António Cândido de Oliveira e José Melo Alexandrino.

¹⁰¹ P. 6, nota anterior.

perfeitamente constituídos com a eleição dos novos corpos administrativos a 29 de setembro de 2013.

Referendo\ “ não se trata pois de coordenar os interesses próprios de uma pessoa colectiva com os interesses gerias: mas de permitir aos membros da comunidade personificada que intervenham na gestão dos interesses dela e na formação da sua vontade.” (marcello catenao. P. 229.

Este autot define o referendo como: “ O referêndum é a votação por meio da qual os membros da comunidade de uma pessoa colectiva de população e território, ou os seus representantes qualificados, aprovam ou rejeitam certa iniciativa ou resolução dos órgãos dessa pessoa colectiva.” – p. 228

a.

Abordaremos esta questão, por um lado, analisando a Reforma enquanto um todo, isto é, integrando-a com os preceitos constitucionais e respetivos princípios que regem as autarquias locais e, por outro lado, expondo os principais problemas jurídicos dos corpos legislativos que entraram em vigor, mais propriamente a Lei 22/2012 de 30 de maio e a Lei n.º 11-A/ 2013 de 28 de janeiro.

Assim, uma das principais lacunas da Reforma, segundo diversos autores, foi a sua aplicação sem o necessário e adequado estudo dos principais problemas existentes.

Como salienta o Prof. MELO ALEXANDRINO, quanto ao Documento Verde, este peca por: “1) *“ausência de diagnóstico dos problemas e dos bloqueios a que se pretende dar resposta”*; “2) *proliferação de objetivos, talvez teria sido melhor adiar a reforma do território que fosse;*”¹⁰²

Com efeito, há muito que não era realizada uma reforma administrativa territorial, muito menos uma reforma que passasse pela redução obrigatória de entes territoriais

¹⁰² MELO ALEXANDRINO, *A Administração local autónoma: situação atual e propostas de reforma apresentadas na sequência do Memorando da Troika*, Direito Regional e Local n.º 18, Abril/Junho 2012;

dotados de acento constitucional como as freguesias de população diminuta cuja extinção é determinada *ope legis*.

O artigo 6.º, n.º 2 da RJRATA prescrevia: “2 - *Da reorganização administrativa do território das freguesias não pode resultar a existência de freguesias com um número inferior a 150 habitantes.*”

Portanto assim, de uma rajada só elimina este tipo de freguesias, ignorando a razão da sua existência, numa aplicação cega dos critérios da densidade populacional e n.º de habitantes, que deviam ser empregues, no nosso ponto de vista, com a mediação do princípio da proximidade, e princípio da proporcionalidade na sua dimensão de proporcionalidade em sentido estrito.

Outros dos problemas da reforma e que constitui uma das mais ferozes críticas que lhe tem sido feita, com implicações de cariz jurídico, respeita ao facto de se terem revogado as leis-quadro de criação, modificação e extinção das autarquias locais, por força do artigo 21.º da Lei 22/2012 de 30 de maio, sob a epígrafe “*Norma Revogatória*”: “São revogadas a Lei n.º 11/82 de 2 de junho, Lei 8/93 de 5 março e o artigo 33 da lei n.º 2/2007 de 15 janeiro.”

A Lei n.º 11/82 de 2 junho aprovou o Regime de Criação e Extinção das Autarquias Locais e de designação e determinação da categoria das povoações e a Lei n.º 8/93 de 5 de março aprovou o regime jurídico de criação de freguesias. Estes dois diplomas, eram: tratados pela doutrina e jurisprudência, como lei de enquadramento das Autarquias Locais.

Ademais, para além de revogar aqueles diplomas, o legislador não logra substituí-los com a aprovação dos novos diplomas sobre a reorganização administrativa territorial autárquica. Neste ponto somos da mesma opinião que CARLOS BATALHÃO¹⁰³, no

¹⁰³ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Algumas dúvidas jurídico-constitucionais sobre a reforma territorial das freguesias (um olhar sobre a Lei n.º 22/2012, de 30 maio)*, in Revista de Direito Regional e Local n.º 20, Outubro/Dezembro, 2012;

sentido que, observando o estabelecido na proposta de lei do governo n.º 44/XII, o regime que foi pedido à Assembleia da República não é enquadrável na competência exclusiva atribuída pelo artigo 164.º, al. n) da CRP. E, portanto, aqueles diplomas não têm o valor paramétrico necessário para “definir, em abstrato o conteúdo algo detalhado e pormenorizado” o regime a observar por outras leis de criação de cada autarquia local. Ao contrário do regime revogado que detinha valor paramétrico relativamente a outros atos legislativos, tratando-se de normas que estabeleciam os princípios e bases com certo detalhe ou pormenor para a criação de autarquias locais

Caso seja necessário modificar, criar ou extinguir freguesias ou municípios não existe lei da AR que estabeleça os critérios uniformes para tal. Pois, a lei 22/2012 de 30 de maio destinou-se a implantar a reforma das freguesias, e na vez finda, deixou aquele diploma de ter eficácia, tornando-se caduco, embora vigente.

Outros dos problemas jurídicos prende-se com a previsão de formas denominadas jurídicas para extinguir\ criar as novas pessoas coletivas de carácter territorial. Além de revogar as leis-quadro de criação, modificação e extinção das autarquias locais, o Assim, a Lei 11/A de 2013, de 28 de janeiro estabelecia no seu artigo 1.º, n. 2º:

“2 - A reorganização administrativa das freguesias é estabelecida através da criação de freguesias por agregação ou por alteração dos limites territoriais de acordo com os princípios, critérios e parâmetros definidos na Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, com as especificidades previstas na presente lei.”

Constituem formas de extinção das freguesias, segundo Melo Alexandrino, a fusão ou incorporação, e não a alteração dos limites territoriais, que alguns autores classificam como termo jurídico.

Na incorporação de autarquias locais não é necessário decidir a denominação da freguesia ou local da sede.

Pelo que, segundo este autor, a distinção que o legislador tenta fazer entre o termo fusão, que usa para a extinção dos Municípios, e o termo agregação, para as freguesias, denota má fé do legislador, pois fusão não é termo exclusivamente empregue quando se fala em extinção de municípios.

Também os critérios encontrados para a agregação das freguesias, nomeadamente a densidade populacional e o número de habitantes por município merecem reparo.

J. LUÍS CARNEIRO defendeu que a: *“[tipologia de critérios] a sua aplicação concreta conduz a uma classificação das freguesias desfasada da realidade geográfica e socioeconómica.”*¹⁰⁴

Portanto, a autarquia local base no nosso ordenamento é o município e o legislador na reforma das freguesias, teve por referência os dados de perda de população e densidade populacional por referência aos municípios e não às freguesias como devia.

Para o efeito classificou os territórios como em três tipos de áreas: maioritariamente urbanas, predominantemente urbanas e predominantemente rurais, que supostamente terá tido por base os planos diretor municipal à época desatualizados.

O próprio procedimento de redução das freguesias foi inquinado por um conjunto de problemas.

Como seja a distância de 15 Km (prevista no Doc. Verde) a contar da sede do município, prevista no artigo o legislador não identifica se fala dos paços do conselho ou o ponto mais distante da freguesia ou da sede do município e sede de freguesia.

O prof. MELO ALEXANDRINO entende que as novas freguesias criadas por fusão são *“realidades inteiramente novas”*, atendendo ao seu território, população e interesses locais a prosseguir que já não derivam de um *“específico vínculo de proximidade”*; mas também não se aproximam dos municípios por não assumirem os pré-requisitos financeiros e políticos

¹⁰⁴ . LUÍS CARNEIRO, “A proposta de reforma da administração local – O estado do debate”, Revista de Direito Regional e Local, n.º 17, 2012, pág. 30 e ss

Já António Cândido de Oliveira duvidava em 2011¹⁰⁵, que uma reforma territorial pudesse ser bem-sucedida, pois entendia não existir uma forte necessidade de diminuir o número de freguesias, entendendo serem necessárias freguesias pequenas pois mantinham a proximidade exigida com os fregueses e a distância física a que se encontra destes. Nestes termos, o autor também explica não ser a favor de freguesias demasiado pequenas que podem dificultar a quantidade de recursos financeiros e meios humanos disponíveis.

Outras das críticas feitas a todo o procedimento, foi a ausência de um estudo prévio que tivesse em conta os vários níveis da administração.

Ora, se no século XIX o nosso modelo territorial se assemelhava mais aos países nórdicos, nada temos a perder em olhar o que tem sido feito por lá.

Na Dinamarca foram efetuadas duas reformas territoriais, a primeira em 1970 que demorou mais de 12 anos a implementar, diminuindo o número de municípios de 1.200 para 275 e de distritos de 24 para 14. E a segunda em 2007, por meio de uma “Comissão para a estrutura Administrativa”, que apresentou três modelos para a reforma:

- Municípios Grandes, reduzindo o papel dos Distritos;
- Grandes Distritos com reforço das suas atribuições;
- Extinção dos Distritos, passando para os Municípios as atribuições dos Distritos em tudo que pudessem realizar, e aquilo que não lhe fosse possível realizar passava para o Estado;

¹⁰⁵António Cândido de Oliveira: “ é necessária uma reforma territorial das freguesias?”, in Direito Local e Regional n.º 13, Janeiro / Março 2011

Capítulo IV

Ponderação da reforma nas Regiões Autónomas

1. Pressupostos

Portugal é um Estado unitário que compreende a existência de duas regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e órgãos próprios – *ex vi* artigo 6.º da Lei Fundamental.

Estabelece o artigo 225.º, n. º1 da Constituição: *“A autonomia das regiões visa a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais, bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses.”*

À semelhança das freguesias e dos municípios, as regiões autónomas são também pessoas coletivas territoriais, dotadas de poderes legislativos previstos na Constituição e definidos nos termos do seu estatuto político-administrativo¹⁰⁶

Assim, o legislador constituinte atribuiu às Assembleias Legislativas Regionais, a competência de criar e extinguir autarquias locais, ou modificar a sua área nos termos previstos na lei (artigo 227.º, n. º1, al. I) da CRP). Esta competência é partilhada com a que está reservada à Assembleia da República pelo artigo 164.º, n.º 1, al. n) da CRP. Dispõe este preceito: *“ é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias: (...) n) criação, extinção e modificação de autarquias locais e respectivo regime, sem prejuízo dos poderes das regiões autónomas.(...)”*¹⁰⁷. Assim, à Assembleia da República cabe definir em abstrato os critérios orientadores da criação, modificação ou extinção de freguesia, a definir sob a forma de lei da AR, bem como em

¹⁰⁶ Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores: versão atualizada, Lei n.º 2/2009 de 12 de janeiro e Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira, Lei n.º 13/91 de 5 de junho.

¹⁰⁷ Artigo 164, al. n) da CRP.

concreto criar, extinguir ou modificar determinada autarquia local. Porém, nas regiões autónomas, cabe à Assembleia Legislativa Regional a decisão concreta de criar, modificar ou extinguir autarquias locais.

No âmbito da aplicação da reforma da reorganização territorial das autarquias locais nos Açores, foi suscitado pedido de fiscalização abstrata sucessiva ao Tribunal Constitucional de declaração com força obrigatória geral de inconstitucionalidade e ilegalidade dos artigos 1.º, n.º 2, 3.º, alínea d) e 18.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, subscrito por 9 deputados da Assembleia Legislativa dos Açores (ALRA).

Estatuíam aqueles preceitos o seguinte:

“Artigo 1.º

Objeto

(...) 2 - A presente lei consagra a obrigatoriedade da reorganização administrativa do território das freguesias e regula e incentiva a reorganização administrativa do território dos municípios. (...)

Artigo 3.º

Princípios

*A reorganização administrativa territorial autárquica obedece aos seguintes princípios:
(...) d) Obrigatoriedade da reorganização administrativa do território das freguesias;
(...)*

Artigo 18.º

Regiões Autónomas

(...) 2 - Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, as pronúncias e os projetos previstos nos artigos 11.º e 15.º são entregues às respetivas assembleias legislativas regionais. (...)”

Invocavam, para o efeito, que o estabelecido naqueles artigos violava os preceitos constitucionais que atribuíam competência nesta matéria à Região Autónoma dos

Açores, nomeadamente o artigo 227.º, n.º 1, al. I) da CRP e no artigo 7.º, n.º 1 do EPARAA.

De acordo com o seu entendimento, a competência atribuída à Assembleia da República para extinguir, modificar ou criar freguesias não incluía a criação, extinção ou modificação em concreto de determinada freguesia, pois nas freguesias situadas nas regiões autónomas, essa competência era exclusiva da ALRA.

Além disso, segundo pugnavam, com fundamento no artigo 49.º, n.º 3, alínea e), em conjugação com o artigo 7.º, ambos do EPARAA em matéria de *“criação e extinção de autarquias locais, bem como modificação da respectiva área, e elevação de populações à categoria de vilas ou cidades”*, a região detinha competência própria.

Alegavam, ainda, com fundamento no artigo 7.º do Estatuto Político-Administrativo da RAA, relativo ao reconhecimento da realidade específica de ilha na organização municipal, que: *“(…) nestes termos, reitera-se que o direito ao reconhecimento da realidade específica de ilha na organização municipal (...) impõe ao Estado no âmbito de qualquer processo de Reorganização administrativa territorial autárquica, o dever de salvaguarda da realidade específica da Região Autónoma dos Açores, o que não se verifica na presente Lei n.º 22/2012 de 30 maio, que faz aplicar ao território nacional os mesmos critérios para a designada agregação de freguesias, pelo que o direito tipificado no artigo 7.º do EPARAA não é minimamente atendido.(...)”*

Os Venerandos Juízes do Tribunal Constitucional declararam que a fusão e a extinção de freguesias eram *“reserva absoluta”* da Assembleia da República, versando *“sobre matéria incluída na reserva de lei estadual - concretamente sobre regime de criação, extinção e modificação de autarquias locais, incluído na reserva absoluta de competência legislativa da República -, a qual decorre do princípio geral da unidade do Estado”*.

O pedido dos Srs. Deputados foi declarado improcedente. O Tribunal Constitucional cerceou o pedido à questão de inconstitucionalidade, nomeadamente quanto à delimitação de competências entre a reserva absoluta da Assembleia da República para legislar sobre a criação, modificação e/ou extinção de autarquias locais e respetivo regime – artigo 164.º, alínea I) da CRP – e a competência atribuída às regiões autónomas de criar, extinguir e/ou modificar as autarquias locais, dentro dos limites da lei – artigo 27.º, n.º 1, alínea I) da CRP.

Na esteira do entendimento do Professor Doutor Cândido de Oliveira¹⁰⁸, os Juízes Conselheiros entenderam que o que está constitucionalmente firmado é a necessidade que a alteração do mapa de freguesias observe determinados pressupostos e não que se proíba a extinção de determinada freguesia. Como assente na doutrina dominante¹⁰⁹ a este respeito, a competência atribuída à região autónoma pelos artigos 49.º do EPRAA e 227.º da CRP, é uma *“competência legislativa condicionada, porque dependente de lei de enquadramento que dispõe sobre as condições do exercício do poder atribuído às regiões através das Assembleias Legislativas.”*

Ressalvando que, embora com a revisão constitucional de 1997 a Assembleia da República tenha alargado o seu leque de competências, nomeadamente sendo-lhe atribuída a competência para extinguir, modificar ou criar em concreto freguesias ou municípios, em preterição do Governo. As competências atribuídas às Regiões Autónomas, neste âmbito, mantiveram-se, isto é, as Assembleias Legislativas Regionais continuaram a ter competência para criar, modificar ou extinguir freguesias.

Um dos valores mais discutidos nas últimas décadas, relativamente à organização do Estado, tem sido a descentralização. A descentralização territorial opera, desde já, através das regiões autónomas.

O princípio da descentralização, com consagração constitucional consiste na repartição do poder do Estado. A descentralização levará a uma atuação da Administração mais eficaz e à realização do interesse público.

A autonomia local é exemplo de descentralização, respeitando à *“possibilidade de exercício de certas atribuições ou competências segundo princípios organizativos da decisão e da acção autónomos em relação à «organização» estadual”*¹¹⁰

¹⁰⁸ “O direito de autonomia das autarquias locais não garante o direito à existência de cada uma delas (...);”

¹⁰⁹ Citando J.J. Gomes Canotilho/ Vital Moreira, Constituição da República Anotada, II, 4.ª ed. Revista, Coimbra, 2010, pp.388, Mário Aroso de Almeida, Regime Jurídico da criação de municípios e recurso para o tribunal Constitucional no âmbito das ações de responsabilidade do Estado por ilícito legislativo: a propósito do Acórdão do tribunal constitucional n.º 134/2010, in estudos de homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Vol. II, Coimbra, 2012, 756.

¹¹⁰ Baptista Machado, J.J., Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 76, Livraria Almedina, Coimbra, 1982, pp. 76 e 114.

Quando falamos em descentralização, falamos aqui tanto numa descentralização territorial como numa descentralização administrativa.

2. Reforma na Região Autónoma da Madeira

A Região Autónoma da Madeira é constituída por 11 municípios e 54 freguesias, sendo que 10 municípios e 53 freguesias se situam na ilha da Madeira e os restantes na ilha do Porto Santo.

A ideia de uma reforma autárquica foi muito contestada na Região Autónoma da Madeira. A Assembleia Regional da Madeira, logo após a aprovação da Proposta de Lei n.º 44/XII pela Assembleia da República, emitiu uma resolução¹¹¹ na qual expressava o seu grave descontentamento com a futura reforma: *“Esta legislação a ser promulgada pelo Presidente da República e a ser aplicada representaria um grave atentado contra o poder local democrático, os interesses das populações e o desenvolvimento local.”*

Nesta Resolução foi tomada posição contra a reorganização das freguesias da Madeira, não obstante o reconhecimento da necessidade de reforçar as suas competências e meios financeiros.

Firmemente dizia-se naquela Resolução: *“Assim, em conformidade com a Constituição da República Portuguesa e com o Estatuto Político -Administrativo da Região Autónoma da Madeira e de acordo com o Regimento, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira delibera:*

1 — Manifestar a sua oposição face a qualquer proposta de liquidação de freguesias e afirmar a defesa do atual número de freguesias, por aquilo que representam para as populações, com reforço das suas competências e meios financeiros.

Nenhum órgão autárquico foi eleito com o mandato para liquidar freguesias.”

¹¹¹Resolução da AMRAM n.º 22/2012/M, DR 1.ª série, n.º113, 12 de junho de 2012.

Dos argumentos aduzidos, o financeiro parece ser o mais premente, pois como referimos as freguesias representavam apenas 0,1% do Orçamento de Estado.

Até ao presente ano de 2017, não foi elaborada qualquer reorganização territorial administrativa das autarquias locais na região autónoma da Madeira e tal não se avizinha futuramente.

3. Implementação da reforma na Região Autónoma dos Açores

Qualquer reforma das autarquias locais deverá ter em conta segundo o Professor Melo Alexandrino: “deve antes de mais ter em consideração os problemas políticos, os problemas de identidade, os problemas de reequilíbrio territorial, os problemas organizativos, financeiros e económicos, enfim, a multidimensionalidade da questão”¹¹²

A existência da autarquia local freguesia está intrinsecamente ligada e limitada pelo território que lhe serve de base e pela população que o habita. Dentro de uma ilha, de que se forma um arquipélago, essa associação é, ainda, mais premente.

3.1 Tutela da região sobre as freguesias

O art. 242º da CRP estipula: “ 1. A tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei. “

A tutela administrativa sobre as autarquias locais compete ao Governo Central, nos entanto nas regiões autónomas é expressamente atribuída aos Governos Regionais (art. 227, n.º 1, al. m) da CRP).

A Lei n.º 79/77 de 29 de março, diploma que definia as atribuições e competências das autarquias locais, preescrevia no seu artigo 93.º, os casos em que os órgãos tutelares

¹¹² sentido e contexto da reforma das autarquias locais.

podiam dissolver os órgãos autárquicos, sendo que nas regiões autónomas essa competência era atribuída ao governo regional, uma vez ouvida a assembleia legislativa regional, através de emissão de decreto do governo regional.

Note-se que esta espécie de tutela não é uma forma de extinção de autarquias locais. Diz, antes, respeito à dissolução dos membros dos órgãos e nomeação de comissão temporária, até à realização de novas eleições.

No que respeita à tutela exercida pelos órgãos regionais o art. 44º, al. c) do estatuto político-administrativo da região autónoma dos açores, deve ser interpretado no sentido de conceder aos órgãos regionais poder de orientação (no sentido de dar advertências) e tutela sobre as autarquias locais.

Na verdade não existe uma sucessiva delegação de poderes do Estado para as regiões autónomas e delas para as autarquias. O poder local impõe-se ao Estado.

Mais que espécie de tutela pretendia o legislador constituinte? Existem quatro espécies de tutela administrativa: 1) corretiva; 2) inspetiva; 3) substitutiva e tutela integral.

3.2 Legitimidade jurídica para a efetuar a reforma

A posição açoriana foi, desde cedo, defender que apenas a Assembleia Legislativa Regional teria competência para criar, extinguir ou modificar a área territorial das autarquias locais dos Açores.

Tal posição foi marcada desde logo pela interposição de recurso constitucional de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade e de legalidade dos artigos. 1.º, n.º 2, 3.º, al. d) e 18.º da Lei 22/2012 de 30 maio, com fundamento em 1) a competência absoluta atribuída à Assembleia da República pelos artigos 164.º, alínea n) da CRP

respeita ao regime de criação, extinção ou modificação do território das autarquias locais, competindo à Assembleia Legislativa Regional a decisão em concreto de modificar, extinguir ou criar o território de determinada freguesias, conforme o previsto no artigo 227.º, n. 1, al. I) do Estatuto Político Administrativo. 2) Pugnando tratar-se de uma competência própria da Região, de livre exercício, fundada no direito estabelecido no artigo 7.º do EPARAA de reconhecimento da realidade específica ilha na organização municipal.

Diziam:

“A Assembleia Legislativa reafirma que o disposto no artigo 11º da Lei nº 60/99, de 30 de Junho que, de modo expresse dispõe não ser “permitida a criação de freguesias durante o período de cinco meses que imediatamente antecede a data para realização de quaisquer eleições a nível nacional ou regional”, constitui um impedimento legal à reorganização do território das freguesias nos Açores, a qual compreende a extinção e criação de freguesias, até à realização das próximas eleições regionais.”¹¹³

Vale a pena analisar a Lei n.º 60/99, de 30 de junho, que aprovou o Regime Jurídico de Criação de Freguesias na Região Autónoma dos Açores¹¹⁴.

Este apenas estabelece o regime para a criação de freguesias, nada diz expressamente sobre a modificação ou extinção das mesmas. Nestes termos, foi efetuada uma interpretação extensiva da lei, por parte da Assembleia Regional:

“ A interpretação extensiva verifica-se, pois, sempre que a letra da lei se refira à espécie e o seu significado deva abarcar, por imposição dos elementos não literais da interpretação, o género ou sempre que a letra de uma tipologia taxativa respeito a um a alguns subtipos e o seu significado deva abranger, pelo mesmo motivo, outros subtipos do mesmo tipo¹¹⁵”.

¹¹³Fonte: Relatório da Comissão de Política Geral, sobre a reforma administrativa territorial autárquica na Região Autónoma dos Açores, em 15 de maio de 2012.

¹¹⁴por força da alínea c) do artigo 161.º da Constituição,

¹¹⁵Miguel Teixeira de Sousa, Introdução ao Direito, Almedina, Coimbra, 2012, pág. 375.

Restam-me muitas dúvidas em acompanhar esse tipo de interpretação que a competência exclusiva da reorganização territorial na região se justifique meramente invocando o diploma de 1999.

O exercício da competência concreta para a criação, extinção ou modificação do território numa determinada autarquia reparte-se entre a Assembleia da República e o Governo, quanto às autarquias situadas no território continental, e as Assembleias Legislativas Regionais, nas autarquias situadas no território de cada uma das Regiões Autónomas - alínea l) do nº 1 do artigo 227.º da CRP. Ato legislativo que reveste a forma de decreto legislativo regional, ex vi artigo 232.º, n.º1, conjugado com o artigo 112.º, n.º4 da CRP.

3.3 Colisão de princípios

Princípio da Descentralização, estipula-se no art. 267.º, n.º2 da CRP:

“ 2. Para efeito do disposto no número anterior, a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da Administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes.

Identificamos aqui dois princípios basilares que entram em aparente conflito. Por um lado, temos o princípio da unidade do território, e por outro o princípio da autonomia local.

Até que ponto o princípio da unidade do Estado permite a existência de diferentes formas de organização territorial das autarquias locais, conforme prevê o artigo 236.º, n.º 3 da CRP.

O princípio da autonomia local goza de base constitucional no artigo 6, n.º 1, da CRP: *“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”*.

Um dos propósitos da autonomia é precisamente de tratar de matérias de natureza sensível, como o poder local.

O Governo exerce poderes de direção apenas sobre a atividade da administração direta do Estado, e de tutela sobre a Administração autónoma local¹¹⁶. Sobre esta é exercida apenas uma tutela da legalidade¹¹⁷, que se subjaz à verificação do cumprimento da lei, existindo um cuidado constitucional em salvaguardar a independência das autarquias face à tutela governamental.

A autonomia para estar assegurada, é necessário a disponibilidade de meios financeiros. Nunca podemos olhar para o princípio da autonomia de forma isolada, este não se realiza sozinho. Pelo contrário, é através da conjugação os diversos princípios basilares das autarquias que se pode atingir a realização do princípio da autonomia.

A Carta Europeia de Autonomia Local:

“As autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições”¹¹⁸.

Vale apenas enquadrar com n.º 2 do artigo 238.º CRP, segundo o qual:

“O regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correção de desigualdade entre autarquias do mesmo grau”.

Outro diploma que merece a nossa breve atenção é a Lei n.º 75/2013, 12 de setembro. O diploma alargou o leque de competências das freguesias (com a delegação de muitas das competências dos Municípios para estas), sendo necessário aumentar as transferências do OE. Pelo que devemos pensar qual o modelo de organização (sistema, território etc.) que queremos para as Autarquias Locais.

¹¹⁶Conforme o artigo 199.º da CRP.

¹¹⁷Artigo 242.º n.º 1 da CRP.

¹¹⁸No artigo 9.º n.º 1.

Aproveitar a reforma já realizada no continente, deve ser uma fonte de aprendizagem no que correu bem e menos bem.

Continuará a fazer sentido a previsão constitucional de freguesias de população diminuta?

Em 2012 as transferências do Orçamento de Estado para as juntas de freguesia dos Açores ficaram nos 5,7 milhões de euros. (ponderação da ótica financeira é essencial na concretização da reforma).

3.4 A inércia da assembleia legislativa regional

Tendo em conta a particularidade regional insular, no que diz respeito às questões sociais, geográficas e económicas, o reformador tem de temperar a sua atuação de forma informada e refletida. A Assembleia Regional açoriana parece ser a que melhores condições reúne para a realização desta reforma.

Não se pode cair na tentação do laxismo legislativo, onde apenas se faz cópia da lei nacional que a adaptação se reduza em apenas alterações simbólicas.

No dia 13 de janeiro de 2012, a Comissão de Política Geral emitiu parecer desfavorável, por unanimidade, à proposta de lei reformadora, tendo formulado duas propostas de alteração na especialidade aos artigos 3.º e 16.º, as quais não foram acolhidas pela Assembleia da República no processo legislativo que culminou com a aprovação desta proposta de Lei – Decreto da Assembleia nº 48/XII.

A Assembleia Legislativa Regional pronunciou-se em dois momentos:

- Num primeiro momento, a propósito da proposta de Lei nº 44/XII, através de relatório da Comissão de Política Geral, de 13 de março de 2012. Anexo de Parecer da Comissão de Política Geral, aprovado por unanimidade, que refere ser competência regional a criação e extinção de freguesias, rejeitando, por isso, a aplicação nos Açores da legislação nacional recentemente aprovada.

- num segundo momento, por meio de relatório elaborado por esta Comissão sobre a reforma administrativa territorial autárquica na Região Autónoma dos Açores, em 15 de maio de 2012, no cumprimento da Resolução nº 8/2012/A, de 20 de fevereiro, da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, por meio da Resolução nº 8/2012/A, de 20 de fevereiro, resolveu encarregar a Comissão de Política Geral de:

- a) Definir os princípios orientadores e os critérios estruturantes para a reforma da Administração Local e do setor público empresarial local da Região Autónoma dos Açores;
- b) Solicitar à Delegação Regional da Associação Nacional de Freguesias e à Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores o envio de documentos com a proposta destas entidades sobre a reforma da Administração Local da Região Autónoma dos Açores, a ser entregue num prazo máximo de quarenta e cinco dias, após a publicação daquela Resolução, procedendo à audição das entidades após a entrega do documento, num prazo máximo de vinte dias;
- c) No âmbito das atribuições desta Assembleia Legislativa, em matéria de criação ou extinção de autarquias locais, apresentar ao Plenário da Assembleia Legislativa, no prazo de noventa dias, uma análise ao mapa autárquico e do setor público empresarial da Região Autónoma dos Açores;
- d) Elaborar uma compilação dos pareceres emitidos pelas Freguesias e Municípios da Região Autónoma dos Açores relativamente à reestruturação do mapa autárquico.

Na elaboração do relatório, foram auscultadas através de audição escrita das seguintes entidades situadas no território da Região Autónoma dos Açores:

Assembleia Municipais

Câmaras Municipais

- Posição do Município quanto aos objetivos e parâmetros da reorganização administrativa territorial autárquica;
- Posição quanto à proposta de Lei nº 44/XII;
- Informação quanto ao setor empresarial local, com indicação do respetivo universo, cópia dos pactos sociais das entidades empresariais, bem como dos respetivos indicadores económicos e financeiros e das contas relativas ao último exercício.

Juntas de freguesia

- Posição da Freguesia quanto aos objetivos e parâmetros da reorganização administrativa territorial autárquica;
- Posição quanto à proposta de Lei nº 44/XII;
- Informação quanto à existência no território da Freguesia de instituições culturais, recreativas, desportivas e outras com papel relevante na vida comunitária da Freguesia.

Conselhos de Ilha

- Aos Conselhos de Ilha foi solicitada posição quanto aos objetivos e parâmetros da reorganização administrativa territorial autárquica.

Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores.

Delegação Regional da Associação Nacional de Freguesias.

Quadro Síntese de Participação

Entidade	Parecer Emitido	Parecer não emitido
Assembleias Municipais	10	9
Câmaras Municipais	17	2
Juntas de Freguesia	102	53
Conselhos de Ilha	6	3
Total	135	67

Fonte: Relatório da Comissão de Política Geral, sobre a reforma administrativa territorial autárquica na Região Autónoma dos Açores, em 15 de maio de 2012.

De lamentar que cerca de um terço das juntas de freguesia não se tenha pronunciado sobre a reforma que diretamente as iria afetar. Vale apenas refletir sobre esta posição política, ou simples laxismo administrativo.

O artigo 7º, no seu n.º1, da Lei n.º 22/2012 de 30 de maio, estabelece um critério de flexibilidade, segundo o qual a *“assembleia municipal goza de uma margem de flexibilidade que lhe permite, em casos devidamente fundamentados, propor uma redução do número de freguesias do respetivo município até 20% inferior ao número global de freguesias a reduzir resultante da aplicação das percentagens previstas no nº 1 do artigo 6º”*. Não cuida a lei de estabelecer qualquer parâmetro para a fundamentação a invocar pela Assembleia Municipal para propor uma redução do número de freguesias inferior à que resultaria da aplicação direta das regras estabelecidas no seu artigo 7º.

Quanto à classificação das freguesias situadas em lugar urbano, a iniciativa legislativa estabelece uma norma de modulação dos critérios estabelecidos no seu artigo 5º, permitindo que as Assembleias Municipais possam, em caso devidamente fundamentados – colocando-se aqui a questão anterior – *“considerar como não situadas nos lugares urbanos do município freguesias que como tal sejam consideradas nos termos dos números anteriores”*. Da aplicação do artigo 4º desta iniciativa à realidade autárquica regional resultam as seguintes tipologias de Municípios:

MUNICÍPIOS DE NÍVEL II - Angra do Heroísmo, Ponta Delgada, Ribeira Grande.

MUNICÍPIOS DE NÍVEL III – Calheta, Corvo, Horta, Lagoa, Lajes das Flores, Lajes do Pico, Madalena, Nordeste, Povoação, Praia da Vitória, Santa Cruz da Graciosa, Santa Cruz das Flores, São Roque do Pico, Velas, Vila do Porto, Vila Franca do Campo.

A competência atribuída à Unidade Técnica, não era aplicável nas regiões autónomas, por violação de competência legislativa regional, no caso, por violação de competência legislativa da Região Autónoma dos Açores, como resulta do disposto na alínea l) do nº 1 do artigo 227º, da Constituição da República Portuguesa e na alínea e) do nº 3 do artigo 49º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPARAA).

Da aplicação dos critérios previstos no artigo 6º da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio para a agregação de freguesias, obtém-se o resultado constante do quadro seguinte, considerando-se a aplicação da norma do nº 4 do artigo 6º, que permite que, sempre que do cumprimento dos parâmetros de agregação previstos no artigo 6º, resulte um

número de freguesias inferior a 4, a pronúncia da assembleia municipal pode “contemplar a existência de quatro freguesias no território do respetivo município”

Nos Açores, atualmente, existem 17 freguesias com menos de 300 habitantes¹¹⁹, conforme os censos de 2011. Nomedamente, Serreta 293 hab.(Angra do Heroísmo), Norte Pequeno 189 hab. (Calheta), Praia do Norte 250 hab. (Horta), Mosteiro 43 hab., Lajedo 93 hab., Fajã Grande 201 hab, Fajãzinha 76 hab., Fazenda 257, Lajedo 93, Lomba 206 hab. (todas pertencentes ao concelho de Lajes das Flores), Algarvia 290, Santo António de Nordestinho 255 , São Pedro de Nordestinho 274 (concelho do Nordeste), Lomba de São Pedro 284 (Concelho da Ribeira Grande), Caveira 77, Cedros 129 (Concelho de Lajes das Flores) e a freguesia de Santo Amaro 288 hab. (Concelho de São Roque do Pico).

3.5 Especificidades a ter em conta

O modelo da reforma nacional das freguesias parece claramente desadequado à realidade periférica açoriana, condicionada pela insularidade e pela dupla insularidade, que impõe uma especial diferenciação positiva em termos legais.

A célebre expressão de Aristóteles “*tratar igual o que é igual, e diferente o que é diferente*”, traduz na essência o princípio da igualdade. As particularidades geográficas e demográficas açorianas requerem um tratamento proporcionalmente diferente de forma a respeitar os princípios que subjazem as autarquias locais.

A insularidade, conceito por vezes apenas abstrato para o legislador nacional, tem de ser respeitada e acautelada.

Pouco tempo antes da publicação da lei reformadora autárquica, a lei n.º 22/2012, de 30 de maio, a Assembleia Regional elaborou um relatório demonstrando estar fortemente contra a aplicação da reforma na região autónoma. Apresentou uma posição de aparente satisfação com a divisão territorial das 154 freguesias na região:

¹¹⁹ Valor de referência, tendo em conta o artigo 5.º do lei n.º 60/99.” *Critérios técnicos 1 - A criação de freguesias fica condicionada à verificação cumulativa dos seguintes requisitos: a) Número de eleitores da freguesia a constituir não inferior a 300”.*

“A atual organização territorial autárquica das freguesias existente nos Açores revela-se adequada à realidade política, social, económica e cultural do nosso Arquipélago, constituindo um importante instrumento de dinamização do desenvolvimento e da coesão de cada uma das nove ilhas dos Açores e, conseqüentemente, da Região no seu todo.”¹²⁰

A aplicação aos Açores dos critérios definidos para a reorganização administrativa a nível nacional implicaria uma redução de 51 freguesias no arquipélago, passando a existir 104 freguesias.

Entre as freguesias que seriam extintas, dez são do concelho de Ponta Delgada, oito de Angra do Heroísmo e seis da Ribeira Grande.

No Corvo também não haveria qualquer alteração ao nível da reorganização administrativa já que o concelho não possui nenhuma freguesia.

Quadro da Putativa da Reforma de 2012

Concelho	Número de freguesias atuais	Número de freguesias futuras	Diferença
Angra do Heroísmo	19	11	-8
Praia da Vitória	11	8	-3
Ponta Delgada	24	14	-10
Ribeira Grande	14	8	-6
Nordeste	9	7	-2
Povoação	6	4	-2
Vila Franca do Campo	6	4	-2
Lagoa	5	3	-2
Horta	13	8	-5
Lajes do Pico	6	4	-2
São Roque do Pico	5	4	-1

¹²⁰Relatório da Comissão de Política Geral, sobre a reforma administrativa territorial autárquica na Região Autónoma dos Açores, em 15 de maio de 2012.

Velas	6	4	-2
Calheta (São Jorge)	5	4	-1
Santa Cruz da Graciosa	4	4	-
Lajes das Flores	7	5	-2
Santa Cruz das Flores	4	4	-
Vila do Porto	5	4	-1
Corvo	-	-	-
Total	155	104	-51

Fonte: Relatório da Comissão de Política Geral, sobre a reforma administrativa territorial autárquica na Região Autónoma dos Açores, em 15 de maio de 2012.

O Concelho de Ponta Delgada que tem cerca de 63.622 habitantes (município mais populoso da região), e uma densidade populacional de 273 h/km². Para efeitos de aplicação dos critérios fixados na Lei n.º 22/2012 de 30 maio é um município mediantemente povoado, isto é, devia reduzir obrigatoriamente 50% do número de freguesias cujo território se localizasse total ou parcialmente em “*lugar urbano*” contíguo.

A sede do município, cidade de Ponta Delgada, está dividida em três freguesias cuja área total não chega aos 8km², abrangendo uma população de 18. 000 habitantes.

Segundo o artigo 5.º, n. 1 da Lei 22/2012, de 30 maio: “*considera-se lugar urbano o lugar com população igual ou superior a 2000 habitantes (...)*”, porém, poupando-nos o trabalho, o legislador elaborou no Anexo II incluído nesta Lei, uma lista de lugares urbanos por Município.

Deste modo, o município de Ponta Delgada possuirá 9 lugares urbanos, sete dos quais contíguos (sede do município, Arrifes, Fajã de Baixo, Fajã de Cima, Livramento, Relva, São Roque), correspondendo cada um a uma freguesia, exceto na sede de município que conta com três freguesias. Registrando estes lugares urbanos cerca de 42.480 habitantes.

Assim, aplicando os critérios de redução, deveriam ser extintas pelo menos 5 freguesias (usando a regra do arredondamento). Portanto, distribuindo equitativamente a população poderíamos vir a ter freguesias com cerca de 10 000 habitantes.

Estes números sobressaem na realidade açoriana, onde existem municípios, a maioria, com menos de 10 000 habitantes.

Modestamente, penso que, sem qualquer índole centralista, posição em que não me revejo, mas sim olhando à realidade arquipelágica, e aquilo que de bom e eficaz se fez no Continente, parece-me plenamente justificada a criação de um regime específico para Ponta Delgada, conforme foi feito em Lisboa. Posição para a qual me inclino.

Com efeito, a reorganização territorial das freguesias Lisboetas foi efetuada separadamente do resto do país, não obedecendo aos critérios da Lei 22/2012, mas sim aos da Lei 56/2012.

Houve uma alargada discussão pública e efetiva pronúncia das freguesias a extinguir no processo, que resultou na manutenção de 10 das 53 freguesias existentes, criação de 13 novas freguesias por fusão e 1 freguesia por desmembramento, num total de 24 freguesias

Segundo o Professor Marcello Caetano, era permitida uma certa diferenciação entre autarquias locais, segundo dizia: *“ Estes dois critérios – proximidade dos interesses, eficiência da realização – levam a admitir certa diferenciação entre autarquias, pois não só os interesses comuns são de diferente carácter consoante se trata de freguesias, de concelhos ou de distritos, como dentro de cada uma destas categorias, não deverão ser medidas pela mesma bitola as autarquias dos agregados urbanos ou rurais e, sobretudo, os interesses das grandes cidades e das modestas povoações.”*¹²¹

3.4.1 Órgãos representativos das Ilhas - legitimidade e papel na implementação da reforma

¹²¹ CAETANO, Marcelo - Manual de Direito Administrativo, p. 302.

Tendo em conta que este órgão foi auscultado no âmbito da elaboração do relatório pela Assembleia Regional, demonstra a importância que este parece ter para a mesma.

Importa deixar algumas notas sobre esta figura quase feudal, Conselho dos “velhos sábios”.

O legislador constituinte estabeleceu a possibilidade de serem criadas nas ilhas e áreas metropolitanas outras formas de organização territorial autárquica, postulando o artigo 236.º, n. º3 da CRP:

“Nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica.”

Os órgãos representativos das ilhas são comumente tratados pela sua designação inicial, Conselhos de Ilha. Foram criados em 1980, insertos no Capítulo I, do Título IV da Lei n. º39/80, de 5 de agosto que aprovou o Estatuto Político Administrativo dos Açores, ocupando sete dos seus 93 artigos.

Relativamente à sua natureza jurídica não são autarquias locais territoriais, apesar de serem constituídas pelo mesmos elementos, veja-se população e território.

Somente tomaram a designação de órgãos representativos das ilhas em 2009, com publicação da Lei 2/2009 de 12 janeiro, que reviu o Estatuto.

Não é uma Autarquia Local não só força da tipicidade destas (freguesias e municípios), mas essencialmente por lhe faltar a legitimidade popular, os seus membros não são diretamente eleitos.

Encontra o seu âmbito de atuação genericamente definido no Estatuto, que se remetendo para lei o seu regime.

O atual artigo 128.º do EPARAA prescreve:

“Órgãos representativos das ilhas

1 - Cada ilha tem um órgão representativo dos seus interesses.

2 - Aos órgãos representativos das ilhas compete:

a) emitir parecer sobre matérias com interesse para a ilha, por sua iniciativa ou a solicitação de um dos órgãos de governo próprio;

b) fomentar a colaboração e cooperação entre autarquias da mesma ilha e a uniformização de regulamentos municipais;

c) exercer as demais competências que lhe sejam atribuídas por decreto legislativo regional.

3 - Os órgãos representativos das ilhas devem ser compostos por representantes dos órgãos de governo próprio, das autarquias locais e da sociedade.

4 - A constituição, organização e funcionamento dos órgãos representativos das ilhas, bem como os direitos e deveres dos seus membros, são regulados por decreto legislativo regional.

É um órgão consultivo, emite pareceres, existindo nas ilhas com mais de um município e era composto pelos presidentes das assembleias municipais e câmaras municipais de cada ilha e pelo delegado do governo regional e mais três pessoas idóneas escolhidas por aqueles presidentes.

Vale apena fazer um paralelismo com a figura do representante da República, apesar dos conselhos de ilha ainda serem mais absurdos.

3.4.2 Figura do representante da república

Duvidosa a figura do representante da república, além de rever um patronalíssimo desnecessário sobre a autonomia revela também um receio de separatismo.

A sua nomeação, pelo Presidente da República, é especial, mas perante ele não tem responsabilidades proporcionais. É um ministro diferente dos outros, mas o alcance dessa diferença é ambíguo. Tem assento no Conselho de Ministros, mas não se desloca à Assembleia da República nem participa em debates parlamentares.

a chantagem política baseada no separatismo. É um dos elementos mais estranhos da vida política nacional. Cria um clima irracional, para o qual contribuem açorianos, madeirenses e continentais de várias cores políticas. Quem reivindica utiliza a chantagem separatista. Quem recusa utiliza o anátema separatista. Alguns autonomistas.

Conclusões

Historicamente, as reformas territoriais sempre tiveram grande dificuldade a serem implementadas, sofrendo muita constatação durante o processo de reforma. Ora, tal não surpreende as dificuldades que a mais recente reforma teve, tanto na aceitação pelos políticos e populações como na sua implementação-1

Mouzinho da Silveira, na primeira reforma territorial em Portugal, sofreu muitas críticas principalmente pela importação excessiva do modelo francês. Várias reformas foram feitas posteriormente, durante o período do constitucionalismo monárquico, com vista a corrigir ou aperfeiçoar esta primeira ideia de Mouzinho da Silveira.

Na primeira república, adotou-se uma índole descentralizadora dos poderes do Estado, mas esta visão apenas durou até ao Estado Novo. O período de ditadura, seguiu sempre uma linha ideológica centralista, ficando o poder local anímico.

Com o 25 de abril de 1974, a passagem para a democracia trouxe mudanças ao nível da organização territorial. Com a Constituição de 1976, as autarquias locais, passaram a ter dignidade constitucional, potenciando a descentralização e o desenvolvimento do poder local.

No século XXI, com a crise financeira que se iniciou no fim da última década, o país e as autarquias locais sofreram maiores constrangimentos financeiros que levaram à necessidade de uma otimização das infraestruturas e da própria organização do território.

Com o pedido externo de ajuda financeira, uma das imposições foi a necessidade de uma reforma territorial administrativa. A mais recente reforma da administração local, foi desde cedo contestada.

O Governo no espaço de 1 ano e meio aprovou um vasto conjunto de leis relativas às autarquias locais, que estão impregnadas de problemas jurídicos;

A reforma da administração local impulsionada pelo Memorando de Entendimento efetuou uma redução sem precedentes do número de freguesias no

nosso país, culminando na extinção de 1160 paróquias, que correspondeu a uma redução de aproximadamente 30% daquelas entidades.

No espaço de 2 anos o ordenamento local mudou drasticamente, e nas eleições autárquicas de 2013 os fregueses foram votar para os órgãos das novas freguesias.

A Reforma contou com a oposição da maioria das freguesias e municípios, que ou não se pronunciaram\ emitiram parecer como previsto na Lei 22/2012 de 30 de maio. Pelo que a maioria das freguesias, que passaram a ter a nomenclatura de “União de Freguesias”, mantendo a designação anterior, foram criadas pela Unidade Técnica a funcionar junto da Assembleia da República, a qual estava composta essencialmente por técnicos, visto que as Associações de Município e de Freguesias recusaram nomear representantes para a Unidade Técnica.

Foi criado um vasto leque de nova legislação, destacando-se a Lei 22/2012 de 30 de maio e a lei 11-A/2013 de 28 de janeiro.

Estes diplomas foram muito polémicos e inculcavam muitos erros de técnica jurídica, como a previsão da extinção de freguesias através da alteração dos seus limites territoriais.

O ordenamento local ficou órfão desde essa data de um a lei-quadro sobre a criação, modificação e extinção das autarquias locais.

Não foi elaborado qualquer estudo prévio à reforma, nem contabilizados os ganhos financeiros que se pugnava obter.

Apesar da sua implementação ter sido apenas feita no território continental português, a reforma operou a redução de quase um terço do número de freguesias total.

Por parte das Regiões Autónomas, as Assembleias Legislativas Regionais, rejeitaram vivamente extinguir em concreto qualquer freguesia, arguindo a falta de legitimidade do Governo nacional em criar, modificar ou extinguir freguesias nos territórios autónomos.

Apesar do adormecimento da questão na Região Autónoma dos Açores, a reforma é ponderável, mas observando sempre diferentes critérios daqueles utilizados na reforma nacional, nomeadamente insularidade e dupla insularidade dentro do arquipélago, as menores dimensões e população, entre outros.

Em suma, tanto vale a aldeia, tanto vale o país!

Anexo I

Lista dos municípios nos Açores

Ilha de Santa Maria

- Município de Vila do Porto

Ilha de São Miguel

- Município da Lagoa
- Município do Nordeste
- Município de Ponta Delgada
- Município da Ribeira Grande

Ilha da Terceira

- Município de Angra do Heroísmo
- Município da Praia da Vitória

Ilha da Graciosa

- Município de Santa Cruz da Graciosa

Ilha de São Jorge

- Município da Calheta
- Município das Velas

Ilha do Pico

- Município das Lajes do Pico
- Município da Madalena
- Município de São Roque do Pico

Ilha do Faial

- Município da Horta

Ilha das Flores

- Município das Lajes das Flores
- Município de Santa Cruz das Flores

Ilha do Corvo

- Município do Corvo

Lista das freguesias nos Açores

Ilha de Santa Maria

Concelho de Vila do Porto

Almagreira, Santa Bárbara, Santo Espírito, São Pedro, Vila do Porto.

Ilha de São Miguel

Concelho da Lagoa

Água de Pau, Cabouco, Nossa Senhora do Rosário, Ribeira Chã, Santa Cruz

Concelho do Nordeste

Achada, Achadinha, Algarvia, Lomba da Fazenda, Nordeste, Salga, Santana, Santo António de Nordestinho, São Pedro de Nordestinho.

Concelho de Ponta Delgada

Ajuda da Bretanha, Arrifes, Candelária, Capelas, Covoada, Fajã de Baixo, Fajã de Cima, Fenais da Luz, Feteiras, Ginetes, Mosteiros, Pilar da Bretanha, Ponta Delgada (S. José), Ponta Delgada (S. Pedro), Ponta Delgada (S. Sebastião), Relva, Remédios, Rosto de Cão (Livramento), Rosto de Cão (são roque), Santa Bárbara, Santa Clara, Santo António, São Vicente Ferreira, Sete Cidades.

Concelho da Ribeira Grande

Calhetas, Fenais da Ajuda, Lomba da Maia, Lomba de São Pedro, Maia, Pico da Pedra, Porto Formoso, Rabo de Peixe, Ribeira Grande (Conceição), Ribeira Grande (Matriz), Ribeira Seca, Ribeirinha, Santa Bárbara, São Brás.

Concelho de Vila Franca do Campo

Água de Alto, Ponta Garça, Ribeira das Tainhas, Ribeira Seca, Vila Franca do Campo (são Miguel) e Vila Franca do Campo (São Pedro).

Concelho da Povoação

Água Retorta, Faial da Terra, Furnas, Nossa Senhora dos Remédios, Povoação, Ribeira Quente.

Ilha da Terceira

Concelho de Angra do Heroísmo

Altares, Angra (Nossa Senhora da Conceição), Angra (Santa Luzia), Angra (São Pedro), Angra (Sé), Cinco Ribeiras, Doze Ribeiras, Feteira, Porto Judeu, Posto Santo, Raminho, Ribeirinha, Santa Bárbara, São Bartolomeu de Regatos, São Bento, São Mateus da Calheta, Serreta, Terra Chã, Vila de São Sebastião.

Angra (Santa Luzia) é freguesia mais pequena em termos de área, 1,3 km².

Concelho da Praia da Vitória

Aigualva, Biscoitos, Cabo da Praia, Fonte do Bastardo, Fontinhas, Lajes, Porto Martins, Praia da Vitória (santa cruz), Quatro Ribeiras, São Brás e Vila Nova.

Ilha da Graciosa

Santa Cruz da Graciosa

Guadalupe, Luz, Praia (São Mateus), Santa Cruz da Graciosa.

Ilha de São Jorge

Concelho das Velas

Manadas, Norte Grande (Neves), Rosais, Santo Amaro, Urzelina (São Mateus), Velas (São Jorge).

Concelho da Calheta

Calheta, Norte Pequeno, Ribeira Seca, Santo Antão, Topo (Nossa Senhora do Rosário)

Ilha do Pico

Concelho da Madalena

Bandeiras, Candelária, Criação Velha, Madalena, São Caetano e São Mateus.

Concelho da São Roque do Pico

Prainha, Santa Luzia, Santo Amaro, Santo António, São Roque do Pico.

Concelho das Lajes do Pico

Calheta do Nesquim, Lajes do Pico, Piedade, Ribeiras, Ribeirinha, São João.

Ilha do Faial

Concelho da Horta

Capelo, Castelo Branco, Cedros, Feteira, Flamengos, Horta (Angustias), Horta (Conceição), Horta (Matriz), Pedro Miguel, Praia do Almojarife, Praia do Norte, Ribeirinha e Salão.

Ilha das Flores

Concelho de Santa Cruz das Flores

Caveira, Cedros, Ponta Delgada, Santa Cruz das Flores

Concelho das Lajes das Flores

Fajã Grande, Fajãzinha, Fazenda, Lajedo, Lajes das Flores, Lomba, Mosteiro.

O Mosteiro é a freguesia dos Açores (e Portugal?) com menos habitantes, 43 segundo os últimos censos.

Ilha do Corvo

Não tem qualquer freguesia¹²².

¹²² Artigo 136.º do EPARAA.

Anexo II

Tipologia de Município		Freguesias em Sede Município	Outras Freguesias		
Nível 1					
1º Critério	> 500 hab./km ²	Raio até 3 km.	2º Critério	AMU e APU	
		Mínimo 20,000 habitante por Freguesia		Mínimo 5,000 habitantes por Freguesia < 10 km Sede Município	
				Mínimo 3,000 habitantes por Freguesia > 10 km Sede Município	
Nível 2					
1º Critério	>100 hab./km ² < 500 hab./km ²	Raio até 3 km.	2º Critério	APR	AMU e APU
		Mínimo 15,000 habitante por Freguesia		Mínimo 1,000 hab por Freguesia	Mínimo 5,000 habitantes por Freguesia <10 km Sede Município Mínimo 3,000 habitantes por Freguesia >10 km Sede Município
Nível 3					
1º Critério	< 100 hab./km ²	1 Freguesia	2º Critério	APR	AMU + APU
				Mínimo 500 hab por Freguesia	Mínimo 1,000 hab por Freguesia

Bibliografia

AMARAL, Diogo Freitas do Curso de Direito Administrativo, volume I, 4.ª edição, Almedina, 2015.

AMARAL, Diogo Freitas do, Manual de Introdução ao Direito. Vol. I, Almedina, 2004.

ALEXANDRINO, José de Melo, Contexto e sentido da reforma do poder local, Tópicos desenvolvidos da lição proferida, em 4 de novembro de 2011, no Módulo “A interioridade no tempo e no espaço” no curso I pós-graduado sobre o Direito da Interioridade.

ALEXANDRINO, José de Melo, «Direito das Autarquias Locais», in Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coords.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. IV, Coimbra, Almedina, 2010.

ALEXANDRINO, José de Melo, «Síntese comparativa», in *Jornadas de direito municipal comparado lusófono*, Lisboa, AAFDL; 2014, pp. 195-212.

ALEXANDRINO, José de Melo, Dez questões em torno do lugar das freguesias na organização do Estado / In: *Questões atuais de direito local*. - Braga, 2013-. - Nº 8 (out.-dez. 2015), p. 7-18.

ALEXANDRINO, José de Melo, O direito municipal como disciplina jurídica / In: *Questões atuais de direito local*. - Braga, 2013-. - Nº 6 (abr.-jun. 2015), p. 7-19.

ALEXANDRINO, José de Melo, Os processos de reforma do poder local: desenvolvimentos recentes/ In: *Questões atuais de direito local*. - AEDRL, 2013. - Nº 3 (jul.-set. 2014), p. 19-33

ALEXANDRINO, José de Melo, A administração local autónoma: situação atual e propostas de reforma apresentadas na sequência do memorando da Troika / In: *Direito Regional e Local / CEJUR*. - Braga, 2012. - Nº18 (abr.-jun. 2012), p. 5-13.

ALEXANDRINO, José de Melo, *ATAS DO 8.º COLÓQUIO LUSO-ESPANHOL DE DIREITO ADMINISTRATIVO, As condições necessárias para a autonomia efetiva dos municípios: a importância da população e território*, Braga, NEDAL, 2010.

ALVES, Daniel, LIMA, Nuno e URBANO, Pedro, (FCSH,UNL), “Estado e Sociedade em Conflito: o Código de Marténs Ferrão de 1867. Uma reforma administrativa efémera”, página 4 in: www.fcsh.unl.pt/deps/historia/docs/janeirinha.pdf.

BACELAR DE GOUVEIA, “Manual de Direito Constitucional”, Volume I, 3.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2009.

BRAVO, A., Sá, J., *Autarquias Locais: descentralização e melhor gestão*, Lisboa, Verbo, 2000.

CABALLERO, Francisco Velasco, «Reforma de la administración local: una nueva distribución territorial del poder», in *La reforma del sector público*, coord. Federico A. Castilhe Branco, 2014.

CABALLERO, Francisco Velasco, «El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas», in *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º48, 2014, pp. 1-23.

CABALLERO, Francisco Velasco, «Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», in *Anuario de Derecho Municipal*, n.º7, pp. 23-68.

CABRAL MONCADA, “Lei e Regulamento”, Coimbra Editora, 2008, e “A Relação Jurídica Administrativa”, Coimbra, 2009.

CAETANO, Marcelo, *A Codificação Administrativa em Portugal: Um Século de Experiência (1836-1935)*, Lisboa, separata da Revista da Faculdade de Direito de Lisboa, 2.º ano, 1934.

CAETANO, Marcello, Manual de Direito Administrativo, vol I, 10.ª ed., 10.ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2010.

CAETANO, Marcello, Manual de Direito Administrativo, vol II, 10.ª ed., 10.ª reimpressão (revista e actualizada), Almedina, Coimbra, 2010.

CAETANO, Marcelo, “Os Antecedentes da Reforma Administrativa de 1832”, in: “Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa”, Ano XXII, 1968-1969,

CANOTILHO J.J. Gomes/MOREIRA Vital, Constituição da República Portuguesa, 32.ª ed., revista, Coimbra Editora, Coimbra, 1989.

CERRADA, Marcos Almeida, Portugal: el debate sobre la reforma de la administración local, in Crise económica y reforma del régimen local, coord. Luis Medina Alloz, Cizur Menor, Thomson-Reuters, 2012, p415.

CNE - Comissão Nacional de Eleições, Dicionário de Legislação Eleitoral, vol. I, Lisboa, 1995.

CORREIA, Sérvulo, Noções de Direito Administrativo, vol 1, Editora Danúbio, Lisboa, 1992.

CORREIA, Sérvulo, O direito constitucional das autarquias locais em Portugal / J. M. Sérvulo Correia/In: Questões atuais de direito local. - Braga, 2013-. - Nº 11 (jul.-set. 2016), p. 7-29.

DIAS, Jaime Lopes, “Código Administrativo e Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes”, Editorial Império, Lisboa, 1941.

FERNÁNDEZ, Ángel Ballesteros, Manual de Administración Local, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Wolters Kluwer, 5.ª Edição, 2005.

FIGUEIREDO, Cândido, “O Municipalismo e a Descentralização”, 2.ª Edição, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1872.

FONSECA, Isabel Celeste, Caderno de Legislação Administrativa, Editora Almeida & Leitão, Lda., Porto, 2010.

FREITAS, Justino António, “Ensaio sobre as Instituições de Direito Administrativo Português”, Coimbra, 1859.

GOMES, Carla Amado, *O referendo local: síntese problemática*, disponível em <http://www.icjp.pt/estudos-e-artigos/1>

GOMES, Carla Amado/etalii, *A autonomia Local em Portugal*, disponível <http://www.icjp.pt/estudos-e-artigos/1>

GOUVEIA, Jorge Bacelar, Manual de Direito Constitucional, Vol. II – Direito Constitucional Português, 6ª edição, Almedina, 2016.

INE, Programa de Acção para os Censos 2011.

MACHADO, Batista, J.J., Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 76, Livraria Almedina, Coimbra, 1982.

MEDEIROS, Rui; SILVA, Jorge Pereira da; *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores Anotado*, Cascais, Principia, 2010.

MPAT, Ministério do Plano e de Administração do Território, Carta Europeia de Autonomia Local - 1985. Edição portuguesa: Lisboa, 1987.

MIRANDA, Jorge, “As Constituições Portuguesas de 1822 ao texto da actual Constituição”, 2.ª Edição, Livraria Petrony, Lisboa, 1984.

MIRANDA, Jorge/SILVA, Jorge Pereira da E(orgs.), *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, LEX, 1997,

MONTEIRO, Pedro Miguel Silva, *A Reorganização Administrativa do Território das Freguesias 2013 enquanto determinante de voto: estudo caso do Concelho de Braga e Guimarães*, 2013.

MOREIRA, Vital, «As regiões, a autonomia municipal e a unidade do Estado», in *Poder Local*, n.º3, set-out., pp. ---

NABAIS, Casalta A "dimensão populacional" de certos municípios e freguesias não é "incompatível com uma gestão minimamente eficiente" – "A Autonomia Financeira das Autarquias Locais", ",30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa, Coordenação de António Cândido de Oliveira, 2007,

NEVES, Ana, A Reorganização da Administração Local Autárquica, ICJP, 2012, disponível em:

https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/a_reorganizacao_da_administracao_local_autarquica_ana_neves.pdf.

NEVES, Maria José L. Castanheira, Governo e Administração Local, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.

OLIVEIRA, António Cândido de, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição, Coimbra Editora, Dezembro 2013, pág. 394.

OLIVEIRA, António Cândido de, Singularidade europeia da divisão municipal em Portugal: o Decreto de 6 de novembro de 1836, pp. 31 a 57/ In: *Questões Atuais de Direito Local*, Braga, 2013, Nº 9 (Jan-Mar. 2016), p. 31-57.

OLIVEIRA, António Cândido de, 30 Anos de Poder Local na Constituição das República Portuguesa, texto de Vital Moreira, *O Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, 2007, p. 279-299.

OLIVEIRA, António Cândido de; NEIVA, Mateus Arezes, *As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa*, ed., Braga, AEDRL, 2013.

OLIVEIRA, César de, "História dos Municípios e do Poder Local", *Círculo de Leitores e Autores*, Lisboa, 1995.

OLIVEIRA, Luís Valente de, Descentralização, pedra angular da reforma do Estado/ In: *Questões Atuais de Direito Local*, Braga, 2013, Nº 10 (Abr-Jun. 2016), p. 7-12.

OTERO, Paulo/GONÇALVES, Pedro/ ALEXANDRINO, José de Melo/FONSECA, Isabel Celeste M. / NEVES, Ana Fernanda, Tratado de Direito Administrativo Especial, vol IV, Almedina, Coimbra, 2010.

PEREIRA, António Manuel. “Governantes de Portugal – Desde 1820 até ao Dr. Salazar”, Edições Manuel Barreira, Livraria Simões Lopes, Porto, 1959.

Revista de Direito Administrativo, Abril, 1878.

Revista de Direito Administrativo, Fevereiro, 1894.

SILVA, Pedro Cruz Notas sobre a Proposta de Lei nº 44/XII do Governo para a reorganização administrativa territorial autárquica, DREL – Revista de Direito Regional e Local, nº 17, janeiro – março de 2012.

SOUSA, Luís de, A reforma do poder local nos vários programas dos governos constitucionais, 1974-2015 / In: A reforma do poder local em debate. - Lisboa, 2015, pp. 31-47.

SOUSA, Marcelo Rebelo de/Matos, André Salgado, Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral, Tomo III, Editora D. Quixote, Lisboa, 2008.

SOUSA, Miguel Teixeira de, Introdução ao Direito, Almedina, Coimbra, 2012, pág. 375.

SOUSA, Nuno J. Vasconcelos Albuquerque, A Atual Reforma da Administração Local, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto, [S.l.], v. 3, n. 3, outubro. 2013, disponível em <<http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rfdulp/article/view/3801>>.

Ramón Parada, “Cuestiones básicas de la Administración Local, in Jesus Ángel Fuenteja Pastor/ Carmen Fernandez Rodriguez, Manual de Derecho Local, Iustel, Madrid, 2010, p. 26 e segs.

Sítios da Internet

Página da Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território:

https://www.parlamento.pt/Paginas/XII1SL_UnidTecnicaReorgAdminTerrit20120713.aspx