

**Projecto de Pronúncia da Assembleia Municipal de Barcelos relativamente à Reorganização Territorial Autárquica, nos termos e para os efeitos do artigo 11.º, n.º 1 da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio**

**I - Introdução**

A Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio, estabeleceu o Regime Jurídico da Reorganização Territorial Autárquica (RATA), conducente à supressão de freguesias, atendendo ao seu elevado número e à reduzida dimensão de muitas delas.

O resultado final de tal iniciativa legislativa traduz-se numa drástica redução do número de freguesias, sem qualquer critério que não o critério quantitativo, e com graves insuficiências na participação das populações e autarquias afectadas.

É necessário entender a autonomia local como algo anterior e transcendente à própria Constituição, que resulta da própria essência das relações humanas e dos fenómenos de socialização.

É evidente que o conceito de autonomia local é dinâmico, e sujeito a variações doutrinárias e ideológicas. No entanto ele comporta sempre o reconhecimento do direito de uma população que habita sedentariamente um território de decidir sobre aspectos particulares da vida da respectiva comunidade, pese embora integrada numa comunidade política mais vasta.

As identidades das comunidades locais, e o sentimento de pertença dos que a integram, são determinantes em qualquer alteração à organização e delimitação das manifestações de autonomia local. Também porque muitas vezes são pré-existentes à própria realidade jurídico-constitucional que pretenda proceder a alterações.

É por isto que sempre entendemos que qualquer decisão que implique a criação, extinção, fusão e modificação territorial de autarquias locais deve ser objecto de ampla e solene participação dos cidadãos das autarquias afectadas, que devem ser consultados por via



**Bloco de Esquerda**

*Barcelos / AM / Setembro 2012*

referendária. É esta, aliás, a solução do artigo 5.º da Carta Europeia da Autonomia Local, à qual Portugal aderiu e ratificou, vigorando na nossa ordem jurídica.

## **II – Da inconstitucionalidade de algumas disposições da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio**

A Constituição de 1976 reserva para lei da Assembleia da República a divisão administrativa (artigos 164.º, alínea n), 236.º, n.º 4), exigindo assim a exclusiva competência do órgão legislativo dotado da legitimidade directa do voto dos cidadãos.

A constituição exige ainda, quanto às alterações ao mapa dos municípios, seja ela por criação, extinção ou modificação territorial, a audição dos órgãos do município afectado (artigo 249.º).

Igual exigência apesar de não ser feita quanto às freguesias, acaba por decorrer da [Carta Europeia da Autonomia Local](#), tratado internacional ao qual Portugal aderiu e se encontra vinculado, e que exige, no seu artigo 5.º: ***"As autarquias locais interessadas devem ser consultadas previamente relativamente a qualquer alteração dos limites territoriais locais, eventualmente por via de referendo, nos casos em que a lei o permita."***

O Governo, apesar de preocupado com o cumprimento de compromissos internacionais que nem sequer a forma de tratado revestem, ou foram sequer escrutinados pela Assembleia da República e pelo Presidente da República (o que poderia abrir o perigoso caminho da fiscalização da sua constitucionalidade ou da sua submissão a referendo), teria por via da instituição do referendo a possibilidade de cumprir com esta obrigação internacional prevista no artigo 5.º da [Carta Europeia da Autonomia Local](#).

Apesar de cada categoria de autarquia local conter um âmbito territorial mais ou menos vasto, compreendendo no seu território outras autarquias locais de diferente categoria ou compreendendo-se o seu território no território de autarquias locais de diferente categoria, a Constituição da República Portuguesa não estabelece nenhuma relação hierárquica entre elas.

É esse o entendimento do constitucionalista Jorge Miranda, que em anotação ao artigo 236.º da Constituição da República Portuguesa é perentório ao afirmar ***"As autarquias de grau superior não dispõem de nenhum poder de direcção, superintendência ou tutela relativamente às autarquias de grau inferior, sem embargo da necessária cooperação"***



## Bloco de Esquerda

*decorrente da natureza das coisas e da escassez de recursos”, mais afirmando que “Nem os concelhos são simples agregados de freguesias, nem as regiões administrativas são simples agregados de municípios.”, ressaltando que existem formas de articulação orgânica, designadamente a participação de membros pertencentes ou designados por órgãos de autarquias de grau inferior em órgãos de autarquias de grau superior<sup>1</sup>.*

A este propósito , António Cândido de Oliveira, na sua feliz formulação a respeito do tratamento constitucional da freguesia, diz o seguinte: **“a freguesia que tem, a nível constitucional, a mesma dignidade que o município”<sup>2</sup>.**

Desta forma, o artigo 11.º, n.º 1 da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio, ao conferir exclusivamente às assembleias municipais a competência para deliberar sobre a reorganização do mapa das freguesias compreendidas no território do respectivo município, excluindo as assembleias de freguesia, cuja intervenção é facultativa (artigo 11.º, n.º 4 da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio), viola o artigo 6.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa.

O artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa estabelece que o Estado respeita na sua organização e funcionamento os princípios da subsidiariedade e da autonomia das autarquias locais.

O Princípio da Subsidiariedade, na formulação de Gomes Canotilho<sup>3</sup>, **“as comunidades ou esquemas organizatório-políticos superiores só deverão assumir as funções que as comunidades mais pequenas não podem cumprir da mesma forma ou de forma mais eficiente”.**

Com efeito, esta subalternização do papel das freguesias põe em causa, de forma intolerável, o princípio da subsidiariedade, na medida em que, conferindo-se competências a autarquias locais de participação no processo de reorganização territorial das autarquias locais, a proximidade do centro de decisão às pessoas afectadas, exige uma intervenção efectiva das freguesias.

---

<sup>1</sup> in Miranda, Jorge e Medeiros, Rui (Org.) Constituição Portuguesa Anotada, Tomo III, 2007, Coimbra, Coimbra Editora, páginas 451.

<sup>2</sup> In Oliveira, António Cândido de, A democracia local (aspectos jurídicos), Coimbra Editora, Coimbra, 2005, página 20.

<sup>3</sup> In Canotilho, J.J. Gomes, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7.ª edição, Almedina, Coimbra, 2003, páginas 362 e 363.



**Bloco de Esquerda**

*Barcelos / AM / Setembro 2012*

Sempre se poderá dizer que o sucesso da reorganização territorial será melhor assegurado pelas assembleias municipais que pelas assembleias de freguesia, na medida em que aquelas farão a sua proposta de forma integrada, permitindo um melhor desenho do novo mapa autárquico.

Mas tal argumento falece de razão. A competência para a reforma territorial das autarquias locais é matéria que constitui reserva de lei (artigo 236.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa), sendo a competência legislativa exclusiva da Assembleia da República (artigo 164.º, alínea n), sem prejuízo das competências específicas das regiões autónomas, pelo que não será às assembleias municipais que competirá, a final, a decisão sobre esta matéria. Por isso, o modelo proposto, ao estabelecer a competência das assembleias municipais para a pronúncia relativamente à reforma territorial do mapa das freguesias, não nos permite concluir que tal competência seja melhor prosseguida exclusivamente pela assembleia municipal, do que seria com a intervenção obrigatória das assembleias de freguesia, que representam as autarquias e populações directamente afectadas.

A verdade é que está em causa a pronúncia sobre a subsistência de autarquias locais concretamente consideradas com a ablação da competência para a pronúncia aos órgãos dessas autarquias, em favor do órgão de uma autarquia de grau superior, que pese embora representar e compreender as populações afectadas, tem um âmbito territorial e populacional mais vasto, não permitirá uma representação tão fiel da vontade das populações afectadas.

De igual forma, é posto em causa de forma intolerável o princípio da autonomia das autarquias locais, na medida em que pese embora tal competência de pronúncia estar cometida a um órgão de autarquia local, a verdade é que esse órgão é de uma autarquia local de grau diverso das autarquias locais afectadas. Nessa medida, e considerando a já demonstrada inexistência de hierarquias entre autarquias locais, a autonomia das freguesias é posta, de forma inequívoca, em crise.

Com efeito, a relevância dada à pronúncia da assembleia municipal na conformação do número e limites das freguesias concretamente consideradas na área do respetivo município (artigo 11.º, n.º 1 da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio), em relação à competência meramente instrumental a essa pronúncia - e de carácter facultativo - conferida às freguesias (artigo 11.º,



## Bloco de Esquerda

n.º 4 da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio), traduz-se numa subalternização clara das freguesias e no desrespeito da autonomia local das freguesias.

**Assim, o artigo 11.º, n.º 1 da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio é materialmente inconstitucional por violação do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa.**

Agora importa verificar a conformidade dos artigos 11.º, n.º 1, 11.º, n.º 4, 14.º, n.º 1, alínea c) e 15.º, n.º 1 e n.º 3, 16.º e 17.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio, quando interpretados no sentido de tornarem facultativa a audição das freguesias relativamente à sua extinção, fusão ou modificação territorial.

O artigo 249.º da Constituição da República Portuguesa impõe que criação e extinção de municípios, bem como para a alteração da respectiva área, seja feita por lei, precedida de consulta aos órgãos das autarquias abrangidas.

Estamos pois, perante uma garantia constitucional, que limita a discricionariedade do legislador.

Por autarquias abrangidas devemos entender as freguesias e municípios<sup>4</sup> e, até mesmo as regiões administrativas, ou outras autarquias criadas nos e termos do artigo 236.º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa, cujo território seja alterado pelas modificações territoriais em causa.

Por outro lado, a Carta Europeia de Autonomia Local, vem colmatar a falta de abrangência desta garantia a todas as autarquias locais e estabelece, no seu artigo 4.º, n.º 6, que ***“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”***.

Já o artigo 5.º da Carta Europeia de Autonomia Local estabelece a obrigatoriedade de audição das autarquias locais interessadas relativamente a qualquer alteração dos limites territoriais locais, eventualmente por via de referendo, nos casos em que a lei o permita.

**Assim, e quanto aos artigos 16.º e 17.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio, quando sejam interpretados no sentido de:**

<sup>4</sup> Neste sentido Jorge Miranda e Joana Colaço em anotação ao artigo 249.º da Constituição da República Portuguesa in Miranda, Jorge e Medeiros, Rui (Org.) Constituição Portuguesa Anotada, Tomo III, 2007, Coimbra, Coimbra Editora, páginas 519 e 520.



## **Bloco de Esquerda**

**i - Não serem obrigatoriamente consultadas as freguesias que sejam abrangidas pela fusão de municípios, previstas no artigo 16.º;**

**ii – Não serem obrigatoriamente consultadas as freguesias que sejam abrangidas pelas modificações territoriais, seja pela alteração do município a que pertencem, seja pela alteração do seu território, previstas no artigo 17.º,**

**São materialmente inconstitucionais por violação do artigo 249.º da Constituição da República Portuguesa e ainda por violação do artigo 4.º n.º 6 e do artigo 5.º da Carta Europeia da Autonomia Local, nos termos do artigo 8.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa.**

No entanto, deve observar-se que se encontra ainda em vigor a Lei n.º 142/85, de 18 de Novembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 124/97, de 27 de Novembro, pela Lei n.º 32/98, de 18 de Julho e pela Lei n.º 48/99 de 16 de Junho, cuja revogação não consta da Lei n.º 22/2012, e que relativamente à criação de novos municípios prevê a audição das assembleias de freguesia a integrar no novo município (artigo 5.º , n.º 1), e os municípios em que se integrem as freguesias a integrar no novo município (artigo 5.º, n.º 2). Nestas situações, não se verificará a supra citada inconstitucionalidade, considerando a audição das autarquias abrangidas.

A garantia constitucional de audição prévia prevista no artigo 249.º da Constituição da República Portuguesa apenas abrange as vicissitudes relativas aos Municípios. Será, porventura inaplicável às vicissitudes das restantes autarquias locais?

A inexistência de um preceito deste género para as alterações relativas às freguesias, regiões administrativas e outras autarquias locais, poderia fazer crer na desnecessidade constitucional de tal audiência prévia, que apenas poderia ser alcançada por via da interpretação extensiva do artigo 249.º da Constituição da República Portuguesa.

Mas tal não se mostra necessário, considerando o disposto nos artigos 4.º, n.º 6 e 5.º da Carta Europeia da Autonomia Local supracitados.

Assim, é forçoso concluir que, pelo menos quanto à alteração dos respectivos limites territoriais, todas as autarquias locais gozam desta garantia de audição prévia, que é



**Bloco de Esquerda**

*Barcelos / AM / Setembro 2012*

assegurada e estendida para além da garantia constitucional dada aos municípios, às restantes categorias de autarquias locais.

Por outro lado, a pronúncia dos órgãos das freguesias relativamente a proposta que determine a sua extinção, fusão ou modificação territorial, deve ser permitida em tempo útil, o que não é assegurado pelos artigos 11.º, n.º 1 e 14.º n.º 2 da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio, quanto a este último preceito por inviabilizar a audição dos órgãos das freguesias quando inexistir pronúncia da assembleia municipal.

**Nestes termos, os artigos 11.º, n.º 1, 10.º, n.º 4, 14.º, n.º 1, alínea c), 14.º, n.º 2 e 15.º, n.º 1 e n.º 3, da Lei n.º 22/2012, quando interpretados no sentido de inviabilizarem a audição das freguesias relativamente à sua extinção, fusão ou modificação territorial são inconstitucionais, pois violam do artigo 4.º n.º 6 e do artigo 5.º da Carta Europeia da Autonomia Local, e, conseqüentemente, violam o artigo 8.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa.**

### **III – A aplicação da RATA ao Município de Barcelos**

Para efeitos da RATA, o Município de Barcelos, composto por **89 freguesias**, é considerado um município de **Nível 2** (artigo 4.º, n.º 2 alínea b) e Anexo I da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio) e dispõe do lugar urbano de Barcelos (artigo 5.º, n.º 1 e n.º 2 e Anexo II da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio), composto por **6 freguesias**, a saber: Alvelos, Arcozelo, Barcelinhos, Barcelos, Vila Boa e Vila Frescaíña de S. Martinho.

Como em cada município de Nível 2, uma redução global do respetivo número de freguesias deve corresponder 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 (artigo 6.º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio.

Assim, no Município de Barcelos a RATA contempla a redução de:

- a) Pelo menos 50% das freguesias situadas total ou parcialmente no lugar urbano Barcelos – assim sendo das **6 freguesias que compõem este lugar passamos a ter no máximo 3 freguesias urbanas;**



## **Bloco de Esquerda**

- b) Pelo menos 30% das restantes freguesias – assim sendo das **83 freguesias não urbanas passamos a ter no máximo 58 freguesias;**
- c) No total de freguesias o município de Barcelos passa das atuais **89 freguesias para um número máximo de 61 , o que equivale à extinção de 28 freguesias.**

### **IV – Audição das populações e das freguesias**

Os eleitos pelo BE para a Assembleia Municipal de Barcelos propuseram em 08 de Junho de 2012 a realização de um referendo local sobre a aplicação da RATA no Município, tendo o mesmo sido discutido e votado em Sessão Ordinária de 22 de Junho de 2012. A realização do referendo local proposto foi aprovada, com **66 votos a favor, 63 votos contra e zero abstenções**. Em 16 de Julho de 2012 o Tribunal Constitucional pronunciou-se pela ilegalidade deste referendo.

### **V – Conclusões**

- 1** - A Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio apresenta um conjunto de disposições fundamentais de duvidosa constitucionalidade.
- 2** - A aplicação da RATA às freguesias compreendidas no Município implica uma redução de 28 freguesias.
- 3** - As freguesias encerram uma forte identidade das populações, identidade essa que é centenária.
- 4** - As populações, com a aplicação da RATA no Município de Barcelos ficariam privadas dos serviços de proximidade e da identidade local que lhes é garantida pelo actual mapa de freguesias.
- 5** - As populações não foram ouvidas nesta matéria por via referendária, sendo certo que nenhuma das forças políticas eleitas para a Assembleia Municipal de Barcelos propôs no seu programa eleitoral qualquer medida com objectivos semelhantes aos da RATA.





## **Bloco de Esquerda**

6 – A pronúncia das Assembleias Municipais não tem que seguir os critérios da lei n.º 22/2012, de 30 de Maio, conforme afirmado pelo Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 384/2012, nos seguintes termos: “ *Não obstante, a assembleia municipal conserva o poder discricionário de emitir, nos termos da lei, uma pronúncia sobre a reorganização do território das freguesias, ou de abster-se de o fazer, sujeitando-se então às consequências desvantajosas acima referidas. Essa é uma opção primária, de exercício ou não do direito de apresentar um projeto de reorganização territorial das freguesias, que lhe está em aberto. E a recusa, expressa ou tácita, em participar não impede a prossecução e consecução dos objetivos legais, apenas impõe uma via alternativa (ainda que menos desejável, na ótica legislativa) de os alcançar.*”.

**É por isso possível que a pronúncia da Assembleia Municipal seja no sentido da manutenção de todas as freguesias integradas no respectivo Município.**

### **VI – Deliberação**

**Assim, a Assembleia Municipal de Barcelos, reunida em sessão ordinária no dia 28 de Setembro de 2012, delibera:**

**1 – Ao abrigo do artigo 53.º, n.º 1, alínea q) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na sua actual redacção, manifestar as suas reservas quanto à constitucionalidade das seguintes disposições da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio:**

- a) **Do artigo 11.º, n.º 1 da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio é materialmente inconstitucional por violação do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa.**
- b) **Dos artigos 16.º e 17.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio, quando sejam interpretados no sentido de:**
  - i - **Não serem obrigatoriamente consultadas as freguesias que sejam abrangidas pela fusão de municípios, previstas no artigo 16.º;**



## Bloco de Esquerda

*Barcelos / AM / Setembro 2012*

ii – Não serem obrigatoriamente consultadas as freguesias que sejam abrangidas pelas modificações territoriais, seja pela alteração do município a que pertencem, seja pela alteração do seu território, previstas no artigo 17.º;

iii - Por violação do artigo 249.º da Constituição da República Portuguesa e ainda por violação do artigo 4.º n.º 6 e do artigo 5.º da Carta Europeia da Autonomia Local, nos termos do artigo 8.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa.

c) Dos artigos 11.º, n.º 1, 10.º, n.º 4, 14.º, n.º 1, alínea c), 14.º, n.º 2 e 15.º, n.º 1 e n.º 3, da Lei n.º 22/2012, quando interpretados no sentido de inviabilizarem a audição das freguesias relativamente à sua extinção, fusão ou modificação territorial são inconstitucionais, pois violam do artigo 4.º n.º 6 e do artigo 5.º da Carta Europeia da Autonomia Local, e, conseqüentemente, violam o artigo 8.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa.

**2** – Ao abrigo do artigo 53.º, n.º 1, alínea q) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na sua actual redacção, solicitar a Sua Excelência, o Senhor Presidente da República, a Sua Excelência, a Senhora Presidente da Assembleia da República, a Sua Excelência o Senhor Primeiro-Ministro, a Sua Excelência, o Provedor de Justiça, a Sua Excelência, o Senhor Procurador Geral da República e a Suas Excelências, os Senhores Deputados à Assembleia da República, **para que promovam a fiscalização sucessiva abstracta da constitucionalidade das normas referidas em 1**, nos termos do artigo 281.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa.

**3** – Ao abrigo do artigo 53.º, n.º 1, alínea q) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na sua actual redacção, solicitar a Suas Excelências, os Senhores Deputados à Assembleia da República, **a revogação da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio.**

**4** – Ao abrigo do artigo 11.º, n.º 1 da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio, **pronunciar-se pela manutenção de todas as freguesias compreendidas no Município de Barcelos**

**5** – Aprovar o presente projecto de pronúncia, em minuta e com efeitos imediatos.

Barcelos, 24 de Setembro de 2012

Os Deputados Municipais eleitos pelo Bloco de Esquerda



**Bloco de Esquerda**

*Barcelos / AM / Setembro 2012*

José Maria Cardoso

Rosa Viana

Mário Costa