

As Freguesias na Organização do Estado

Um Património Nacional



As Freguesias na Organização do Estado

Um Património Nacional

LISBOA – Junho de 2016

Ficha Técnica

Título: As Freguesias na Organização do Estado – Um Património Nacional

Coordenação: Carlos José Batalhão

Data: Junho de 2016

Edição: ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias

Palácio da Mitra – Rua do Açúcar, n.º 56

1950-009 Lisboa

www.anafre.pt

Impressão: Gráfica Diário do Minho

Rua da Cidade do Porto, Parque Ind. Grundig, Lote 5, Fração A

4710-306 Braga

www.diariodominho.pt

Composição e Revisão: Ana Rita Silva

ISBN: 978-989-206772

Depósito Legal: 411218/16

Tiragem: 750 exemplares

Índice

I. Homenagem	9
Prefácio	11
António Cândido de Oliveira: um Pensador, um Académico e um Professor – <i>Isabel Celeste Monteiro da Fonseca</i>	15
II. As freguesias no Estado de Direito Democrático	19
Programa e fotos da Conferência “As Freguesias no Estado de Direito Democrático”, organizada pela ANAFRE, em colaboração com a Assembleia da República, na Sala do Senado da Assembleia da República, no dia 2 de junho de 2015	21
As freguesias na organização do Estado – <i>Dalila Araújo Teresa Rodrigues</i>	27
Dez questões em torno do lugar das freguesias na organização do Estado – <i>José Melo Alexandrino</i>	55
Crise ou oportunidade? As freguesias e a relação entre cidadãos e política em Portugal – <i>Carlos Jalali</i>	69
As freguesias no contexto dos diferentes níveis de governação infranacional – <i>Manuela Gomes</i>	77
Suspensão de mandato e ausências inferiores a 30 dias, diferenciação – <i>Maria José Leal Castanheira Neves</i>	91

III. A reforma de 2011-2013	107
<i>A reforma das freguesias em Portugal</i>	109
As freguesias: um ano depois da reforma territorial e da “delegação legal de competências” (os acordos de execução), Relatório da ANAFRE / NEDAL / AEDRL – Relator: <i>Carlos José Batalhão</i>	111
<i>A reforma das autarquias locais em Espanha</i>	231
La incidencia de la sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, sobre la reforma del régimen de las entidades locales menores efectuada por la Ley 27/2013 – <i>Marcos Almeida Cerrada</i>	233
IV. As freguesias no futuro	251
Relatório do Congresso dos Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa: Democracia local e regional em Portugal	253
Documento de Orientação Estratégica do XV Congresso Nacional da ANAFRE	341
Conclusões do XV Congresso Nacional da ANAFRE: Freguesia – Novos Desafios	363

I. Homenagem

Prefácio

É impossível abordar o tema do Direito das Autarquias Locais, quer numa perspetiva da ciência política, quer numa perspetiva administrativista, contornando a referência para o pensamento jurídico que é o Professor Doutor António Cândido de Oliveira. Amigo confesso da descentralização, do municipalismo e, sobretudo, das freguesias, o Professor Cândido Oliveira merece o mais alto reconhecimento da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), como jurista, pela sua obra jurídico-doutrinária e pensamento filosófico-jurídico mas, também, como cidadão, pela sua intervenção cívica e desinteressada.

As publicações existentes sobre as freguesias são escassas, daí a importância do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais da Escola de Direito da Universidade do Minho (NEDAL) e da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDRL), pelas obras que têm trazido ao prelo, por impulso do Professor.

Nesta obra em homenagem ao Professor Cândido Oliveira, acolhemos relevantes contributos dos meios académicos, nomeadamente expressos na Conferência “As Freguesias no Estado de Direito Democrático”, que decorreu na Sala do Senado da Assembleia da República, no dia 2 de junho de 2015, sob a organização da ANAFRE, bem como contributos como o relatório *As freguesias: um ano depois da reforma territorial e da “delegação legal de competências” (os acordos de execução)*, em resultado do inquérito e estudo promovidos pela ANAFRE, NEDAL e AEDRL, no início de 2015, cujo relator foi Carlos Batalhão. Ou, ainda, o notável exemplo de direito comparado, *La incidencia de la sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, sobre la reforma del régimen de las entidades locales menores efectuada por la Ley 27/2013*, da autoria de Marcos Almeida Cerrada.

O poder local constitui uma pedra angular das democracias representativas. Não só pelo papel fundamental que desempenha para o desenvolvimento das comunidades, mas pela importância da coesão territorial só atingível no respeito dos princípios da autonomia local e da subsidiariedade que se afirmam bem no cerne do Estado de Direito democrático, como dimensão estruturante do nosso modo de ser coletivo.

As freguesias sempre procuraram que uma reforma territorial da administração local tivesse como objetivo um Estado mais descentralizado e próximo. Mas sabemos por experiência própria que, considerando os resultados obtidos recentemente, num contexto de debilidade económica, a garantia de inclusão e proximidade que só o poder local proporciona aos cidadãos é facilmente sacrificada. É nesse sentido que a forma como olhamos para as instituições de proximidade, e para o serviço público que prestam, incrementa ou diminui a necessária participação democrática e integração dos cidadãos na vida pública.

Nas palavras do Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 494/2015, “o princípio da autonomia local afirma-se, no horizonte do Estado de Direito democrático, como dimensão estruturante do nosso modo de ser coletivo, inclusive no marco geográfico mais dilatado das democracias europeias, supondo «a existência de autarquias locais dotadas de órgãos de decisão constituídos democraticamente e beneficiando de uma ampla autonomia quanto às competências, às modalidades do seu exercício e aos meios necessários ao cumprimento da sua missão», conforme vem preambularmente afirmado na Carta Europeia de Autonomia Local, concluída em Estrasburgo em 15 de outubro de 1985 e de que o Estado português é parte”.

Ao celebrar um século de administração civil, não será excessivo afirmar-se que as freguesias constituem um dos principais alicerces do regime democrático. São, portanto, património do povo português. Nas palavras do Professor Cândido de Oliveira, existe um “conjunto de poderes constitucionalmente garantidos”, tais como “o poder de dispor de órgãos próprios eleitos democraticamente; o poder de dispor de património e finanças próprias; o poder de dispor de um quadro de pessoal próprio; o poder regulamentar próprio; o de exercer sob responsabilidade própria um conjunto de tarefas ade-

quadas à satisfação dos interesses próprios das populações respetivas”, que “garante à administração local uma situação de não submissão em relação à administração do Estado” e constitui “aquilo a que poderíamos chamar a vertente de defesa da autonomia local” (*Direito das Autarquias Locais*, 2.^a ed., Coimbra Editora, 2013, pp. 92- 93).

PEDRO CEGONHO

(Presidente do Conselho Diretivo da Associação Nacional de Freguesias)

António Cândido de Oliveira: um Pensador, um Académico e um Professor

É uma honra poder elogiar António Cândido de Oliveira e descrever o Académico, o Pensador e o Professor que conheço desde há vinte anos, momento em que, na Escola de Direito da Universidade do Minho, os nossos caminhos se cruzaram; o meu, como sua assistente estagiária, e o dele, como Professor da disciplina de Direito Administrativo do Curso de Licenciatura em Direito. Ao seu lado, nessa Instituição que ajudou a criar e que dirigiu, como Presidente de Escola, e na qual sempre lecionou, tem sido mais simples percorrer o caminho de aprendizagem no Direito Público, de amadurecimento pessoal, académico e de cidadania. Portanto, este discurso laudatório não pode avançar sem incluir, de imediato, uma palavra de gratidão que dirijo ao Mestre e Amigo, em meu nome e em representação de todos aqueles que comigo se identificam.

O Professor Doutor António Cândido de Oliveira licenciou-se em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em 1970, obteve o grau de Doutor em Ciências da Administração, na Universidade do Minho, em 1989, e fez as suas provas de Agregação em Direito Público, na Universidade do Minho, em 2002. É precisamente neste domínio jurídico que se revela como uma referência para todos aqueles que, dentro e fora de Portugal, apreciam e estudam o Direito Público, em especial o Direito Administrativo.

Todos aqueles que cultivam a ciência do Direito Administrativo conhecem bem as monografias e os artigos publicados (em Portugal e no estrangeiro) pelo académico, que versam sobre a Administração Pública e o Direito Local [*Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, Coimbra (1.^a ed., 1993, 375 pp., e 2.^a ed., 2013, 263 pp.); *Democracia Local (aspectos jurídicos)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, 176 pp.]. E também conhecem bem os livros por ele coordenados: *Estudos em Comemoração do Décimo Aniversário da Licenciatura em*

Direito da Universidade do Minho, Almedina, 1993 (pp. 899); *30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa – Ciclo de Conferências na Universidade do Minho*, Braga, 2006 (380 pp.); *Os Problemas Actuais da Administração Municipal – Actas do 8.º Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo*, NEDAL, Braga, 2010 (300 pp.); *A Reforma do Estado e a Freguesia*, NEDAL, Braga, 2013, 324 pp., *O Papel dos Conselhos Gerais no Governo das Universidades Públicas Portuguesas*, NEDAL, 2015, 136 pp., entre outras.

O Professor Doutor António Cândido de Oliveira, ainda que tenha sempre exercido uma atividade profissional relacionada com o Direito (na Magistratura do Ministério Público, primeiro, de 1970 a 1977, e na Magistratura Judicial, depois, de 1977 a 1978), é na Academia que investe o seu melhor tempo e o seu saber, tendo iniciado a sua carreira académica nesta Universidade como Assistente, entre 1978 e 1989, depois como Professor Auxiliar, entre 1989 e 1996, de seguida como Professor Associado, entre 1996 e 2005, tendo finalmente, em junho de 2005, chegado ao posto categorial mais elevado na academia portuguesa, a de Professor Catedrático. Na academia minhota, lecionou no Curso de Licenciatura em Administração Pública, no Curso de Licenciatura em Direito, no Curso de Mestrado em Direito das Autarquias Locais e no Curso de Mestrado em Direito Administrativo, tendo regido, de entre muitas, as disciplinas de Direito Administrativo, Direito da Organização Administrativa e Direito do Urbanismo.

Também na Universidade do Minho promoveu o estudo e a investigação do Direito Administrativo, designadamente através da criação, em 2007, do Mestrado em Direito das Autarquias Locais e, em 2012, através da sua integração na Comissão Diretiva do Curso de Mestrado em Direito Administrativo. Neste contexto, António Cândido de Oliveira orientou e arguiu diversas teses de Mestrado e de Doutoramento.

Por todas estas razões, o Professor Doutor António Cândido de Oliveira é uma referência do Municipalismo Europeu, influenciando os estudos do poder local no estrangeiro, como seja em Cabo Verde, em Angola e no Brasil e, especialmente, na UNISC – Universidade de Santa Cruz do Sul –, através dos seus Programas de Pós-Graduação, Mestrado e Doutoramento.

Neste aspeto relacionado com a investigação, destaca-se ainda a atuação do Professor Doutor António Cândido de Oliveira enquanto promotor do saber e da investigação, sendo certo que foi determinante a sua intervenção na criação de centros de investigação que dirigiu e de entre os quais se evidencia o CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos da Universidade Minho –, em 1993, o NEDAL – Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais da Universidade do Minho – e a AEDRL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local. Destes centros nasceram respetivamente as reputadas revistas de onde tem jorrado um acervo significativo de textos de investigação, artigos de opinião (e de anotação a jurisprudência) e monografias – acervo absolutamente necessário para que a comunidade científica e agentes jurídicos se mantenham atualizados numa época em que as reformas legislativas são tão constantes. Lembro as Revistas de que foi diretor: a *Scientia Iuridica* (de 1990 a 2010), os *Cadernos de Justiça Administrativa* (de 1996 a 2013), a *Direito Regional e Local* (de 2007 a 2013) e as *Questões Atuais de Direito Local* (desde 2013).

Nesta academia e fora dela, sempre procurou promover a reunião de investigadores europeus, mormente espanhóis, franceses e italianos, e nacionais, incentivando o encontro e a partilha de ideias e experiências. São, aliás, bem conhecidos os encontros de que ele foi fundador, os realizados, em Portugal, todos os anos, no contexto dos *Cadernos de Justiça Administrativa*, os luso-galaicos, em Monção, para debater os assuntos relacionados com o ordenamento de território e urbanismo, bem como os realizados em Mirandela, sobre democracia local. Foram muitos, de facto, os eventos científicos promovidos por si, dentro e fora da academia, e de cada encontro sempre resultou a divulgação do conhecimento e o avanço da ciência do Direito Administrativo.

Importa ainda destacar a dimensão da cidadania da brilhante carreira do Professor Doutor António Cândido de Oliveira, traduzida na sua preocupação de, enquanto ator social, estabelecer constantes pontes entre a Academia e a Sociedade, o que fez do Professor um Pensador qualificado e influente no cenário da Administração Local portuguesa, sendo respeitado pelos agentes locais, como sejam as autarquias e os movimentos associativos (tais como, por exemplo, a Associação Nacional de Freguesias, a Associação de Trabalhadores da Administração Local e a Associação Nacional de Municípios Portu-

gueses), contribuindo de forma decisiva para o fortalecimento do poder local. Registe-se que a sua atuação se estende para além da fronteira nacional, sendo, hoje, um Pensador respeitado por diversas entidades do municipalismo, como seja, no Brasil, a Confederação Nacional de Municípios.

Não é pois por acaso que na memória de quem conhece o Professor Doutor António Cândido de Oliveira fica sempre a Admiração e o Respeito por um Pensador, um Académico e um Professor verdadeiramente singular.

ISABEL CELESTE MONTEIRO DA FONSECA
(Professora da Escola de Direito da Universidade do Minho)

II. As freguesias no Estado de Direito Democrático

As Freguesias no Estado de Direito Democrático

2 de junho 2015 | Lisboa | Assembleia da República | Sala do Senado

Programa da Conferência

10:00h – Receção aos Convidados

10:15h – Sessão de Abertura

Pedro Cegonho, *Presidente da ANAFRE*
Teresa Caeiro, *Vice-Presidente da Assembleia da República*

10:30h – 1.º Painel
As Freguesias: autonomia, gestão e quadro legislativo atual e futuro

Moderador:
Ramos Preto, *Presidente da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local da Assembleia da República*

Intervenções:

Grupo Parlamentar do PEV
Grupo Parlamentar do BE
Grupo Parlamentar do PCP
Grupo Parlamentar do CDS/PP
Grupo Parlamentar do PS
Grupo Parlamentar do PSD

11:30h – Coffee-Break

11:45h – 2.º Painel
As Freguesias na organização do Estado

Moderadora:
Maria José Castanheira Neves

Intervenções:

António Cândido de Oliveira
José de Melo Alexandrino
Marta Portocarrero
Carlos Jalali
Dalila Araújo
13:00h – Almoço

14:30h – 3.º Painel
As Freguesias: Novos Desafios

Intervenções das Direções dos Partidos:
Partido Ecologista “Os Verdes”
Bloco de Esquerda
Partido Comunista Português
Centro Democrático Social/Partido Popular
Partido Socialista
Partido Social Democrata

16:00h – Sessão de Encerramento

Pedro Cegonho, *Presidente da ANAFRE*
Miguel Poiares Maduro, *Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional*









As freguesias na organização do Estado

A palavra “*freguesia*” provém de “*fregueses*” e “*fregueses*” deriva de “*filii ecclesiae*” (que deu “*fligreses*” e depois “*fregueses*”), expressão que significava “*filhos da igreja*”, um agregado populacional centrado na figura do pároco.

Do ponto de vista da divisão político-administrativa, as freguesias formam-se a partir da Idade Média, associadas à organização territorial da Igreja Católica.

As atribuições tinham uma natureza civil e eclesiástica: registo de nascimentos, óbitos, assentos de casamento e administração dos cemitérios e, durante largos séculos, evoluíram em função das dinâmicas de expansão da Igreja Católica.

Com o Regime Liberal nasce o conceito de “paróquia civil”. O decreto real de 25 de novembro de 1830 estabelece a vida administrativa da paróquia e institui a Junta da Paróquia, um órgão de natureza executiva, “*nomeada pelos vizinhos, e encarregada de administrar todos os negócios de interesse puramente local*”, eleita por dois anos, pelos “*chefes de família*”.

A Junta da Paróquia tem atribuições nos domínios da saúde, do ensino, com a responsabilidade das Escolas das Primeiras Letras, tarefas de limpeza, conservação do espaço público, registo de nascimentos, casamentos e óbitos.

O Presidente da Junta da Paróquia (Regedor) tinha um conjunto de competência próprias – vigilância sanitária, apoio às crianças abandonadas, segurança –, “*manter a ordem, prender criminosos e ladrões, cujo valor do furto não fosse além dos duzentos mil reis*”.

A Reforma de Mouzinho da Silveira ⁽¹⁾, considerada a primeira grande reforma político-administrativa em Portugal, não integrou as freguesias na organização política do Estado. O País foi dividido em Províncias, Comarcas e

⁽¹⁾ Decreto-Lei n.º 23, de 16 de maio de 1832.

Concelhos e, entre 1832 e 1878 (quase meio século), houve alguma instabilidade no estatuto das freguesias e no seu papel na organização política do Estado.

Com a implantação da República, a separação entre a Igreja e o Estado, com o retomar do Código Administrativo de Rodrigues Sampaio (de 1878), mais consentâneo com as ideias republicanas, e com as políticas de descentralização, a Junta da Paróquia Civil, assume competências reforçadas e fica dotada de poderes de administração pública e participação na organização do Estado (2).

Tipologia de competências:

- Administração de celeiros;
- Aceitação de legados, doações e heranças;
- Lançamento de contribuições e contração de empréstimos;
- Administração dos bens da paróquia;
- Gestão de pastos, águas e bens comuns;
- Lançamento de taxas;
- Gestão dos cemitérios.

Mas é em 1916 que verdadeiramente nasce a freguesia, tal como a conhecemos hoje (3).

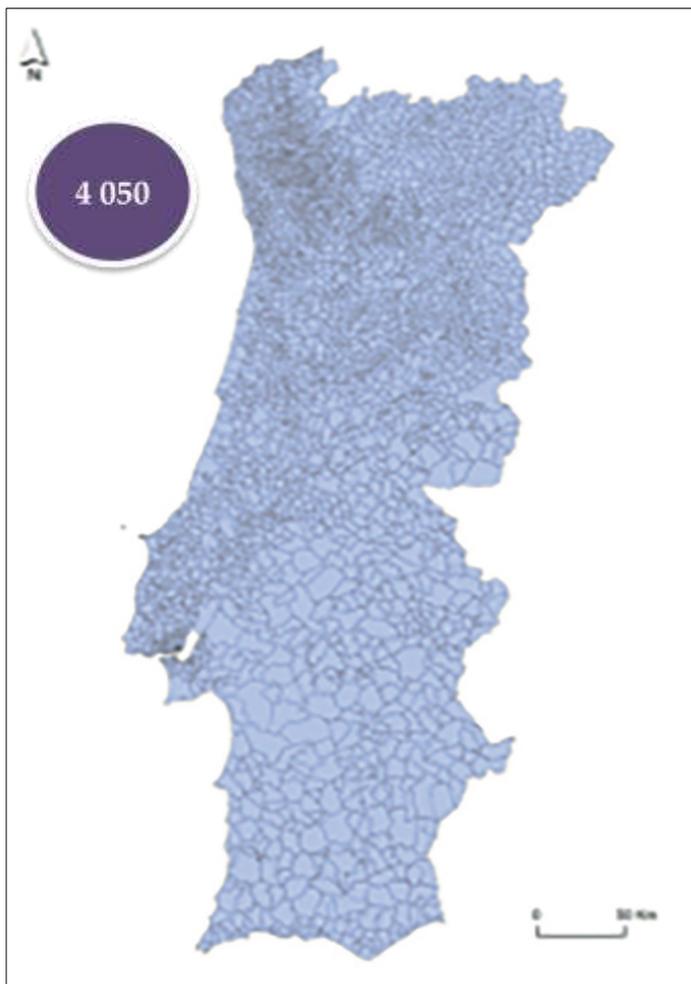
A “Paróquia Civil” passa a designar-se “Freguesia” e a “Junta da Paróquia” “Junta de Freguesia”, designações que se mantêm até hoje para identificar o conceito territorial e o órgão executivo.

À data da Revolução de 25 de Abril de 1974, vigorava o Código Administrativo de 1936/40, com o País dividido em freguesias, concelhos e distritos, entendidos como entidades de poder local e regional, integrados na organização do Estado.

(2) Lei n.º 88, de 7 de agosto 1913.

(3) Lei n.º 621, de 23 de junho 1916.

Figura 1 – Mapa das Freguesias em Portugal Continental



Fonte: Elaboração própria

Existiam 4 050 freguesias no território continental, com uma maior concentração a norte, evidenciando a forte presença da Igreja Católica no norte do País.

A Constituição de República Portuguesa de 1976 consagra o Poder Local como um dos pilares fundamentais da organização democrática do Estado.

O n.º 1 do artigo 6.º refere “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”.

Considera “autarquias locais”, no continente, as freguesias, os municípios, as regiões administrativas e outras formas de organização territorial autárquica (4).

As diferentes categorias de autarquias tiveram o seu percurso, com os municípios a assumir responsabilidades políticas crescentes, em resultado das próprias orientações da União Europeia, nos princípios da subsidiariedade, das políticas de descentralização e do papel incontornável dos autarcas, no desenvolvimento do território.

As regiões administrativas, sujeitas a referendo, depois da revisão constitucional de 1985, foram criadas em 1998 (5), com um mapa político de oito regiões, cuja instituição foi recusada em referendo de 1998, adiando até hoje o processo de regionalização em Portugal.

As “outras formas de organização territorial autárquica” assumiram modelos de associativismo municipal, desde 1991, com a criação das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e, mais tarde, com comunidades urbanas e comunidades intermunicipais, consolidadas, em 2013, em 21 comunidades intermunicipais e duas áreas metropolitanas (de Lisboa e Porto), enquadradas no Regime Jurídico das Autarquias Locais (6).

(4) Art. 238.º da Constituição da República Portuguesa de 1976.

(5) Lei n.º 19/98, de 28 de Abril – Criação das Regiões Administrativas.

(6) Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

Figura 2 – Mapa das Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais

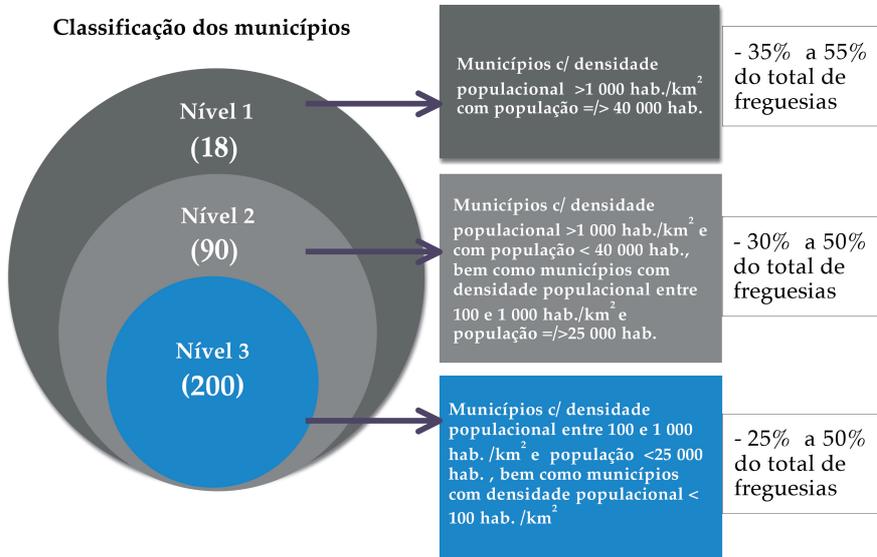


Fonte: Elaboração própria

As freguesias são submetidas a um processo de reforma, no quadro das exigências inscritas no memorando da Troika de 2011, sobre a redução do número de autarquias, leia-se “freguesias”, iniciado em 2012, com a apresentação do “documento verde da reforma da administração local”, que lançou a discussão pública, envolvendo todo o ecossistema do poder local – municípios, freguesias, associativismo municipal e setor empresarial local.

A Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, estabelece os objetivos, os princípios e os parâmetros da reorganização administrativa territorial e determina a obrigatoriedade da agregação do território das freguesias.

Figura 3 – Tipologia dos municípios (Reorganização administrativa do território das freguesias – Lei n.º 22/2012 de 30 de maio)



Fonte: Adaptação própria do documento da Reforma Administrativa

Os municípios foram classificados em níveis 1, 2 e 3, segundo parâmetros diferenciadores, em função do número de habitantes e da densidade populacional, determinando desta forma a percentagem de redução de freguesias, através do processo de agregação (7).

Nos municípios de nível 1, a redução deveria ser entre 35% e 55%, nos municípios de nível 2, entre 30% e 50%, e nos municípios de nível 3, com um perfil mais rural e zonas dispersas, uma redução entre 25% e 50%.

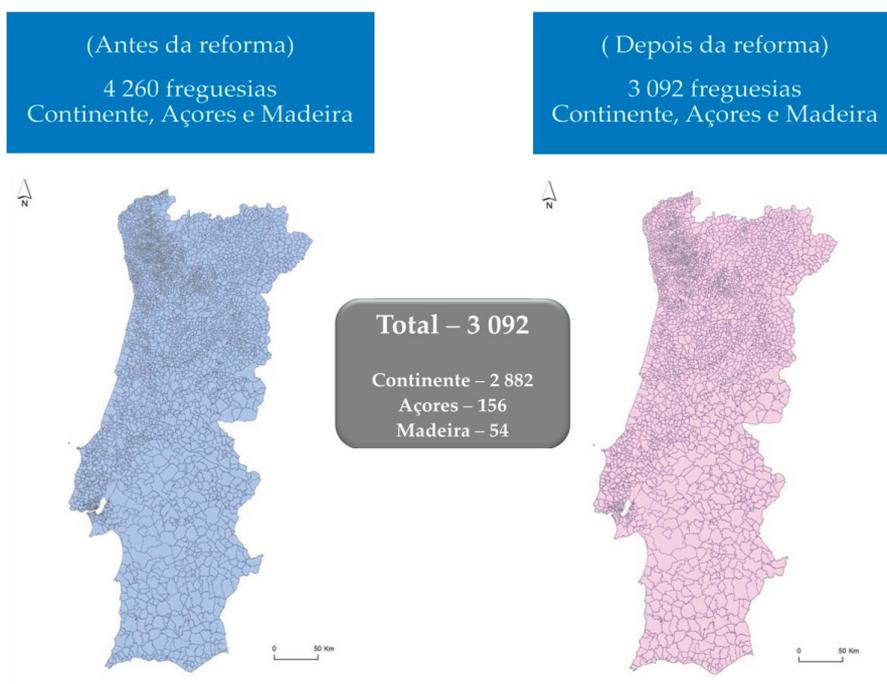
A extinção das freguesias foi contestada por populações e autarcas e, nalguns casos, recusado o processo de deliberação dos órgãos municipais,

(7) Lei n.º 22/2012, de 30 de maio – Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica.

substituído pela intervenção da Unidade Técnica da Assembleia da República, prevista na própria lei.

O processo de agregação ficou concluído em janeiro de 2013 com a publicação do novo mapa das freguesias ⁽⁸⁾, foram determinados os procedimentos necessários ao ato eleitoral de 29 de setembro 2013, as novas designações e a sede das novas entidades, agora chamadas “União de Freguesias de ...”.

Figura 4 – Mapas das freguesias antes e depois da agregação



Fonte: Elaboração própria

⁽⁸⁾ Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro – Reorganização administrativa do território das freguesias.

Foram reduzidas 1 168 freguesias, no continente, com as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira excluídas do processo de agregação e um regime específico para as freguesias da cidade de Lisboa ⁽⁹⁾.

Figura 5 – Quadro da reforma por distritos

 DIREÇÃO GERAL DE ADMINISTRAÇÃO INTERNA Reorganização Administrativa do Território das Freguesias - (RATF)		
> Lei n.º 11-A/2013 de 28 de janeiro - Reorganização Administrativa do Território das Freguesias; > Declaração de Retificação n.º 19/2013 de 28 de março; > Lei n.º 56/2012 de 8 de novembro - Reorganização Administrativa de Lisboa		
Distrito / Região Autónoma	Número de Freguesias atual	Número de Freguesias após RATF
Aveiro	208	147
Beja	100	75
Braga	515	347
Bragança	299	226
Castelo Branco	160	120
Coimbra	209	155
Évora	91	69
Faro	84	67
Guarda	336	242
Leiria	148	110
Lisboa	226	134
Portalegre	86	69
Porto	383	243
Santarém	193	141
Setúbal	82	55
Viana do Castelo	290	208
Vila Real	268	197
Viseu	372	277
Total Continente	4.050	2.882
Região Autónoma da Madeira a)	54	54
Região Autónoma dos Açores a)	156	156
Total País	4.260	3.092

a) Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira não foram abrangidas pela RATF

Fonte: DGAI

⁽⁹⁾ Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro – Reorganização administrativa de Lisboa.

Na verdade, aquilo a que se chamou “reforma do poder local”, com enfoque na extinção de freguesias, a que se adicionaram alterações ao nível do estatuto dos dirigentes municipais e do setor empresarial local, pouco ou nada contribuiu para a reforma do poder local. Pelo contrário, introduziu novas disfuncionalidades no ecossistema do poder local, ao criar, pelo processo de agregação, freguesias com um aglomerado populacional superior ao de muitos municípios – 113 freguesias com uma população entre 20 000 e 66 250 habitantes ⁽¹⁰⁾, tipificada para os municípios de nível 2, com um regime jurídico disfuncional face às exigências de gestão de freguesias com grande agregado populacional de dimensão municipal, com necessidades de prestação de serviços públicos equiparados aos municípios.

Acresce, ainda, outra consequência resultante da reforma – a extinção/encerramento da sede da junta de freguesia, representação simbólica do Estado em territórios do interior, com a extinção de serviços de proximidade agora transferidos para as sedes das novas entidades, em muitos casos distanciados do local de residência das populações que serviam.

Uma das consequências resultantes do processo de agregação, com base nos critérios previstos na Lei n.º 22/2012, de 30 maio, ignorando o facto de já existirem grandes freguesias nas zonas urbanas, e relativamente a essas nada prever, foi o incremento do número de grandes freguesias com uma população superior à de muitos municípios.

⁽¹⁰⁾ Freguesia de Algueirão Mem-Martins, no concelho de Sintra, é a mais populosa do País (Censos 2011).

Figura 6 – Freguesias de grande aglomerado populacional (> 20 000 habitantes)

DISTRITO	MUNICÍPIO	FREGUESIA	POPULAÇÃO RESIDENTE
LISBOA	SINTRA	Algueirão-Mem Martins	66 250
LISBOA	CASCAIS	União das freguesias de Cascais e Estoril	61 808
LISBOA	ODIVELAS	Odivelas	59 546
LISBOA	OEIRAS	União das freguesias de Oeiras e São Julião da Barra, Paço de Arcos e Caxias	58 149
LISBOA	CASCAIS	São Domingos de Rana	57 502
SETÚBAL	SETÚBAL	Setúbal (São Sebastião)	52 542
PORTO	VILA NOVA DE GAIA	União das freguesias de Mafamude e Vilar do Paraíso	52 422
LISBOA	SINTRA	União das freguesias de Queluz e Belas	52 335
PORTO	MATOSINHOS	União das freguesias de São Mamede de Infesta e Senhora da Hora	50 869
PORTO	GONDOMAR	Rio Tinto	50 723
SETÚBAL	ALMADA	União das freguesias de Almada, Cova da Piedade, Pragal e Cacilhas	49 661
PORTO	MATOSINHOS	União das freguesias de Matosinhos e Leça da Palmeira	49 486
LISBOA	SINTRA	União das freguesias de Massamá e Monte Abraão	48 921
LISBOA	OEIRAS	União das freguesias de Algés, Linda-a-Velha e Cruz Quebrada-Dafundo	48 665
SETÚBAL	SEIXAL	Amora	48 629
PORTO	GONDOMAR	União das freguesias de Gondomar (São Cosme), Valbom e Jovim	48 600
SETÚBAL	SEIXAL	Corroios	47 661
LISBOA	SINTRA	Rio de Mouro	47 311
PORTO	MATOSINHOS	União das freguesias de Custóias, Leça do Balio e Guifões	45 716
LISBOA	LISBOA	Lumiar	45 605
FARO	PORTIMÃO	Portimão	45 431
LISBOA	CASCAIS	União das freguesias de Carcavelos e Parede	45 007
SETÚBAL	ALMADA	União das freguesias de Charneca de Caparica e Sobreda	44 929
SETÚBAL	SEIXAL	União das freguesias do Seixal, Arrentela e Aldeia de Paio Pires	44 920
FARO	FARO	União das freguesias de Faro (Sé e São Pedro)	44 578
LISBOA	LOURES	União das freguesias de Santa Iria de Azoia, São João da Talha e Bobadela	44 331

DISTRITO	MUNICÍPIO	FREGUESIA	POPULAÇÃO RESIDENTE
PORTO	PORTO	Paranhos	44 298
LISBOA	AMADORA	Mina de Água	43 927
LISBOA	CASCAIS	Alcabideche	42 162
LISBOA	SINTRA	União das freguesias de Aqualva e Mira-Sintra	41 104
PORTO	PORTO	União das freguesias de Cedofeita, Santo Ildefonso, Sé, Miragaia, São Nicolau e Vitória	40 440
LISBOA	VILA FRANCA DE XIRA	União das freguesias de Póvoa de Santa Iria e Forte da Casa	40 404
PORTO	MAIA	Cidade da Maia	40 134
SETÚBAL	ALMADA	União das freguesias de Laranjeiro e Feijó	39 872
PORTO	GONDOMAR	União das freguesias de Fânzeres e São Pedro da Cova	39 586
COIMBRA	COIMBRA	Santo António dos Olivais	38 937
PORTO	VALONGO	Ermesinde	38 798
LISBOA	SINTRA	União das freguesias do Cacém e São Marcos	38 701
SETÚBAL	SETÚBAL	União das freguesias de Setúbal (São Julião, Nossa Senhora da Anunciada e Santa Maria da Graça)	38 098
PORTO	PORTO	Ramalde	38 012
LISBOA	LISBOA	Marvila	37 793
LISBOA	AMADORA	Águas Livres	37 426
SETÚBAL	MONTIJO	União das freguesias de Montijo e Afonsoeiro	37 111
LISBOA	LISBOA	Benfica	36 985
LISBOA	OEIRAS	União das freguesias de Carnaxide e Queijas	36 288
LISBOA	VILA FRANCA DE XIRA	União das freguesias de Alverca do Ribatejo e Sobralinho	36 120
CASTELO BRANCO	CASTELO BRANCO	Castelo Branco	35 242
LISBOA	LOURES	União das freguesias de Camarate, Unhos e Apelação	34 943
PORTO	PÓVOA DE VARZIM	União das freguesias da Póvoa de Varzim, Beiriz e Argivai	34 266
LISBOA	ODIVELAS	União das freguesias de Pontinha e Famões	34 143
LISBOA	LISBOA	Olivais	33 788
PORTO	VILA NOVA DE GAIA	União das freguesias de Santa Marinha e São Pedro da Afurada	33 714

DISTRITO	MUNICÍPIO	FREGUESIA	POPULAÇÃO RESIDENTE
LISBOA	LISBOA	São Domingos de Benfca	33 043
PORTO	PORTO	Campanhã	32 659
LISBOA	ODIVELAS	União das freguesias de Ramada e Caneças	32 581
LISBOA	LISBOA	Alvalade	31 813
LEIRIA	LEIRIA	União das freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes	31 775
LISBOA	LISBOA	Arroios	31 653
LEIRIA	MARINHA GRANDE	Marinha Grande	31 434
SETÚBAL	MOITA	União das freguesias de Baixa da Banheira e Vale da Amoreira	30 949
SANTARÉM	SANTARÉM	União das freguesias de Santarém (Marvila), Santa Iria da Ribeira de Santarém, Santarém (São Salvador) e Santarém (São Nicolau)	29 929
AVEIRO	OVAR	União das freguesias de Ovar, São João, Arada e São Vicente de Pereira Jusã	29 765
BRAGA	BRAGA	Braga (São Vítor)	29 642
LISBOA	SINTRA	União das freguesias de Sintra (Santa Maria e São Miguel, São Martinho e São Pedro de Penaferrim)	29 591
PORTO	MATOSINHOS	União das freguesias de Perafita, Lavra e Santa Cruz do Bispo	29 407
PORTO	PORTO	União das freguesias de Lordelo do Ouro e Massarelos	29 059
PORTO	PORTO	União das freguesias de Aldoar, Foz do Douro e Nevogilde	28 858
PORTO	VILA DO CONDE	Vila do Conde	28 636
LISBOA	AMADORA	Encosta do Sol	28 261
LISBOA	LOURES	União das freguesias de Santo António dos Cavaleiros e Frielas	28 052
LISBOA	LISBOA	Penha de França	27 967
PORTO	VILA NOVA DE GAIA	Canidelo	27 769
PORTO	MAIA	Águas Santas	27 467
RAM	FUNCHAL	SANTO ANTÓNIO	27 385
LISBOA	LOURES	Loures	26 769
FARO	ALBUFEIRA	Albufeira e Olhos de Água	26 742
GUARDA	GUARDA	Guarda	26 565
RAM	FUNCHAL	SÃO MARTINHO	26 480

DISTRITO	MUNICÍPIO	FREGUESIA	POPULAÇÃO RESIDENTE
SETÚBAL	ALMADA	União das freguesias de Caparica e Trafaria	26 150
LISBOA	TORRES VEDRAS	União das freguesias de Torres Vedras (São Pedro, Santiago, Santa Maria do Castelo e São Miguel) e Matacães	25 717
SETÚBAL	SESIMBRA	Quinta do Conde	25 606
VIANA DO CASTELO	VIANA DO CASTELO	União das freguesias de Viana do Castelo (Santa Maria Maior e Monserrate) e Meadela	25 375
LISBOA	AMADORA	Venteira	25 292
SETÚBAL	PALMELA	Pinhal Novo	25 000
LISBOA	LOURES	União das freguesias de Sacavém e Prior Velho	24 822
LEIRIA	LEIRIA	União das freguesias de Marrazes e Barosa	24 684
PORTO	PORTO	Bonfim	24 265
PORTO	VALONGO	Valongo	23 925
VISEU	VISEU	União das freguesias de Viseu	23 430
RAM	SANTA CRUZ	CANIÇO	23 368
LISBOA	AMADORA	Falagueira-Venda Nova	23 186
LISBOA	LISBOA	Santa Clara	22 480
PORTO	VILA NOVA DE GAIA	Oliveira do Douro	22 383
ÉVORA	ÉVORA	União das freguesias de Malagueira e Horta das Figueiras	22 379
LISBOA	LISBOA	Campo de Ourique	22 120
FARO	LAGOS	União das freguesias de Lagos (São Sebastião e Santa Maria)	22 095
PORTO	VILA NOVA DE GAIA	União das freguesias de Gulpilhares e Valadares	22 019
BRAGANÇA	BRAGANÇA	União das freguesias de Sé, Santa Maria e Meixedo	22 016
LISBOA	LOURES	União das freguesias de Moscavide e Portela	21 891
SETÚBAL	BARREIRO	União das freguesias de Barreiro e Lavradio	21 877
FARO	LOULÉ	Quarteira	21 798
AVEIRO	S. JOÃO DA MADEIRA	São João da Madeira	21 713
LISBOA	LISBOA	Avenidas Novas	21 625
PORTO	TROFA	União das freguesias de Bougado (São Martinho e Santiago)	21 585
PORTO	SANTO TIRSO	União das freguesias de Santo Tirso, Couto (Santa Cristina e São Miguel) e Burgães	21 538

DISTRITO	MUNICÍPIO	FREGUESIA	POPULAÇÃO RESIDENTE
LISBOA	VILA FRANCA DE XIRA	Vialonga	21 033
LISBOA	LISBOA	Parque das Nações	21 025
AVEIRO	OLIVEIRA DE AZEMÉIS	União das freguesias de Oliveira de Azeméis, Santiago da Riba-Ul, Ul, Macinhata da Seixa e Madail	20 760
PORTO	VILA NOVA DE GAIA	União das freguesias de Pedroso e Seixezelo	20 426
BRAGA	VILA NOVA DE FAMALICÃO	União das freguesias de Vila Nova de Famalicão e Calendário	20 145
LISBOA	LISBOA	Areeiro	20 131
LISBOA	LISBOA	Estrela	20 128

Fonte: ANAFRE, Censos 2011

HABITANTES	FREGUESIAS	MUNICÍPIOS
66 250 – 547 735	0	38
20 000 – 66 250	113	88
10 000 – 20 000	129	66
5 000 – 10 000	190	77
< 5 000	2 660	39
TOTAL	3 092	308

MUNICÍPIOS			
TIPOLOGIA	POPULAÇÃO	MUNICÍPIOS	
		N.º	%
Grande dimensão	>100 000 – 547 733	24	7,8
Média dimensão	100 000 – 20 000	103	33,4
Pequena dimensão	>20 000 – 430	181	58,8
	TOTAL	308	100,0

FREGUESIAS		
HABITANTES	FREGUESIAS	%
20 000 – 66 250	113	3,7
10 000 – 20 000	129	4,2
5 000 – 10 000	190	6,1
< 5 000	2 660	86,0
TOTAL	3 092	100,0

Fonte: ANAFRE, Censos 2011

Considerando o mapa dos 308 municípios e atendendo à tipologia comum dos municípios de pequena, média e grande dimensão, em função da população, verifica-se que 113 freguesias têm uma população igual à de 88 municípios, considerados de média dimensão (no intervalo de 20 000 a 66 250 habitantes).

Dos 308 municípios existentes, apenas 38 têm uma população superior à freguesia mais populosa – Algueirão Mem-Martins, no Concelho de Sintra (que não sofreu processo de agregação).

Existem 129 freguesias com a mesma população de 66 municípios, >10 000 e >20 000 habitantes, o limiar superior dos municípios de pequena

dimensão; 190 freguesias com escala populacional de 77 municípios, <10 000 e >5 000 habitantes, e 2 660 freguesias com uma população inferior a 5 000 habitantes, um número elevado por comparação aos 39 municípios com menos de 5 000 habitantes.

As 113 maiores freguesias, estão localizadas nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, com o concelho de Lisboa a liderar, seguido do Porto, Sintra, Loures e Vila Nova de Gaia.

Figura 8 – Municípios/Freguesias com >20 000 habitantes

MUNICÍPIO	N.º FREGUESIAS
LISBOA	14
PORTO	7
SINTRA	7
LOURES	6
VILA NOVA DE GAIA	6
AMADORA	5
ALMADA	4
CASCAIS	4
MATOSINHOS	4
GONDOMAR	3
ODIVELAS	3
OEIRAS	3
SEIXAL	3
VILA FRANCA DE XIRA	3
BARREIRO	2
FUNCHAL	2
LEIRIA	2
MAIA	2
SETÚBAL	2
VALONGO	2
ALBUFEIRA	1
BRAGA	1
BRAGANÇA	1
CASTELO BRANCO	1
COIMBRA	1

ÉVORA	1
FARO	1
GUARDA	1
LAGOS	1
LOULÉ	1
MARINHA GRANDE	1
MOITA	1
MONTIJO	1
OLIVEIRA DE AZEMÉIS	1
OVAR	1
PALMELA	1
PORTIMÃO	1
PÓVOA DE VARZIM	1
SANTA CRUZ	1
SANTARÉM	1
SANTO TIRSO	1
SÃO JOÃO DA MADEIRA	1
SESIMBRA	1
TORRES VEDRAS	1
TROFA	1
VIANA DO CASTELO	1
VILA DO CONDE	1
VILA NOVA DE FAMALICÃO	1
VISEU	1

HABITANTES	FREGUESIAS	%
20 000 – 66 250	113	3,65
10 000 – 20 000	129	4,17
5 000 – 10 000	190	6,14
< 5 000	2 660	86,03
TOTAL	3 092	100,00

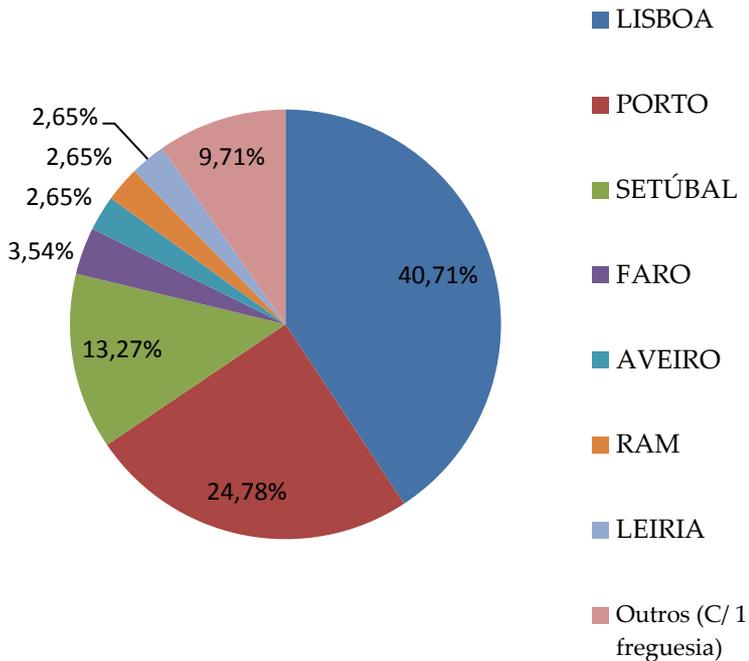
Fonte: ANAFRE, Censos 2011

Analisando a perspetiva distrital, verifica-se que as maiores freguesias estão concentradas nos distritos de Lisboa, Porto, Setúbal e Faro.

No território das 113 maiores freguesias residem 3 881 887 habitantes (*Census 2011*), o que corresponde a pouco mais de um terço (36,8%) da população total residente em Portugal.

Figura 9 – Distritos/Freguesias com >20 000 habitantes

DISTRITO	N.º FREGUESIAS	%
LISBOA	46	40,7
PORTO	28	24,8
SETÚBAL	15	13,3
FARO	5	4,4
AVEIRO	3	2,7
LEIRIA	3	2,7
RAM	3	2,7
BRAGA	2	1,8
BRAGANÇA	1	0,9
CASTELO BRANCO	1	0,9
COIMBRA	1	0,9
ÉVORA	1	0,9
GUARDA	1	0,9
SANTARÉM	1	0,9
VIANA DO CASTELO	1	0,9
UISEU	1	0,9
TOTAL	113	100



Fonte: ANAFRE, Censos 201 e elaboração própria

A análise distrital detalhada sobre a concentração das grandes freguesias permite verificar que os concelhos de Lisboa e Porto concentram as maiores freguesias, o que não acontece no distrito de Setúbal, onde a concentração se verifica nos concelhos de Almada e Seixal. No distrito de Faro, as grandes freguesias distribuem-se equitativamente pelos concelhos de maior concentração polucional.

Figura 10 – Distritos/Freguesias com >20 000 habitantes

DISTRITO DE LISBOA – 2011			
Municípios	N.º freg.	Total pop.	%
Lisboa	14	406 156	24,3
Sintra	7	324 213	19,4
Cascais	4	206 479	12,4
Loures	6	180 808	10,8
Amadora	5	158 092	9,5
Oeiras	3	143 102	8,6
Odivelas	3	126 270	7,6
V. F. de Xira	3	97 557	5,8
T. Vedras	1	25 717	1,5
TOTAL	46	1 668 394	100,0

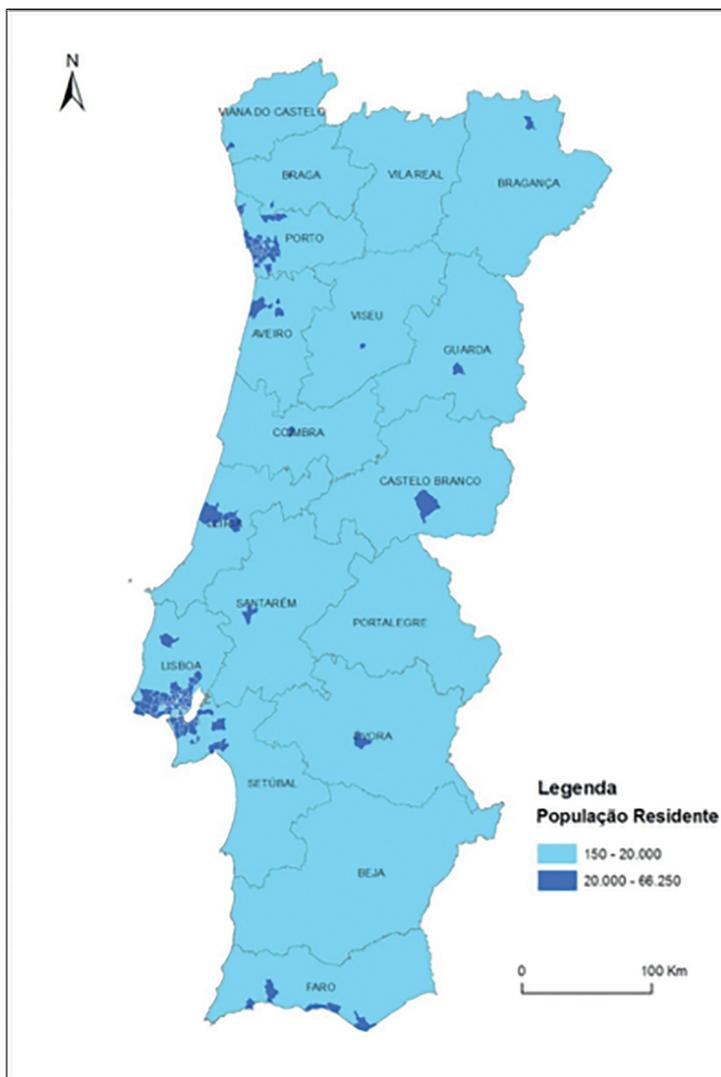
DISTRITO DO PORTO – 2011			
Municípios	N.º freg.	Total pop.	%
Porto	7	237 591	24,6
V. N. de Gaia	6	178 733	18,5
Matosinhos	4	175 478	18,1
Gondomar	3	138 909	14,4
Maia	2	67 601	7,0
Valongo	2	62 723	6,5
P. Varzim	1	34 266	3,5
V. Conde	1	28 636	3,0
Trofa	1	21 585	2,2
Santo Tirso	1	21 538	2,2
TOTAL	28	967 060	100,0

DISTRITO DE SETÚBAL – 2011			
Municípios	N.º freg.	Total pop.	%
Almada	4	160 612	27,9
Seixal	3	141 210	24,6
Setúbal	2	90 640	15,8
Barreiro	2	63 637	11,1
Montijo	1	37 111	6,5
Moita	1	30 949	5,4
Sesimbra	1	25 606	4,5
Palmela	1	25 000	4,3
TOTAL	15	574 765	100,0

DISTRITO DE FARO – 2011			
Municípios	N.º freg.	Total pop.	%
Portimão	1	45 431	28,3
Faro	1	44 578	27,7
Albufeira	1	26 742	16,6
Lagos	1	22 095	13,8
Loulé	1	21 798	13,6
TOTAL	5	160 644	100,0

Fonte: ANAFRE, Censos 2011 e elaboração própria

Figura 11 – Mapeamento das freguesias com >20 000 habitantes



Fonte: Elaboração própria

Sobre a evolução das grandes freguesias, a partir do atual quadro político-administrativo, um pequeno exercício prospetivo permite antever a crescente disfuncionalidade do modelo, se nada for alterado.

Em termos nacionais, as projeções oficiais do INE, até 2050, apontam para a descida do número de residentes em todas as regiões do país, exceto no Algarve. As freguesias dos centros urbanos, nas cidades de Lisboa e Porto, mantêm a tendência decrescente das últimas décadas. As grandes freguesias dos concelhos periféricos, das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, continuarão a aumentar a sua representatividade no País e a fixar um número crescente de residentes. A dinâmica regional algarvia, em termos de grandes freguesias, concentra-se nos concelhos de Loulé e Albufeira.

Figura 12 – Exercício prospetivo (até 2020) dos quatro distritos de concentração das grandes freguesias com >20 000 habitantes

DISTRITO DE LISBOA – 2011-2020					
Freguesias com 20 mil ou + residentes no Município de:	N.º freg.	Pop. atual	% da pop.	Pop. estimada em 2020	% da pop.
→ Lisboa	14	406 156	24,3	366 942	21,5
Sintra	7	324 213	19,4	344 382	20,2
→ Cascais	4	206 479	12,4	247 379	14,5
Loures	6	180 808	10,8	186 100	10,9
→ Amadora	5	158 092	9,5	138 456	8,1
Oeiras	3	143 102	8,6	151 702	8,9
Odivelas	3	126 270	7,6	135 963	8,0
→ V. Franca de Xira	3	97 557	5,8	108 975	6,4
Torres Vedras	1	25 717	1,5	28 206	1,7
TOTAL	46	1 668 394	100,0	1 708 105	100,0

DISTRITO DO PORTO – 2011-2020					
Freguesias com 20 mil ou + residentes no Município de:	N.º freg.	Pop. atual	% da pop.	Pop. estimada em 2020	% da pop.
→ Porto	7	237 591	24,6	216 888	22,1
V. N. de Gaia	6	178 733	18,5	188 921	19,3

Matosinhos	4	175 478	18,1	184 392	18,8
Gondomar	3	138 909	14,4	142 056	14,5
Maia	2	67 601	7,0	75 513	7,7
Valongo	2	62 723	6,5	68 828	7,0
→ Póvoa do Varzim	1	34 266	3,5	31 997	3,3
V. Conde	1	28 636	3,0	31 813	3,2
Trofa	1	21 585	2,2	22 404	2,3
→ Santo Tirso	1	21 538	2,2	16 797	1,7
TOTAL	28	967 060	100,0	979 609	100,0

DISTRITO DE SETÚBAL – 2011-2020

Freguesias com 20 mil ou + residentes no Município de:	N.º freg.	Pop. atual	% da pop.	Pop. estimada em 2020	% da pop.
→ Almada	4	160 612	27,9	172 941	28,2
Seixal	3	141 210	24,6	148 383	24,2
Setúbal	2	90 640	15,8	96 087	15,7
→ Barreiro	2	63 637	11,1	55 733	9,1
→ Montijo	1	37 111	6,5	48 894	8,0
→ Moita	1	30 949	5,4	27 961	4,6
→ Sesimbra	1	25 606	4,5	33 736	5,5
→ Palmela	1	25 000	4,3	29 481	4,8
TOTAL	15	574 765	100,0	613 217	100,0

DISTRITO DE FARO – 2011-2020

Freguesias com 20 mil ou + residentes no Município de:	N.º freg.	Pop. atual	% da pop.	Pop. estimada em 2020	% da pop.
Portimão	1	45 431	28,3	50 950	27,3
Faro	1	44 578	27,7	49 796	26,7
→ Albufeira	1	26 742	16,6	35 233	18,9
Lagos	1	22 095	13,8	24 518	13,2
→ Loulé	1	21 798	13,6	25 922	13,9
TOTAL	5	160 644	100,0	186 418	100,0

Fonte: INE, ANAFRE e elaboração própria

Na análise prospetiva até 2020, nos concelhos onde se concentram as grandes freguesias, assumindo a taxa de crescimento de 2001-2011 e reduzindo em 50% o ritmo de (de)crescimento nos municípios onde se concentram as grandes freguesias, verifica-se:

- Perdem população as grandes freguesias dos municípios de Lisboa e Amadora, os restantes com subidas, com relevância para Cascais, com a União de Freguesias de Cascais e Estoril, a 2.ª maior freguesia do País, com 61 808 habitantes, que foi sujeita a uma processo de agregação;

- No distrito do Porto, perdem população as freguesias nos concelhos de Santo Tirso, Póvoa de Varzim e Porto e cresce a população nos restantes;

- No distrito de Setúbal, crescem as freguesias de Almada, Montijo, Sesimbra e Palmela;

- No distrito de Faro, crescem as freguesias de Albufeira e Loulé.

Algumas propostas de correção do modelo político-administrativo das freguesias, resultante do processo de agregação:

As freguesias devem continuar a fazer parte da organização do Estado, pela tradição, pela referência identitária, pela relação de proximidade, no cumprimento do princípio da subsidiariedade que deve enquadrar as políticas públicas e a ação do Estado.

Independentemente da avaliação que é necessário fazer sobre a reorganização administrativa do território das freguesias, do seu verdadeiro impacto na vida das populações e sem prejuízo de uma reforma do poder local que urge fazer, envolvendo os três níveis de poder – local, regional e central –, importa corrigir, a curto prazo, as disfunções resultantes do processo de agregação, que criou freguesias com escala municipal, com debilidades jurídicas no figurino dos órgãos políticos, no que se refere ao regime de permanência dos seus titulares, quadro de pessoal e estatuto dos dirigentes, incompatíveis com as exigências e complexidade das freguesias com grande agregado populacional.

As alterações deverão incidir nos seguintes aspetos:

- *Especificidades territoriais* – em razão da centralidade e do aglomerado populacional e em razão da periferia ou interioridade;

- *Competências próprias diferenciadas* – as freguesias de escala municipal, resultantes do processo de agregação, devem ter competências distintas, adequadas aos serviços públicos prestados a grandes aglomerados populacionais. As freguesias de pequena dimensão, localizadas em territórios de baixa densidade, dispersão territorial e pelo contexto social, deveriam ter atribuições diferenciadas na prestação de serviços da esfera de competência da administração central, pela sua escala de proximidade com os cidadãos.

- *Composição dos órgãos executivos e regime de permanência e estatuto dos eleitos* – O atual regime ⁽¹¹⁾ de composição e permanência dos membros dos órgãos executivos das 113 grandes freguesias (entre 20 000 e 66 250 habitantes), que considera seis vogais nas freguesias com >20 000 eleitores, não permite a dedicação exclusiva à gestão política da freguesia, nem resposta ao incremento de complexidade e diversidade dos interesses das populações que servem, pese embora a Lei do Orçamento de Estado de 2016 tenha introduzido a possibilidade de alterar o regime de permanência.

- *Quadro de pessoal dirigente* – deverá ser aplicado às grandes freguesias o diploma sobre o estatuto do pessoal dirigente das câmaras municipais e serviços municipalizados ⁽¹²⁾, permitindo a criação de estruturas orgânicas e a nomeação de cargos de direção intermédia de 1.º grau (diretores de departamento) e cargos de direção intermédia de 2.º grau (chefes de divisão). É de notar que os diretores de departamento municipal são providos nos municípios com uma população a partir de 40 000 residentes (existem 35 freguesias com mais de 40 000 habitantes). O mesmo acontece com os chefes de divisão que podem ser providos nos municípios com população igual ou superior a 10 000 habitantes. Existem 432 freguesias com mais de 10 000 habitantes.

⁽¹¹⁾ Lei n.º 169/99, de 18 setembro – Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias (com as subseqüentes alterações).

⁽¹²⁾ Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto – Estatuto do Pessoal Dirigente das Câmaras Municipais.

Em conclusão, a Reforma do Poder Local deve englobar os três níveis de poder – local, regional e central; deve constituir um acordo de regime; e deve ser participada e discutida com as populações. A reorganização administrativa do território das freguesias deve ser avaliada e corrigida.

DALILA ARAÚJO

*(Docente Convidada da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas
da Universidade Nova de Lisboa)*

TERESA RODRIGUES

(Professora da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa)

Dez questões em torno do lugar das freguesias na organização do Estado (*)

Ao acolher o honroso convite para estar presente nesta conferência, saudando naturalmente a Associação Nacional de Freguesias, a minha intenção inicial foi a de trazer a este lugar *tribunício* por excelência, que é o Parlamento, não uma descrição, mas sim um conjunto de interrogações sobre o *lugar das freguesias na organização do Estado*, visando suscitar a reflexão e o debate, sem prescindir de uma visão geral do problema.

Uma vez que afinal o tempo disponível é muito escasso, não querendo de forma alguma abdicar de enunciar as *dez questões* em que tinha inicialmente pensado, passo de imediato à primeira delas, a que mais releva de uma perspectiva histórica.

1. A singularidade portuguesa das freguesias

Ao ter incidido especialmente sobre as freguesias, a concretização do Memorando de Entendimento suscitou a questão de saber qual o lugar da freguesia, desde logo no plano histórico e no do Direito municipal comparado europeu.

A meu ver, a *singularidade portuguesa* da freguesia começa a vislumbrar-se em 1789, nos debates travados na Assembleia Nacional francesa, entre os defensores do grande município (Jacques Guillaume Thouret), abaixo do qual devia existir apenas uma administração local desconcentrada, e os defensores

(*) Apontamentos da intervenção proferida na Conferência “As Freguesias no Estado de Direito Democrático”, organizada pela Associação Nacional de Freguesias, em colaboração com a Assembleia da República, em 2 de Junho de 2015, na Sala do Senado da Assembleia da República, publicada inicialmente na revista *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 08, Outubro/Dezembro 2015, pp. 7-18.

da criação de uma comuna “em cada cidade, vila, aldeia ou comunidade rural” (Mirabeau) ⁽¹⁾.

Por que razão começa nessa altura?

Por dois motivos essencialmente: por um lado, porque a definição do mapa territorial português feita quatro décadas depois (1830-1836) soube preservar o modelo do *grande município*, mas procedeu ao mesmo tempo a uma articulação do município com a criação de um novo nível inframunicipal (a freguesia), o que veio a conferir uma *racionalidade histórica própria* à divisão administrativa portuguesa ⁽²⁾; por outro lado, porque uma vez chegados à era constitucional, se registou em Portugal uma evidente tendência histórica no sentido da redução do número de entes locais, tendência que a reforma de 2012/2013 veio a comprovar para as freguesias, como as reformas do século XIX comprovaram para os municípios.

Na verdade, apesar de uma aparente influência inicial das instituições francesas, o que se registou de facto entre nós a este respeito foi um enorme *contraste* com a França: (i) redução acentuada do número de concelhos, quando a França os multiplicou (44 000); (ii) admissão de um novo ente inframunicipal (a freguesia), quando a França transformou as paróquias medievais em concelhos (*communes*); (iii) preocupação constitucional concedida à administração local, quando na França isso apenas veio a ocorrer no século XXI.

Não deixa ainda de ser interessante verificar que, há 180 anos, se tentou em Portugal criar simultaneamente um nível inframunicipal (as freguesias) e um ou mais níveis supramunicipais (comarcas, províncias, distritos), e que, volvidos quase dois séculos, apenas as freguesias se tenham conseguido implantar, tendo-se frustrado todos os sucessivos esforços de instituição do pretendido nível supramunicipal – de que se têm experimentado e continuarão a experimentar, em regime democrático, *infelizes sucedâneos* (como os de 2003, 2008 e 2013).

⁽¹⁾ Sobre o tema, com outras indicações, JOSÉ MELO ALEXANDRINO, *Sentido e contexto da reforma do poder local*, Bragança, 2011 (texto disponível *on-line*), pp. 8 e segs.

⁽²⁾ JOSÉ MELO ALEXANDRINO, “A administração local autónoma: situação actual e propostas de reforma apresentadas na sequência do Memorando da *Troika*”, in *Direito Regional e Local*, n.º 18, Abril/Junho de 2012, p. 6.

2. O lugar das freguesias na Constituição de 1976

Dando então um salto para o presente, qual é o lugar das freguesias na Constituição de 1976?

Penso que podemos dividir muito resumidamente a resposta em três partes: (i) antes de mais, as freguesias foram colocadas num título autónomo da Constituição, ao lado dos municípios e das regiões administrativas; (ii) em segundo lugar, materialmente, elas vêm a constituir expressão directa de uma série de componentes do Estado de Direito democrático, tais como a *separação vertical poderes*, o *pluralismo*, o *princípio democrático* e até o *princípio da liberdade* (João Baptista Machado); (iii) por fim, quanto ao respectivo recorte político-constitucional, as freguesias são, pela primeira vez na nossa história, inseridas no âmbito do poder local e colocadas sob a protecção do princípio da autonomia local, realidades a que passamos.

3. As freguesias e o poder local

Se no Antigo Regime as freguesias nunca “se aproximaram de qualquer forma de poder local formalmente considerado” (3), uma vez que nem sequer faziam parte da organização administrativa, tão-pouco depois de 1830 passaram a integrá-lo, dadas a intermitência da figura, a subalternização em relação ao município, a exiguidade das atribuições e dos recursos e, no final, a instrumentalização e a desvitalização de que foram alvo sob o Estado Novo.

Por conseguinte, apenas com a Constituição de 1976 se pode dizer que as freguesias reentram na esfera do poder local (4), enquanto conceito referido, em regime democrático, ao *sentido essencialmente político* das funções exercidas pelas instituições locais e ao facto de se tratar de realidades políticas *directa-*

(3) JOAQUIM ROMERO DE MAGALHÃES, “Em torno da história político-administrativa das freguesias portuguesas”, in *A Reforma do Estado e a Freguesia*, Braga, 2013, p. 10.

(4) JORGE MIRANDA, “As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio”, in *A Reforma do Estado e a Freguesia*, cit., p. 20.

mente tuteladas pela Constituição⁽⁵⁾; desta forma, além de integrarem a administração autónoma territorial, as freguesias elevam-se a peças estruturantes do Estado democrático⁽⁶⁾.

4. As freguesias e a autonomia local

Se do ponto de vista político-constitucional as freguesias integram o poder local, ainda que houvesse aí lugar para a distinção entre a proclamação e a realidade⁽⁷⁾, do ponto de vista jurídico, é o *princípio da autonomia local*⁽⁸⁾ a norma de base em que assenta actualmente o seu estatuto. Ora, a este respeito a grande questão que se põe é esta: a norma da autonomia local tem a mesma força jurídica para os municípios e para as freguesias?

Observando a história, o texto constitucional, as normas de Direito internacional e europeu e a prática política, a resposta, a meu ver, é negativa; dada a manifesta centralidade do município no nosso sistema, a autonomia local não é idêntica para os municípios e para as freguesias, em diversas das suas dimensões, nomeadamente: (i) na extensão dos poderes inerentes à cor-

⁽⁵⁾ JORGE MIRANDA, *A Constituição de 1976 – Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais*, Lisboa, 1978, pp. 457-458.

⁽⁶⁾ Sobre as marcas do perfil político das instituições locais, ainda que a pensar essencialmente nos municípios, JOSÉ MELO ALEXANDRINO, “O Direito municipal como disciplina jurídica”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 06, Abril/Junho de 2015, pp. 10 e segs.

⁽⁷⁾ Construindo, de há muito, o conceito de poder local como uma “questão de grau” e afirmando que só há poder local quando os entes locais são verdadeiramente autónomos e têm um amplo grau de autonomia administrativa e financeira, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3.ª ed., Coimbra, 2006, p. 488; céptico quanto à existência de poder local, perante as dificuldades financeiras, a escassez de meios e a apertada influência dos directórios partidários, PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, vol. II – *Organização do poder político*, Coimbra, 2010, p. 618; admitindo que o conceito de “poder local” – correspondendo a uma expressão enfática que assinala a presença de uma estrutura do poder político – tenha uma função essencialmente retórica, JOSÉ MELO ALEXANDRINO, *Direito Municipal – Conteúdos e métodos de ensino*, Lisboa, 2014, p. 239.

⁽⁸⁾ Sobre este princípio, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais”, in PAULO OTERO/PEDRO GONÇALVES (coords.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. IV, Coimbra, 2010, pp. 77 e segs.; PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, vol. II, *cit.*, pp. 619 e segs.; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª ed., Coimbra, 2013, pp. 79 e segs. e 112 e segs.

respondente garantia institucional, em especial em matéria de autonomia de programação geral, de autonomia de planeamento do espaço, de autonomia organizatória e de autonomia financeira; (ii) na extensão do poder de definição de programas de acção política; e (iii) na garantia da autonomia local no âmbito europeu (9).

5. As freguesias e a subsidiariedade

Questão altamente discutida é a da relação entre as freguesias e o parâmetro da subsidiariedade (10), entendido como critério de repartição de funções entre o Estado e os demais entes públicos menores e nos termos do qual *o exercício das responsabilidades públicas deve caber preferencialmente às autoridades mais próximas dos cidadãos, desde que as possam realizar eficazmente.*

Uma vez que estamos diante de um parâmetro especialmente relevante para a avaliação das decisões legislativas que envolvam a repartição de atribuições e sendo as freguesias os entes públicos territoriais mais próximos dos cidadãos, não deveriam ser as freguesias o primeiro patamar a ter em conta nessa repartição?

A minha resposta a semelhante interrogação é negativa: por um lado, porque o princípio da subsidiariedade é multifactorial, apelando não só à ideia de proximidade (11), mas também às exigências de adequação, eficácia e autonomia (12); por outro lado, por se tratar de um princípio orientador que tem por destinatário essencialmente o Estado legislador (13), que beneficia nesse domínio de uma significativa margem de conformação; por fim, porque,

(9) Sobre estas dimensões, por último, JOSÉ MELO ALEXANDRINO, *Direito Municipal – Conteúdos e métodos de ensino, cit.*, pp. 236-237.

(10) Neste campo, sobretudo a respeito da solução prevista no artigo 4.º, n.º 1, da Lei-Quadro das Regiões Administrativas de 1991 (para um apontamento e uma resposta em que essencialmente nos revemos, CARLOS BLANCO DE MORAIS, “A dimensão interna do princípio da subsidiariedade”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 58, II, 1998, pp. 813 e segs.).

(11) Artigo 4.º, n.º 3, 1.ª parte, da Carta Europeia de Autonomia Local.

(12) FAUSTO DE QUADROS, *O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia*, Coimbra, 1995, pp. 64 e segs.

(13) PAULO OTERO, *Direito Constitucional*, vol. II, *cit.*, p. 150.

face à distinta importância das nossas autarquias locais, o que é necessário demonstrar não é a distribuição equitativa dos benefícios da subsidiariedade por todas as autarquias locais, mas sim que, numa lógica de diferenciação e adequação, não foi lesado esse princípio ⁽¹⁴⁾, cuja operação não poderia deixar de conduzir entre nós a uma *distribuição assimétrica* das atribuições entre as regiões administrativas, os municípios e as freguesias ⁽¹⁵⁾.

6. As freguesias como autarquias locais

As freguesias apresentam-se na Constituição e na lei como autarquias locais, ou seja, como uma *forma específica de organização territorial, na qual uma comunidade de residentes numa circunscrição territorial juridicamente delimitada dentro do território do Estado prossegue interesses locais, através do exercício de poderes públicos autónomos* ⁽¹⁶⁾.

A pergunta que se põe aqui é esta: as freguesias são mesmo autarquias locais?

Olhando às realidades existentes, a primeira observação a fazer é a da enorme diversidade e variedade das nossas freguesias ⁽¹⁷⁾, *variedade* essa que, a meu ver, em vez de diminuir, foi reforçada com a reforma territorial de 2013.

Independentemente desse primeiro traço, julgo poder afirmar que a generalidade das freguesias portuguesas apenas ascendeu materialmente ao estatuto de autarquia local nas últimas duas décadas, particularmente após as

⁽¹⁴⁾ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais”, *cit.*, p. 186.

⁽¹⁵⁾ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais”, *cit.*, p. 185.

⁽¹⁶⁾ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais”, *cit.*, p. 111; *id.*, *Direito Municipal – Conteúdos e métodos de ensino*, *cit.*, p. 240; *id.*, “Autarquia local”, in *Dicionário Enciclopédico da Madeira*, Funchal, 2015 (disponível *on-line*).

⁽¹⁷⁾ CARLOS ORLANDO MENDES PAULETA, “Políticas e práticas sociais das freguesias na área metropolitana de Lisboa”, in *III Congresso da Geografia Portuguesa*, Lisboa, 1999, p. 355; JOAQUIM ROMERO DE MAGALHÃES, “Em torno da história político-administrativa das freguesias portuguesas”, *cit.*, p. 15.

reformas legislativas de 1997 ⁽¹⁸⁾ (que incidiram sobre a definição das atribuições e o regime de permanência) – a que foi dada continuidade em 1999, 2007, 2009 e 2013; isto, sem prejuízo de continuarem a ser autarquias “estruturadas para a resolução dos problemas de vizinhança sem grande complexidade técnica” ⁽¹⁹⁾.

Apesar da variedade de situações, as freguesias sempre tiveram um círculo limitado de atribuições e de recursos ⁽²⁰⁾, vivendo em geral na órbita do município ⁽²¹⁾, do qual chegaram a ser verdadeira parcela (no Estado Novo), persistindo, como todos sabem, resquícios dessa integração na presença dos presidentes de junta na assembleia municipal ⁽²²⁾.

No final, apesar de hoje em dia o ordenamento providenciar uma série de ferramentas reabilitadoras da freguesia como ente territorial autárquico, não se pode excluir que algumas delas continuem a ser *autarquias locais aparentes*.

7. As relações entre a freguesia e o município

Este tipo de considerações remete-nos para o plano das relações entre os diversos entes públicos territoriais, particularmente para as relações entre a freguesia e o município, às quais nos cingiremos.

⁽¹⁸⁾ Antecipando um pouco esse fenómeno, LUÍS SÁ, “O Renascimento das Freguesias”, in *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, Benedita, 1990, pp. 28-37.

⁽¹⁹⁾ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 332.

⁽²⁰⁾ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais”, cit., p. 184; algo diversamente, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, cit., pp. 44, 45, 47, 52.

⁽²¹⁾ JOAQUIM ROMERO DE MAGALHÃES, “Em torno da história político-administrativa das freguesias portuguesas”, cit., pp. 12 e segs.; JORGE MIRANDA, “As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio”, cit., p. 19; JOSÉ MELO ALEXANDRINO, “A Lei de Reforma da Administração Local e os seus grandes problemas”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 01, Janeiro/Março de 2014, p. 15.

⁽²²⁾ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A Democracia Local (Alguns aspectos)*, Coimbra, 2005, p. 22.

Se essas relações são pautadas pela *independência* (23), apresentando-se a freguesia como uma autarquia local perfeitamente autónoma face ao município, a realidade mostra igualmente a existência de múltiplas formas de *articulação* entre a freguesia e o município (24), com a novidade de o próprio termo “articulação” ter feito agora entrada solene nos arts. 7.º e 23.º da *Lei de Reforma da Administração Local* (aprovada em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro), uma articulação que de forma alguma se resume a essa nova cláusula geral (25).

Ainda a respeito das relações entre a freguesia e o município, há a registar a existência de uma relativa querela na doutrina jurídica entre os defensores da ideia da *igual dignidade constitucional* da freguesia e do município e os que têm levantado objecções a essa ideia (26).

Não escondendo a preferência por esta segunda orientação, por um conjunto de razões que seria impossível aqui resumir, teremos seguramente de reconhecer (i) a existência de um *princípio de diferenciação*, (ii) o facto de a independência não ser equivalente a uma *igualdade geométrica* entre as várias espécies de autarquias locais (27), (iii) bem como a necessidade da formulação de um *princípio geral de cooperação*, infelizmente ainda ausente no nosso ordenamento local (28).

(23) Com indicações, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais”, *cit.*, pp. 139 e segs.

(24) JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais”, *cit.*, p. 141.

(25) Criticamente, JOSÉ MELO ALEXANDRINO, “A Lei de Reforma da Administração Local e os seus grandes problemas”, *cit.*, pp. 16-17.

(26) Com indicações, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais”, *cit.*, pp. 140 e segs.; sobre o conceito de Constituição que temos por relevante, também para este efeito, JOSÉ MELO ALEXANDRINO, *Lições de Direito Constitucional*, vol. I, Lisboa, 2015, pp. 18, 177, 199 e segs.

(27) JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais”, *cit.*, p. 142.

(28) JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais”, *cit.*, pp. 282 e segs.; *id.*, “A Lei de Reforma da Administração Local e os seus grandes problemas”, *cit.*, p. 15.

8. As freguesias em tempo de crise: valorizadas ou ofendidas?

Uma questão relevante, à luz do que sucedeu nestes últimos quatro anos, é a de saber se, no termo de todo este processo de reforma legislativa ditada pela crise ⁽²⁹⁾, as freguesias foram valorizadas ou ofendidas, havendo necessidade de distinguir a esse respeito entre o (i) plano da *reforma territorial das freguesias* e (ii) o restante plano da *reforma da administração local*.

a) Relativamente ao *primeiro plano*, penso que é relativamente consensual a constatação de que as freguesias foram alvo de graves e reiteradas *desconsiderações*, tantas foram as ofensas praticadas pelo legislador, entre as quais as seguintes ⁽³⁰⁾:

- A aplicação de uma reforma territorial feita a *regra e esquadro*, feita sem diagnóstico, sem visão e sem fundamentação perceptível ⁽³¹⁾;

- A *revogação das leis de enquadramento* do regime de criação, modificação e extinção das freguesias ⁽³²⁾, privando-as dessa rede mínima de segurança, no momento em que dela mais precisavam – incorrendo além disso em inconstitucionalidade por acção e por omissão ⁽³³⁾;

⁽²⁹⁾ Sobre o horizonte dessa obra do legislador, JOSÉ MELO ALEXANDRINO, “Os processos de reforma do poder local: desenvolvimentos recentes”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 03, Julho/Setembro de 2014, pp. 20-29.

⁽³⁰⁾ Para uma identificação dos múltiplos *vícios* do processo logo em 2012, JOSÉ MELO ALEXANDRINO, «A administração local autónoma: situação actual e propostas de reforma apresentadas na sequência do Memorando da *Troika*», *cit.*, pp. 10 e segs.; no termo desse processo, concluímos que a forma como foi ilegalmente promovida a reforma territorial «constitui a mais recente demonstração de que as freguesias continuaram a ser *realmente* tratadas como parcelas dos concelhos» (cfr. JOSÉ MELO ALEXANDRINO, “A Lei de Reforma da Administração Local e os seus grandes problemas”, *cit.*, p. 17, nota 39).

⁽³¹⁾ JOSÉ MELO ALEXANDRINO, «A administração local autónoma: situação actual e propostas de reforma apresentadas na sequência do Memorando da *Troika*», *cit.*, p. 9.

⁽³²⁾ Apenas ficou de pé a lei menos necessária de todas: a lei-quadro de criação de municípios (Lei n.º 142/85, de 18 de Novembro, alterada pela Lei n.º 48/99, de 16 de Junho); não está aliás excluída a caducidade da (pretensa lei de enquadramento *ad hoc*) Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio, cujo objecto se esgotou em 2013, mesmo no que diz respeito à matéria da fusão de municípios (artigos 16.º e 17.º).

⁽³³⁾ JORGE MIRANDA, “As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio”, *cit.*, p. 36; JOSÉ MELO ALEXANDRINO, “A Lei de Reforma da Administração Local e os seus grandes problemas”, *cit.*, p. 19.

- A *falta de audição* obrigatória das autarquias locais afectadas pelos processos de modificação e extinção, com manifesta ofensa da Constituição e da Carta Europeia de Autonomia Local ⁽³⁴⁾;

- A ostensiva e injustificada *discriminação* entre as freguesias de Lisboa ⁽³⁵⁾, as demais freguesias do continente e as freguesias situadas nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;

- A extinção e modificação de freguesias feitas através de colunas de um *anexo* ⁽³⁶⁾;

- Salvo em Lisboa, a falta de previsão de um *regime de instalação* das novas freguesias, a que se junta a desconsideração relativamente ao processo de adaptação às maiores dificuldades da democracia local nas freguesias objecto de agregação ⁽³⁷⁾.

b) Já a respeito do *segundo plano*, embora não haja propriamente ainda um consenso nessa matéria, a constatação parece apontar no sentido inverso, da *valorização* das freguesias, nomeadamente nos seguintes planos:

- No reforço do seu *perfil* (espacial, humano, organizativo e jurídico) enquanto estrutura local autárquica;

- Na nova formulação adoptada em sede de *cláusula geral de atribuições*, com a menção à “articulação com os municípios”, o que só pode ser entendido a benefício das freguesias;

- Na correspondente *imposição da figura* da “delegação legal de competências”, mais uma vez a benefício das freguesias ⁽³⁸⁾;

⁽³⁴⁾ Segundo os artigos 11.º e 12.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio, apenas era obrigatória a pronúncia das assembleias municipais.

⁽³⁵⁾ Sobre o regime da Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro, JOSÉ MELO ALEXANDRINO, “Os processos de reforma do poder local: desenvolvimentos recentes”, *cit.*, pp. 23-24, 32.

⁽³⁶⁾ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “Poder local 2011-2013: de uma reforma local ambiciosa à extinção desastrosa de freguesias”, in *Questões Atuais de Direito Local*, Braga, 2013, p. 121.

⁽³⁷⁾ Admitindo o efeito potencialmente negativo das “agregações” para a qualidade da democracia, CARLOS JALALI, “As freguesias e a qualidade da democracia em Portugal: o futuro é local?”, in *A Reforma do Estado e a Freguesia*, *cit.*, p. 70.

⁽³⁸⁾ JOSÉ MELO ALEXANDRINO, “A Lei de Reforma da Administração Local e os seus grandes problemas”, *cit.*, pp. 17-18.

- No reforço do regime financeiro das freguesias na Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro ⁽³⁹⁾;

- Na previsível maior operatividade do princípio da *subsidiariedade*, à luz de todas as mudanças introduzidas.

A meu ver, sem prejuízo da forma e da desatenção relativamente à vontade das populações afectadas – faltas que têm de ser reparadas! –, as freguesias acabaram por ser *substancialmente valorizadas* pelas reformas empreendidas em 2012 e 2013, podendo até dizer-se que as freguesias foram talvez a entidade pública que menos se pode queixar da crise.

9. Em busca do conceito perdido: o que é hoje uma freguesia?

Um tópico para o qual o Professor ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA chamou a atenção nestes anos foi o facto de não se vislumbrar na reforma territorial das freguesias um conceito seguro de freguesia, que, no seu entender, se deveria definir “como a entidade político-administrativa local mais próxima dos cidadãos” ⁽⁴⁰⁾.

Independentemente de outros autores terem posto o acento em aspectos como a *complementaridade* (Sérvulo Correia), a propensão para a *acção social* (Carlos Pauleta) ou a *sociabilidade* (Romero de Magalhães), a questão do *conceito de freguesia* merece ser especialmente colocada a respeito das novas freguesias de Lisboa e a respeito das novas freguesias resultantes dos processos de “agregação”.

Qual é em síntese o meu entendimento deste problema?

Formalmente, todas as novas freguesias continuam a reconduzir-se à freguesia como autarquia local, sob pena de inconstitucionalidade, diante do

⁽³⁹⁾ JOAQUIM FREITAS DA ROCHA/ANA MOURA PINTO, “As finanças locais portuguesas após o 25 de Abril de 1974”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 02, Abril/Junho de 2014, pp. 54 e segs.

⁽⁴⁰⁾ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “Poder local 2011-2013: de uma reforma local ambiciosa à extinção desastrada de freguesias”, *cit.*, pp. 121, 125.

princípio da tipicidade das autarquias locais (Acórdão n.º 296/2013 do Tribunal Constitucional). Todavia, materialmente, as novas freguesias de Lisboa são na realidade *bairros* ⁽⁴¹⁾ com estatuto de autarquias locais, que beneficiam ainda de um regime diferenciado face à generalidade das freguesias do país; quanto às demais freguesias objecto de agregação, tendo a vê-las como (novas) *circunscrições autárquicas* ⁽⁴²⁾; num caso como no outro, materialmente, estaremos mais próximos de quase-municípios do que das clássicas freguesias, por ausência do *específico vínculo de proximidade* (dado pela comunidade dos fregueses).

Do ponto de vista material, a conclusão a extrair é a de que se perdeu o conceito auto-evidente de freguesia (que resultava de uma realidade material e histórica, pensada essencialmente para as zonas rurais ⁽⁴³⁾, que articulava o território, a comunidade e os interesses locais), não havendo hoje um conceito, mas vários conceitos de freguesia, o que nos remete directamente para a última questão.

10. Um problema comum às freguesias e municípios: a uniformidade do regime

A derradeira questão, para a qual tenho procurado chamar reiteradamente a atenção, dentro e fora da Academia, prende-se com a necessidade de reinstaurar a *classificação* dos municípios e das freguesias, fazendo-lhe corresponder estatutos diferenciados, em função da mais do que comprovada diversidade das realidades existentes.

É esse um caminho que nos é indicado pela observação do Direito comparado (basta olhar à experiência espanhola desde 2003), tal como pela

⁽⁴¹⁾ Como aliás se projectava na Carta Estratégica de Lisboa, de 3 de Julho de 2009.

⁽⁴²⁾ JOSÉ MELO ALEXANDRINO, “Os processos de reforma do poder local: desenvolvimentos recentes”, *cit.*, p. 22.

⁽⁴³⁾ JOAQUIM ROMERO DE MAGALHÃES, «Em torno da história político-administrativa das freguesias portuguesas», *cit.*, p. 13; exprimindo um ponto de vista distinto, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “Em defesa das freguesias urbanas”, *in Público*, de 7 de Agosto de 2012, p. 47.

observação da nossa própria história ⁽⁴⁴⁾; mas também é esse o caminho que é imposto ao Direito por evidentes exigências de racionalização, face à enorme variedade das estruturas autárquicas existentes, seja ao nível das freguesias, seja ao nível das grandes cidades, seja em geral ao nível dos municípios.

Em suma, a uniformidade do regime é um derradeiro *legado francês* que importa erradicar.

JOSÉ MELO ALEXANDRINO (**)

(Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa)

⁽⁴⁴⁾ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais”, *cit.*, pp. 57 e 58.

^(**) Por indicação expressa do autor, este artigo segue as regras anteriores ao novo acordo ortográfico.

Crise ou oportunidade? As freguesias e a relação entre cidadãos e política em Portugal

O edifício em que se realizou a conferência “As Freguesias no Estado de Direito Democrático” em 2015 é comumente descrito como a “Casa da Democracia”. Na realidade, é também um espelho da história política de Portugal.

Hoje conhecemo-lo como a sede da Assembleia da República. Mas, nos seus primórdios, foi designado como Palácio das Cortes, durante a monarquia constitucional (1834-1910); depois como Congresso da República, na sequência da implantação da Primeira República (1910-1933); e de seguida como Palácio da Assembleia Nacional, durante o Estado Novo (1933-1974).

Os sucessivos – e amiúde breves – capítulos da história política nacional dos últimos 200 anos são reflectidos na própria sala em que se realizou a conferência. Assim, a sala do Senado da Assembleia da República foi usada para as reuniões da Câmara dos Pares do Reino, após a vitória em 1834 dos constitucionalistas na guerra civil portuguesa (nas guerras liberais de 1828-1834). Aliás, esse período é simbolizado pelo quadro do Rei D. Luís, pintado por José Rodrigues, que se encontra detrás da tribuna da presidência da sala. Mais tarde, com a Constituição de 1838, tornou-se a Câmara de Senadores, antes de retomar novamente a designação de Câmara dos Pares com a revolta de Costa Cabral. Na República, seria a Sala do Senado; no Estado Novo, tornar-se-ia a sede da Câmara Corporativa.

Abordamos estas sucessivas mudanças porque, em 2016, Portugal celebra os 42 anos da Revolução dos Cravos. Na superfície, este aniversário afigura-se rotineiro. As grandes comemorações em geral ocorrem no cumprimento da passagem de décadas (e, por vezes, meias décadas) do evento que está a ser celebrado. Contudo, neste caso, a importância da passagem dos 42 anos é

considerável. Com o início da democracia portuguesa a ser usualmente datado com o 25 de Abril de 1974, em 2016, o atual regime democrático tornar-se-á o mais durável e estável regime político português desde o século XIX, ultrapassando os 41 anos de vigência do Estado Novo ⁽¹⁾.

Mais de 40 anos depois do 25 de Abril, o desafio da democracia portuguesa já não se prende com a sua *consolidação*, tipicamente definida na Ciência Política como o processo pelo qual as estruturas democráticas se firmam, levando a que o cenário de um colapso da democracia se torne altamente improvável (PRIDHAM & LEWIS, 1996, p. 2). Antes, a (outrora jovem) democracia portuguesa enfrenta o mesmo desafio da generalidade das suas congéneres consolidadas: assegurar a *qualidade* da democracia.

O conceito de “qualidade da democracia” é multifacetado e diferentes autores identificam formas diferentes de o avaliar empiricamente (ver, por exemplo, DIAMOND & MORLINO, 2004; BEETHAM *ET AL.*, 2008; BÜHLMANN *ET AL.*, 2012, entre outros). Contudo, um elemento comum à generalidade destas operacionalizações do conceito é a avaliação que os cidadãos fazem do funcionamento da sua democracia. Sendo a democracia o “governo do povo, pelo povo e para o povo”, como Lincoln celebrizaria no seu discurso de Gettysburg, a avaliação pelos cidadãos torna-se um elemento central na avaliação da sua qualidade.

Neste ponto, destaca-se um declínio na avaliação que os portugueses fazem do seu sistema político, quer em termos longitudinais, quer em termos comparativos:

- Satisfação com a democracia: os dados existentes mostram que o novo milénio tem sido, até agora, um ‘milénio perdido’ em termos de satisfação com a democracia. Em finais da década de 1990, os portugueses avaliavam positivamente o funcionamento da democracia portuguesa. Desde então, o nível de satisfação com a democracia tem declinado substancialmente. No

⁽¹⁾ Embora em geral se considere que a monarquia constitucional vigorou entre 1822 e 1910, na realidade, este período foi marcado por múltiplas descontinuidades e rupturas derivadas de golpes de estado que invalidavam (e/ou alteravam) os seus preceitos constitucionais. Quanto ao Estado Novo, importa frisar que este teve o seu início em 1933, sendo antecedido pela Ditadura Militar que derrubou a Primeira República em 1926.

Eurobarómetro de Novembro de 2013, a avaliação era de 5 numa escala de 0 a 20 – menos de metade da classificação de 1999, de 11.

- Este declínio na satisfação com a democracia ocorre também em termos comparativos. No Eurobarómetro de Novembro de 2013, Portugal surge como o país com o mais baixo nível de satisfação com a democracia da União Europeia. Nem sempre foi assim. Em 1999, Portugal apresentava um nível de satisfação com a democracia superior ao de países como a Suécia, França e Bélgica; idêntico ao da Finlândia; e praticamente idêntico ao da Alemanha.

Este padrão reflecte-se também em outros indicadores atitudinais, como é o caso da confiança no Governo:

- Em 2013, apenas 10% dos portugueses tende a confiar no Governo nacional. Mais uma vez, nem sempre foi assim. Dez anos antes, em 2003, essa proporção era quase cinco vezes superior, atingindo os 47%. Este declínio da confiança ao longo do tempo também se reflecte em termos comparativos. Em 2003, a confiança no Governo em Portugal era a sexta mais alta dos então UE-15, situando-se acima da confiança no Governo em países como a Alemanha (36%) e Reino Unido (37%); igualando a da Holanda e da Bélgica; e situando-se apenas um ponto percentual abaixo da confiança no Governo na França e na Suécia (48%). Dez anos depois, em 2013, o cenário é radicalmente distinto. Portugal surge agora como o terceiro país onde menos se confia no Governo dos agora UE-28, com níveis que são mais de quatro vezes inferiores aos da Alemanha ou Holanda.

Portanto, podemos ver que nem sempre fomos um país caracterizado por baixos níveis de satisfação com a democracia ou por desconfiança em relação aos agentes políticos. Ao mesmo tempo, este padrão atitudinal reflecte-se também em dimensões comportamentais. Nos últimos anos, assiste-se a uma maior fragmentação eleitoral e um aumento do número efectivo de partidos. Tal pode ajudar a explicar a menor estabilidade governativa de anos recentes. A título de exemplo, nos 12 anos que separam 1987 e 1999, Portugal teve três Governos Constitucionais, tendo todos durado uma legislatura completa. Nos 12 anos posteriores, o número de Governos duplica (no total seis, já

incluindo o XIX Governo Constitucional). A duração média dos Governos cai para praticamente metade, sendo de pouco mais de dois anos para os cinco Governos anteriores ao XIX Governo Constitucional.

Este contexto tem dado origem ao debate em torno de reformas do sistema político. Podemos identificar diferentes dimensões de acção em termos de alteração no sistema político, com especial destaque para a dimensão macro (ou estrutural); meso, a nível das políticas públicas; e a dimensão micro, a nível dos cidadãos.

Em relação à dimensão macro ou estrutural, esta prende-se com a estrutura institucional (e sobretudo formal) do sistema político. Podemos aqui englobar, por exemplo, as propostas em torno da reforma do sistema eleitoral; da introdução de uma segunda câmara no Parlamento português; ou da alteração dos poderes do Presidente da República, para citar três temas recorrentemente colocados na agenda pública. Quando examinamos o debate sobre a reforma do sistema político em Portugal, é sobretudo a este nível que ele se situa.

O que argumentamos aqui é que este debate sobre a dimensão macro é globalmente insuficiente. Tudo o que sabemos sobre atitudes políticas indica que alterações na macro-estrutura política – no *hardware*, para recorrer a uma metáfora – não altera necessariamente as atitudes dos cidadãos em relação ao seu sistema político (ver, por exemplo, o caso da Itália, com a reforma de 1993 – D'ALMONTE, 2005, p. 273 – ou da Nova Zelândia – KARP & BOWLER, 2001). Por outras palavras, mudar aqui não é uma solução necessariamente *suficiente* para o problema da insatisfação dos cidadãos que expus no início.

A elevada saliência dada ao nível macro ou estrutural reflecte-se na baixa visibilidade do debate em torno do nível micro. Contudo, este é um nível muito importante – porventura até mais importante. Retomando a metáfora informática, o *software* conta tanto (se não mais) que o *hardware*.

Neste nível micro, podemos colocar o envolvimento cívico dos cidadãos. Os dados indicam que os portugueses são daqueles que menos tempo despendem em actividades de voluntariado para organizações da sociedade civil na União Europeia. Um inquérito do Eurobarómetro, realizado em 2004, indicava que 11% dos portugueses participavam activamente em actividades

de voluntariado para associações de vários tipos. Este valor era o mais baixo dos então 25 Estados-membros da União Europeia, cuja média era quase três vezes mais alta (29%). Sete anos depois, o padrão mantém-se praticamente inalterado. Num inquérito Eurobarómetro realizado em 2011 a proporção da população portuguesa envolvida em actividades de voluntariado regulares ou ocasionais era de 12%, metade da média europeia (24%), o terceiro mais baixo valor dos agora 27 Estados-membros da União Europeia.

O desafio da qualidade da democracia em Portugal reside em larga medida aqui: envolver civicamente os cidadãos, seja de forma mais geral, seja mais especificamente em termos de interesse e participação política.

Os mecanismos para gerar mudanças neste domínio estão razoavelmente identificados. Sabemos que a participação política e, de forma mais geral, o interesse e envolvimento cívico das pessoas são em larga medida aspectos *socializáveis* (CHO, 1999). Passam sobretudo por criar espaços que permitem aos jovens compreender a importância do envolvimento cívico; e complementar estes espaços com actividades cívicas que, embora simples, permitem aos jovens ganhar experiência e o hábito de ter uma participação cívica (GALSTON, 2001; MCFARLAND & THOMAS, 2006). Isto tem sido amplamente estudado a nível internacional. Temos também algumas experiências em Portugal no domínio específico do interesse e participação política que confirmam estes estudos internacionais (BRISOTTO, 2010). Portanto, a boa notícia é que sabemos como podemos alterar este padrão. A má notícia é que esta alteração requer tempo e esforço. As medidas aqui sugeridas darão resultados apenas a médio e longo prazo.

É aqui que as freguesias emergem como um palco e parceiro privilegiado para promover esta socialização. Como nos relembra o Professor António Cândido de Oliveira ao longo do seu vasto trabalho sobre as freguesias, estas apresentam uma característica única no enquadramento institucional português – a sua proximidade às populações. Esta característica coloca as freguesias numa posição ímpar para dar uma resposta real e efectiva a este desafio da socialização da participação política.

Como se pode depreender, o que aqui está a ser proposto é um trabalho pouco visível, que demora tempo a fruir. Para recorrermos a outra metáfora, é o trabalho do agricultor que planta a semente mesmo sabendo que poderá não estar cá para ver a árvore que plantou dar fruto. Mas é em larga medida aqui que reside a resposta aos desafios que o sistema político enfrenta.

E com isto voltamos à história deste edifício. O Palácio de São Bento começou a ser construído em 1598, começando a ser usado (como Mosteiro) em 1615. Em 1755, quando se deu o Grande Terramoto de Lisboa, este edifício sofreu poucos danos. Na verdade, o edifício tinha alicerces suficientemente sólidos para resistir, largamente ileso, ao sismo que varreu grande parte da cidade de Lisboa.

Se os alicerces deste edifício são físicos, os seus alicerces enquanto “Casa da Democracia” derivam do apoio que os cidadãos dão à democracia. As freguesias encontram-se numa posição privilegiada para reforçar os alicerces da democracia em Portugal. Afinal, como advertiu Robert W. Flack, “a governação local é a base da democracia. Se falhar, é a própria democracia que falha”.

CARLOS JALALI (*)

(Professor do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro e Investigador da Unidade de Investigação em Governação, Competitividade e Políticas Públicas)

(*) Por indicação expressa do autor, este artigo segue as regras anteriores ao novo acordo ortográfico.

Referências bibliográficas

- BEETHAM, DAVID; CARVALHO, EDZIA; LANDMAN, TODD; WEIR, STUART (2008), *Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide*, Estocolmo: IDEA.
- BRISOTTO, TIAGO (2010), “Aprender a Participar? Os Efeitos da Disciplina de Ciência Política”, dissertação de mestrado, Universidade de Aveiro.
- BÜHLMANN, MARC; MERKEL, WOLFGANG; MÜLLER, LISA; WEBELS, BERNHARD (2012), “The democracy barometer: a new instrument to measure the quality of democracy and its potential for comparative research”, in *European Political Science*, vol. 11, n.º 4, pp. 519-536.
- CHO, WENDY (1999), “Naturalization, socialization, participation: Immigrants and (non-)voting”, in *The Journal of Politics*, vol. 61, n.º 4, pp. 1140-1155.
- D’ALIMONTE, ROBERTO (2005), “Italy: a case of fragmented bipolarism”, in GALLAGHER, M. e MITCHELL, P., *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. 253-276.
- DIAMOND, LARRY JAY; MORLINO, LEONARDO (2004), “An overview”, in *Journal of democracy*, 15.4, pp. 20-31.
- GALSTON, WILLIAM (2001), “Political knowledge, political engagement, and civic education”, in *Annual Review of Political Science*, vol. 4, n.º 1, pp. 217-234.
- KARP, JEFFREY A.; BOWLER, SHAUN (2001), “Coalition government and satisfaction with democracy: An analysis of New Zealand's reaction to proportional representation”, in *European Journal of Political Research*, 40.1, pp. 57-79.
- MCFARLAND, DANIEL; REUBEN, THOMAS (2006), “Bowling young: How youth voluntary associations influence adult political participation”, in *American Sociological Review*, vol. 71, n.º 3, pp. 401-425.
- PRIDHAM, GEOFFREY; LEWIS, PAUL (1996), “Introduction: Stabilizing fragile democracies and party system development”, in PRIDHAM, G.; LEWIS, P. (EDS.), *Stabilizing Fragile Democracies: Comparing New Party Systems in Southern and Eastern Europe*, London: Routledge, pp. 1-22.

As freguesias no contexto dos diferentes níveis de governação infranacional

Sumário: Duas notas prévias; 1. Considerações gerais do princípio da autonomia local, da subsidiariedade e da descentralização administrativa; 2. Breves notas sobre as freguesias da Região Norte; 3. A articulação e flexibilização entre os diferentes níveis de governação local no atual regime jurídico das autarquias locais – Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; 4. As freguesias no caminho do “Portugal 2020”.

Duas notas prévias

A primeira, para referir que o presente artigo tem como foco principal as freguesias, por traduzir o convite que me foi formulado e ao qual tenho muita honra em corresponder.

De facto, participar na presente publicação como forma de homenagear quem tanto dedicou ao direito administrativo e à ciência da administração, designadamente a este nível inframunicipal, é um dever que se assume com gosto e com sentido do reconhecimento.

A segunda, para mencionar que a visão e perspetiva deste tema, que aqui tentarei retratar, estão, naturalmente, condicionadas pelas atuais funções que exerço na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte e, mais concretamente, na Direção de Serviços de Apoio Jurídico e Autarquias Locais, bem como pela vivência municipalista, exercida no Município do Porto. Esta “mudança de casa” tem acentuado uma visão do desenvolvimento do poder local como um processo articulado e participativo com todos os agentes locais dos diferentes níveis e setores público e privado, social e da sociedade civil.

1. Considerações gerais do princípio da autonomia local, da subsidiariedade e da descentralização administrativa

O princípio da autonomia local tem sido proclamado e plasmado em todo o panorama legislativo europeu e nacional e a sua concretização tem assumido formas e graus diferenciados ao longo dos tempos ⁽¹⁾, tendo em conta o contexto político, económico e social nacional e ainda a natureza das autarquias (freguesias e municípios), bem como as suas específicas realidades, designadamente a sua tipologia – áreas predominantemente urbanas (APU), medianamente urbanas (AMU) e predominantemente rurais (APR) –, dimensão territorial e número de eleitores ⁽²⁾.

A descentralização como base da reforma do Estado, o princípio da subsidiariedade como orientador do nível da decisão mais adequado para o exercício de atribuições e competências (nacional, regional ou local) e a correspondente transferência de competências para os níveis mais adequados têm sido permanentemente reiterados pelos diferentes programas dos Governos Constitucionais ⁽³⁾.

Desde a institucionalização do Estado de Direito Democrático, com a aprovação da Constituição de 1976, que a estrutura da governação territorial local continua a assentar num sistema dualista, freguesias e municípios ⁽⁴⁾ de-

⁽¹⁾ Veja-se a Carta Europeia de Autonomia Local de 1985, que consagra que “o princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição”.

A Constituição da República Portuguesa, no seu art. 6.º consagra a existência de um “Estado unitário que respeita na sua organização e funcionamento (...) os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública”.

⁽²⁾ Como se representa graficamente adiante.

⁽³⁾ Mais recentemente, a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprovou o Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica; a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, sobre a Reorganização Administrativa do Território das Freguesias, e a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que institui o regime jurídico das autarquias locais, o estatuto das entidades intermunicipais, o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico e que sucede às anteriores leis que disciplinavam as atribuições e competências.

⁽⁴⁾ Apesar de a região administrativa nunca ter sido instituída, a existência de outras entidades locais, designadamente as associações de freguesias e de municípios e, mais recente-

finidas como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos das populações respetivas, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” (arts. 235.º e 236.º).

Nestes dois níveis de governação local, os municípios têm sido o ente fundamental na gestão de serviços públicos, com o crescente reforço das suas competências em novos domínios, designadamente na educação, na saúde, ao nível dos cuidados de saúde primários e continuados, na ação social, nos transportes, na cultura, na habitação e na proteção civil.

No que diz respeito às freguesias (sem prejuízo da heterogeneidade e diversidade que as mesmas representam), sendo o nível mais próximo da população respetiva, estas conhecem melhor e vivem intensamente os seus anseios, aspirações e interesses. Esta especial proximidade, porém, nem sempre tem permitido dar resposta às aspirações das populações respetivas e, em alguns casos, a falta de escala e de recursos inerentes tem relegado a freguesia para um papel secundário, transformando-a exclusivamente num “braço” administrativo de aparente apoio à população.

Na verdade, a multiplicidade de freguesias com realidades sociológicas, geográficas e demográficas muito diversificadas, por um lado, e a uniformidade do seu enquadramento legal, designadamente ao nível das competências, por outro, nem sempre tem permitido uma adequada resposta às expectativas das populações nem a prossecução, por parte dos seus governantes, dos atuais desafios de gestão local de eficiência e boa administração.

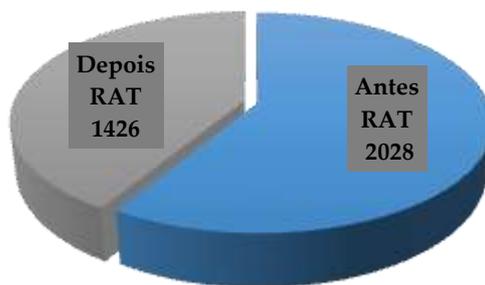
Admite-se que a ampliação territorial das freguesias, agregadas por força da recente reorganização administrativa territorial autárquica, viabilize uma escala mais adequada à satisfação das necessidades locais, com o reforço de recursos materiais e humanos, e, assim, permita uma maior capacitação das freguesias e, por consequência, o reforço deste nível inframunicipal.

mente, das comunidades intermunicipais, têm tido um papel relevante no desenvolvimento territorial infranacional.

2. Breves notas sobre as freguesias na Região Norte

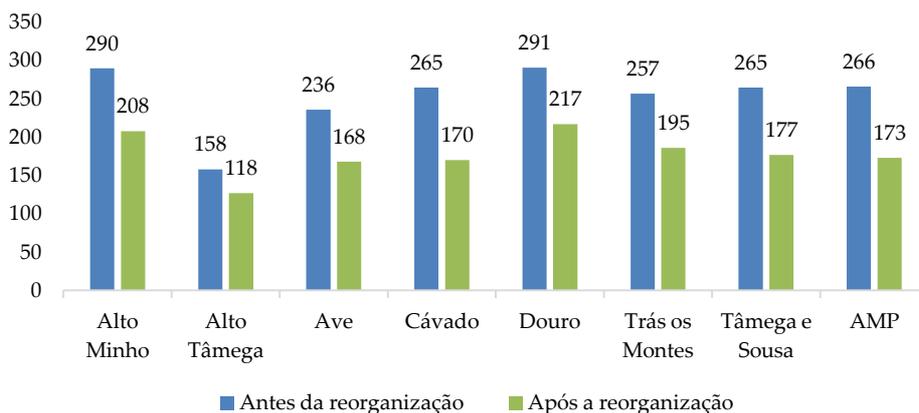
Apresentam-se de seguida alguns dados relativos ao número atual de freguesias resultante da reorganização administrativa territorial, sua distribuição por NUTS III e por escalão da população residente e sua caracterização por tipologia de áreas urbanas.

Número freguesias antes e depois da reorganização administrativa territorial (RAT)



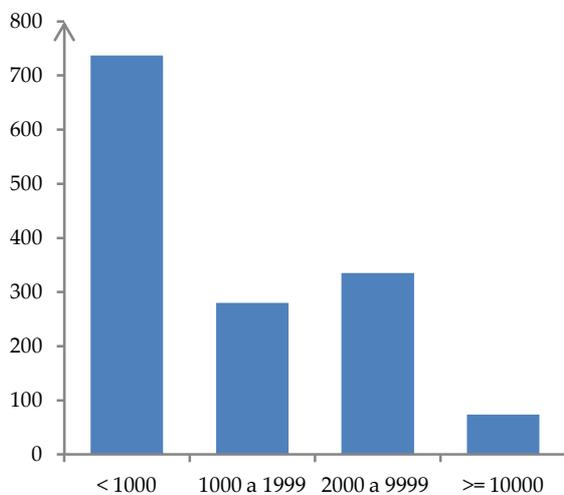
Fonte: INE/Elaboração da CCDR-N

Distribuição das freguesias por NUTS III (antes e depois da RAT)



Fonte: INE/Elaboração da CCDR-N

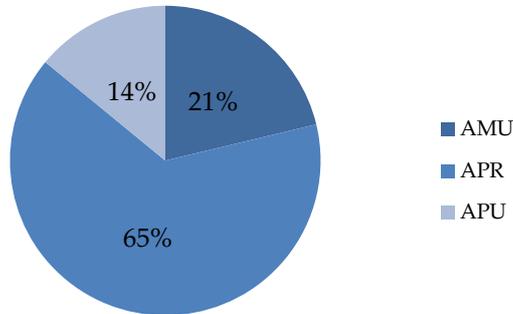
Distribuição das freguesias por escalão da população residente
(freguesias depois da reforma administrativa)



Fonte: INE/Elaboração da CCDR-N

Caraterização das freguesias por Tipologia de Áreas Urbanas (TIPAU) ⁽⁵⁾

Concentração do território (km²) segundo a TIPAU (freguesias depois da reforma administrativa)



Fonte: INE/Elaboração da CCDR-N

⁽⁵⁾ A concentração crescente da população e da atividade económica em áreas urbanas e a consequente procura de informação estatística gerou a necessidade de delimitar, para efeitos estatísticos, unidades representativas da dimensão urbana. A nova tipologia de áreas urbanas (TIPAU 2014) consiste, à semelhança da versão de 2009, numa classificação tripartida das freguesias do território nacional em áreas predominantemente urbanas (APU), áreas mediantemente urbanas (AMU) e áreas predominantemente rurais (APR).

A TIPAU 2014, para além de permitir a classificação do território nacional nas três categorias acima enunciadas, segundo o seu grau de urbanização, permite ainda definir “população urbana” como a população residente em APU e identificar e delimitar áreas urbanas com designação própria, enquanto conjuntos de freguesias APU contíguas, confinados ao limite do município.

3. A articulação e a flexibilização entre os diferentes níveis de governação local no atual regime jurídico das autarquias locais – Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro

O quadro legal plasmado na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que define o atual regime jurídico das autarquias locais (RJAL), aponta para um robustecimento do nível autárquico da freguesia, com o “reforço do quadro legal de competências da freguesia” através de um novo instrumento de descentralização de competências pela via contratual, a saber, os acordos de execução, previstos no art. 133.º.

A concretização da delegação de competências tem em vista “(...) a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis” (art. 118.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).

As juntas de freguesia, nos termos daquele diploma, têm um modelo de competências misto, através do exercício de um conjunto de competências (i) próprias e genéricas, elencadas no art. 16.º; (ii) legais delegadas, identificadas no art. 132.º, sob a epígrafe “delegação legal” e a exercer nos termos dos acordos de execução (AE) e, ainda, (iii) as resultantes de outros domínios dos interesses próprios das populações das freguesias, conforme o disposto no art. 119.º e a concretizar através de contratos interadministrativos a celebrar com o município (art. 120.º) e nos limites da intangibilidade das atribuições autárquicas.

O legislador reforça agora aquele modelo misto, flexibilizado e de base voluntária, ao definir o “dever” de acordar os termos e amplitude das competências legais delegadas através dos AE. Cabe pois aos responsáveis, dentro do âmbito definido no art. 132.º, delimitar e concretizar o seu exercício, definindo, por exemplo, que vias e espaços verdes devem ser geridos e mantidos pela junta; que estabelecimentos de educação pré-escolar e de 1.º ciclo do ensino básico devem ser conservados pela junta.

Atribui-se, assim, para além das competências próprias e genéricas a todas as freguesias (independentemente da sua natureza, dimensão e outras características) e das competências a delegar com vista à melhoria da quali-

dade dos serviços a prestar às populações e à racionalização dos recursos disponíveis a concretizar através do respetivo contrato interadministrativo inominado, uma diferenciação no que respeita às competências legais delegáveis que, embora sejam próprias da freguesia, carecem da formalização de vontades.

Este modelo “misto e flexível” de exercício de competências legais delegadas e das competências a delegar noutros domínios e a efetivar através da respetiva “contratualização” com os municípios pode permitir uma melhor promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação recíproca – arts. 7.º e 26.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro –, mas está naturalmente condicionado, em cada caso, à relação freguesia/município.

Apesar de a intenção legislativa nos parecer adequada face ao desígnio da descentralização – promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade inter-regional, melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis – e de este só se poder aferir face a um juízo circunstanciado, não deixa de se mencionar, como ponto crítico, a dependência, para a sua efetivação, de obtenção de consensos de ambas as partes, que, como sabemos, está por vezes sujeita a pré-juízos e condicionantes de carácter político-partidário.

Efetivamente, a nossa pouca experiência de modelos flexibilizados e ajustáveis, por oposição à tradicional rigidez do modelo organizativo da administração pública, leva-nos a considerar a necessidade de se refletir sobre novos mecanismos de participação das freguesias na governação municipal, para além da sua integração no órgão da assembleia municipal.

Como se sabe, os municípios têm (apesar de formal e legalmente assim não ser) alguma “supremacia” política relativamente às freguesias e a atuação de cada uma das autarquias ainda está muito focada no “seu” território e nos interesses das “suas” populações.

Esta abordagem “autonómica” e “fracionária” pode ser causa de tensão entre estes dois níveis e enfraquecimento do poder local, com inevitáveis perdas para as populações respetivas.

A autonomia do poder local não pode pois justificar a construção de fronteiras interautárquicas, (freguesias *vs.* municípios e mesmo dentro de cada um destes níveis) mas sim conduzir a uma via de cooperação territorial, com a criação de pontes e elos, de modo a permitir que o desempenho das suas competências seja levado a cabo num ambiente de cooperação e articulação recíproca, com recurso, se possível, à partilha e integração de serviços e atividades de ambas as autarquias.

Para o efeito, importa insistir e investir na maior capacitação dos autarcas destes dois níveis para que estas exigências atuais da atividade pública estejam mais presentes na sua agenda de gestores dos interesses públicos locais.

Ainda em nome do desejável desenvolvimento local, o mecanismo da articulação/cooperação interautárquica (abrangendo não só o associativismo entre freguesias como também as contratualizações com o município) deverá ampliar-se a outros níveis, designadamente, ao nível intermunicipal (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, NUT III ⁽⁶⁾) que, embora com as limitações decorrentes da problemática da legitimidade política, tendem a assumir um papel relevante nas políticas de coesão e desenvolvimento territorial subnacional.

De facto, a realidade administrativa infranacional, de génese territorial, tem vindo a tornar-se mais complexa, designadamente com a criação e implementação destas entidades locais, o que, como à frente será referido, exige um especial reforço de boa governança por parte de todos os seus representantes.

A ser assim, a articulação, a cooperação e a coordenação entre estes “três” níveis, impõe-se, de modo a assegurar a sintonização dos vários interesses e, no caso das freguesias, criar escala e distanciamento relativo dos problemas, de modo a evitar uma visão desfocada por excesso de *zoom* da realidade.

⁽⁶⁾ Alguns autores advinham mesmo um eventual 3.º nível autárquico e, nesse sentido, veja-se algumas propostas do atual programa do XXI Governo no sentido de promover um sufrágio direto para as áreas metropolitanas.

Sendo o desenvolvimento económico local um desígnio nacional, este só será alcançado com a interação de todos os níveis e setores (público e privado, social, e da sociedade civil), garantindo a coerência das diversas ações integradas de base territorial, o que pressupõe um processo articulado, participativo e uma “liderança colaborativa”, para que cada ator assuma a coordenação de certos projetos ou atividades, tendo em conta as suas competências.

A articulação entre os diversos níveis de governo às diferentes escalas territoriais (nacional, regional, sub-regional e local) exige um diálogo contínuo entre cada nível no âmbito da governação e um planeamento integrado.

Como referimos acima, as freguesias, por constituírem o nível de governação de maior proximidade, estão naturalmente mais habilitadas a conhecer as reais necessidades e problemas das populações respetivas. Essa circunstância de proximidade, porém, como fomos deixando descrito no presente artigo, só pode ser potenciada se existir uma visão global das necessidades públicas.

A título meramente exemplificativo, salienta-se o papel relevante das freguesias na implementação de políticas e nas práticas educativas de combate ao abandono escolar precoce (como prioridade política e como estratégia coordenada que devem ser), intervenção que, para além da execução, pode ser determinante também na identificação das causas (na medida em que conhece os reais contextos familiares e sociais) e no acompanhamento do “caso”.

Existem vários outros domínios de “interesses e preocupações” nacionais cuja resposta deve caber em grande medida às freguesias, como autarquia de proximidade, designadamente no combate à pobreza e exclusão social, através, por hipótese, da implementação e ou da participação em medidas de inovação e empreendedorismo social.

4. As freguesias no caminho do “Portugal 2020” (7)

Por último, salienta-se que o atual período de programação e implementação do “Portugal 2020”, que se organiza em quatro domínios temáticos – competitividade e internacionalização, inclusão social e emprego, capital humano, sustentabilidade e eficiência no uso de recursos – e ainda nas áreas transversais relativas à reforma da Administração Pública e à territorialização das intervenções, exige – na linha do que atrás se defende – uma atuação integrada e participada das autarquias locais e demais agentes públicos e privados.

Como se refere no Programa Operacional da Região Norte 2014-2020, a territorialização das políticas públicas é a melhor forma de concretização do princípio da subsidiariedade, encontrando escalas mais apropriadas para o desenho das políticas, no pressuposto de que os territórios dispõem de níveis adequados de autogoverno, designadamente as freguesias.

De facto, quer no Acordo de Parceria “Portugal 2020” quer no Programa Operacional da Região Norte 2014-2020 (“Norte 2020”), são promovidas as Abordagens Integradas para o Desenvolvimento Territorial (AIDT), como instrumentos de territorialização de políticas públicas pertinentes, dado que “o contexto territorial não é neutro, pelo que é necessário considerar as suas especificidades e implicar os seus atores na conceção e gestão públicas” (8).

Assim, como se sabe, estão previstos, como instrumentos de articulação entre entidades territoriais locais, além de outros, os Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT) e as estratégias de Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC).

Serão pois apoiados nos Programas Operacionais Regionais os PDCT, os quais se consubstanciam em investimentos integrados à escala das NUTS III, contratualizados com as comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, investimentos esses que, situando-se nas respetivas áreas territoriais, se

(7) Neste ponto, ver o texto publicado na versão adaptada do Programa Operacional do Norte 2014-2020, disponível em: http://norte2020.pt/sites/default/files/public/uploads/documentos/publicacao_web.pdf.

(8) Ver p. 152 da versão adaptada do Programa Operacional Regional.

concretizam naturalmente nos territórios das freguesias, sendo pois do interesse destas e que, nalguns casos, poderão ter sido propostos a cofinanciamento e integradas no respetivo Pacto por iniciativa das mesmas.

Ainda numa perspetiva “*bottom up*”, serão apoiadas, como acima se refere, as estratégias de DLBC, como forma de promover a concertação estratégica e operacional entre os “parceiros” de territórios específicos, o que pressupõe modelos de governação que, mesmo tendo os seus próprios níveis de autonomia, sejam complementares. Com estas estratégias de DLBC, pretende-se aprofundar as experiências de diversificação das economias de base rural e das zonas costeiras e pesqueiras bem como de promoção da inovação social na resposta a problemas de pobreza e exclusão social, nomeadamente em territórios urbanos desfavorecidos e em territórios urbanos costeiros economicamente fragilizados, a levar a cabo pelas comunidades locais organizadas em grupos de ação local (GAL), como se representa no mapa *infra*.

DLBC na Região do Norte



- Norte
- Concelhos
- ADER-SOUSA
- AD RAT
- AD RIL
- AD RIL/Litoral Norte
- AD RIMAG
- AD RIMINHO
- AD RIMINHO/Litoral Norte
- AD RITEM
- ATAHCA
- BEIRA DOURO
- CORANE
- DESTEQUE
- DOLMEN
- DOURO HISTORICO
- DOURO SUPERIOR
- Frente Atlântica
- Litoral Norte
- Litoral Norte-AMP
- LITORAL RURAL
- LITORAL RURAL/Litoral Norte-AMP
- Porto Ocidental
- PROBASTO
- SOL DO AVE
- Urbano Gaia

- 1 Alto Minho
- 2 Cávado
- 3 Ave
- 4 Área Metropolitana do Porto
- 5 Alto Tâmega
- 6 Tâmega e Sousa
- 7 Douro
- 8 Terras de Trás-os-Montes

Fonte: Elaboração própria da CCDR-N

Naturalmente, nesta fase de rarefação de fundos, particularmente os destinados a projetos infraestruturais, não podem as freguesias, através dos seus legítimos representantes, deixar de estar atentas a estes e outros instrumentos de cofinanciamento, comunitário e nacional, com vista à realização de projetos e iniciativas locais em que tenham particular interesse, para verem em que medida podem ter intervenção, direta ou até indireta, nos mesmos. Valerá a pena, inclusivamente, estarem atentas à viabilidade de estabelecimento de parcerias com outras entidades locais, bem como às possibilidades de acesso a outros programas de apoio, para além daqueles apoios que possam vislumbrar-se no âmbito do próprio Programa Operacional Regional.

MANUELA GOMES

*(Diretora de Serviços de Apoio Jurídico e Autarquias Locais da
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte)*

Suspensão de mandato e ausências inferiores a 30 dias, diferenciação

O estudo da matéria dos “Eleitos Locais”, inserta no âmbito do Direito das Autarquias Locais, tem-se revelado de alguma complexidade em bastantes das suas temáticas, objeto de relevantes estudos doutriniais e de numerosa jurisprudência.

A vida encarrega-se, no entanto, sempre de problematizar matérias insuspeitas à partida de tal problematização, pelo que se impõe o seu estudo, sempre que tal ocorre.

É este o pressuposto para a breve análise que iremos efetuar à diferenciação entre *a suspensão de mandato e as ausências inferiores a 30 dias*, previstas, respetivamente, nos artigos 77.º e 78.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, com a redação da Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro (Lei das Autarquias Locais – LAL).

Neste texto, iremos referir o regime legal de cada um destes institutos, de acordo com o estatuído na LAL, para, em seguida, analisarmos as suas principais diferenças, apresentando alguns exemplos que poderão clarificar tal propósito.

Por último, não deixaremos também de referir que, para além da suspensão de mandato prevista no artigo 77.º da LAL, também está legalmente prevista uma outra suspensão de mandato na Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL), Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, com as alterações da Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.

1. Suspensão de mandato do artigo 77.º da Lei das Autarquias Locais

Numa das tipologias de suspensão, o mandato pode ser suspenso a solicitação do próprio autarca, nos termos do artigo 77.º da LAL. Nesta hipótese, trata-se de um direito de que gozam os eleitos, dependente para o seu exercício de uma expressa *autorização* do respetivo órgão autárquico. O pedido deve ser fundamentado, invocando os motivos que o baseiam, e indicado o período de suspensão. A lei enuncia exemplificativamente algumas das fundamentações ⁽¹⁾ a invocar no requerimento, podendo ser apresentados quaisquer outros fundamentos que se considerem adequados ao pedido.

Uma das fundamentações exemplificativas dadas por este normativo é precisamente “*o afastamento temporário da área da autarquia por período superior a 30 dias*”.

Muito embora o órgão autárquico não esteja vinculado a autorizar a pretensão, dificilmente a indeferirá nos casos em que o eleito fundamente o seu pedido numa das causas consagradas na própria lei.

Durante o período do mandato, o eleito pode requerer mais do que uma suspensão de mandato, desde que os períodos de suspensão não ultrapassem, cumulativamente, 365 dias.

Se tal ocorrer, a lei faz equivaler essa ultrapassagem à renúncia ao mandato, salvo se, no primeiro dia útil seguinte ao termo dos 365 dias, o interessado manifestar, por escrito, a vontade de retomar funções.

E bem se percebe o fundamento da estatuição deste normativo: num mandato de quatro anos, um eleito ausente mais de um ano significa que de facto não quer exercer o seu mandato, pelo que bem se compreende que tal ausência tenha legalmente os mesmos efeitos do que uma expressa comunicação de renúncia por parte do eleito.

A suspensão faz, ainda, cessar o pagamento das remunerações e compensações, exceto quando se fundamentar em doença devidamente comprovada ou em licença de maternidade ou paternidade.

⁽¹⁾ Doença comprovada, exercício dos direitos de paternidade e maternidade e afastamento temporário da área da autarquia por período superior a 30 dias.

Por último, o período de tempo em que durar a suspensão obriga à substituição dos respetivos membros dos órgãos autárquicos, nos termos gerais.

Os termos gerais da substituição constam do artigo 79.º da LAL e são os seguintes:

“1 – As vagas ocorridas nos órgãos autárquicos são preenchidas pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem da respetiva lista ou, tratando-se de coligação, pelo cidadão imediatamente a seguir do partido pelo qual havia sido proposto o membro que deu origem à vaga.

2 – Quando por aplicação da regra contida na parte final do número anterior, se torne impossível o preenchimento da vaga por cidadão proposto pelo mesmo partido, o mandato é conferido ao cidadão imediatamente a seguir na ordem da lista apresentada pela coligação”.

Há, no entanto, uma tipologia de eleitos locais, os vogais das juntas de freguesia, em que a substituição não se efetua de acordo com o citado artigo 79.º da LAL.

Os vogais das juntas de freguesia têm um regime especial nesta matéria que deriva da sua forma de eleição e do facto de terem dois mandatos.

Enquanto os membros dos órgãos das autarquias locais são, em regra, titulares de um único mandato que tem duração de quatro anos, como prescreve o n.º 1 do artigo 75.º da LAL, esta regra é excecionada no que respeita aos vogais das juntas de freguesia ⁽²⁾ que têm dois mandatos, dado que mantêm o direito a retomar o seu mandato na assembleia de freguesia, se deixarem de integrar o órgão executivo, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 75.º.

Estes dois mandatos derivam do facto de serem sufragados em duas eleições: eleição, por sufrágio direto e universal, para membro da assembleia de freguesia (eleições gerais autárquicas ou eleições intercalares) e eleição

⁽²⁾ Com entendimento contrário, *vide* JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, volume IV, coordenadores: PAULO OTERO e PEDRO GONÇALVES, Almedina, p. 222.

como vogal, na assembleia de freguesia, sob proposta apresentada pelo presidente da junta de freguesia (n.º 2 do artigo 24.º da referida lei) ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

Após a eleição dos vogais, procede-se imediatamente à sua substituição, verificando-se a identidade e a legitimidade dos substitutos, e, em seguida, procede-se à eleição da mesa. Note-se que o cidadão que tiver encabeçado a lista mais votada (presidente da junta) continua a presidir à reunião até à eleição do novo presidente da assembleia de freguesia, pelo que poderá participar na eleição dos membros da mesa.

Se se verificar empate nas eleições referidas, há nova votação, obrigatoriamente nominal, e, se o empate se mantiver, recorre-se, primeiramente, ao critério de desempate estabelecido na primeira parte do n.º 4 do artigo 9.º da lei; se com a sua aplicação o empate persistir, recorre-se ao critério prescrito na última parte da norma mencionada, ou seja, o da lista mais votada para a assembleia de freguesia.

A eleição dos vogais da junta fica, assim, perfeita com o próprio ato de eleição, que adquire desde logo eficácia interna, dado que os seus efeitos se começam a produzir de imediato.

Tal eficácia fundamenta-se no facto de, após a eleição dos vogais, se proceder imediatamente à sua substituição, verificando-se a identidade e a legitimidade dos substitutos.

Ou seja, o ato de eleição dos vogais da junta produz imediatamente efeitos, não ficando a substituição dos vogais dependente da aprovação da

⁽³⁾ Realce-se que, com a redação dada à Lei n.º 169/99 pela Lei n.º 5-A/2002, quem apresenta a proposta para a eleição dos vogais da junta é exclusivamente o presidente da junta de freguesia (n.º 2 do artigo 24.º).

Tal significa que a assembleia de freguesia não pode apresentar propostas para a eleição de vogais, não existindo solução legal alternativa, caso a assembleia não aprove a proposta do presidente de junta.

⁽⁴⁾ A eleição dos vogais realiza-se na primeira sessão da assembleia de freguesia, imediatamente após o ato de instalação, destina-se a eleger os vogais da junta e a mesa da assembleia e é presidida, até que seja eleito o presidente da assembleia, pelo cidadão que tiver encabeçado a lista mais votada (presidente da junta).

Estas eleições podem ser uninominais ou por listas, de acordo com o regimento em vigor ou, na sua ausência, com deliberação tomada para o efeito pela assembleia.

ata, como ocorreria caso a aprovação da mesma fosse condição de eficácia do ato eleitoral (5).

O facto de a eleição dos vogais depender da prévia eleição na assembleia de freguesia, sob proposta do presidente de junta, determina que a sua substituição se realize do mesmo modo. Este nosso entendimento é discordante do sufragado pelo Supremo Tribunal Administrativo (STA), que distingue o modo de substituição dos vogais de junta de freguesia nas hipóteses de renúncia e de suspensão. De facto, o STA, em alguns acórdãos (6), entende que a substituição dos vogais, em caso de suspensão, se efetua de acordo com a regra da substituição do artigo 79.º da LAL, preenchimento pela ordem da lista a que os eleitos pertencem. Só que, neste caso, não há lista para eleição por sufrágio, dado que os vogais são eleitos pela assembleia de freguesia, sob proposta do presidente da junta, pelo que tal norma é inaplicável nesta hipótese concreta (7).

2. Ausência inferior a 30 dias do artigo 78.º da Lei das Autarquias Locais

2.1. Por sua vez, o artigo 78.º prescreve que os membros dos órgãos das autarquias locais podem fazer-se substituir, nos casos de ausências por períodos até 30 dias, operando-se esta substituição nos termos do artigo 79.º, me-

(5) No mesmo sentido, Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 09.10.2014, processo n.º 583/14, comentado por MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA NEVES, “Os vogais da junta de freguesia e a desconhecida eficácia da sua eleição”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 112, pp. 41 a 56.

(6) Acórdãos do STA n.ºs 0865/08, de 05.03.2009, e 024/06, de 27.04.2006. Nestes acórdãos, o STA entende que “verificando-se a renúncia de um vogal da junta, importa proceder a uma recomposição da junta, com carácter de definitividade, o que passa pela realização de uma nova eleição, nos termos do artigo 29.º da LAL. Já no caso de suspensão do mandato, considera que se aplica o n.º 6 do artigo 79.º da LAL que prescreve que «enquanto durar a suspensão, os membros dos órgãos autárquicos são substituídos nos termos do artigo 79.º.»”.

(7) Com opinião diversa e concordante com o STA, vide JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais”, *cit.*, p. 225, nota 1246.

diante simples comunicação por escrito dirigida ao presidente do respetivo órgão, indicando o início e o fim do período de ausência.

Ora, se a substituição se vai operar nos termos do artigo 79.º significa que a vaga temporária existente com esta ausência de curta duração se irá preencher através do cidadão imediatamente a seguir na ordem da respetiva lista ou, tratando-se de coligação, pelo cidadão imediatamente a seguir do partido pelo qual havia sido proposto o membro que deu origem à vaga.

Nestes termos legais, permite-se precisamente que o órgão fique com a sua composição completa, dada a possibilidade de substituição do ausente por esta via.

Poder-se-á enquadrar este mecanismo legal como uma espécie de suspensão de mandato, mas sem a exigência legal de fundamentação nem a consequente autorização por parte do próprio órgão e, principalmente, sem que estas ausências somadas contem para uma renúncia *ope legis*, como sucede na suspensão de mandato do artigo 77.º.

E tal bem se compreende. Na hipótese do artigo 78.º, a lei pretendeu enquadrar, por exemplo, as férias dos autarcas ou outras ausências esporádicas, dando-lhes a possibilidade da substituição sem lhes exigir a suspensão de mandato.

Seria absurdo que as férias dos autarcas implicassem um pedido de suspensão de mandato, somando, conseqüentemente, esses períodos de férias para o cômputo dos 365 dias máximos permitidos pela suspensão de mandato.

Neste artigo 78.º, pretendeu-se dar a possibilidade aos eleitos de se fazerem substituir em todas as suas ausências inferiores a 30 dias, não importando o motivo da ausência, sendo apenas determinante o seu período de duração.

Note-se que os autarcas podem optar por recorrer a este mecanismo ou por simplesmente faltar, apresentando a devida justificação que será ou não aceite pelo órgão. No entanto, nesta última hipótese, sabem que não se poderão fazer substituir.

Ora, a possibilidade de substituição é frequentemente importante para os autarcas, por possibilitar a composição plena do órgão, evitando que numa determinada sessão ou reunião se percam maiorias mínimas, dependentes por

vezes da presença do membro do órgão que se vai ausentar por um curto período.

2.2. Esta diferenciação entre as verdadeiras suspensões de mandato, nos termos do artigo 77.º da LAL, e as ausências inferiores a 30 dias implica que os eleitos que recebam remuneração (eleitos em regime de tempo inteiro ou de meio tempo ⁽⁸⁾) ou uma compensação ⁽⁹⁾ não tenham qualquer dimi-

⁽⁸⁾ O valor base da remuneração do presidente da câmara é fixado por referência ao vencimento base atribuído ao Presidente da República (valor ilíquido de 7630,33 euros, em 2016), de acordo com os índices seguintes, constantes do n.º 2 do artigo 6.º do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL, Lei n.º 29/87, de 30 de junho, sucessivamente alterado pelas Leis n.os 97/89, de 15 de dezembro; 1/91, de 10 de janeiro; 11/91, de 17 de maio; 11/96, de 18 de abril; 127/97, de 11 de dezembro; 50/99, de 24 de junho; 86/2001, de 10 de agosto; 22/2004, de 17 de junho; 52-A/2005, de 10 de outubro; e 53-F/2006, de 29 de dezembro):

- Municípios de Lisboa e Porto – 55%;
- Municípios com 40 000 ou mais eleitores – 50%;
- Municípios com mais de 10 000 e menos de 40 000 eleitores – 45%;
- Restantes municípios – 40%.

A remuneração dos vereadores em regime de permanência (tempo inteiro) corresponde a 80% do montante do valor base da remuneração a que tenham direito os presidentes dos respetivos órgãos.

Por sua vez, o valor base da remuneração do presidente da junta de freguesia em regime de permanência (tempo inteiro) é fixado por referência ao vencimento base atribuído ao Presidente da República, de acordo com os escalões seguintes, nos termos do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 11/96, de 18 de abril:

- Freguesias com mais de 20 000 eleitores – 25%;
- Freguesias com mais de 10 000 e menos de 20 000 eleitores – 22%;
- Freguesias com mais de 5 000 e menos de 10 000 eleitores – 19%;
- Freguesias com menos de 5 000 eleitores – 16%.

Os eleitos locais em regime de tempo inteiro têm também direito a dois subsídios extraordinários anuais, nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 5.º do EEL e a despesas de representação.

Estas despesas só são devidas a quem exerça funções em regime de permanência, ou seja, em regime de tempo inteiro, nas câmaras municipais ou nas juntas de freguesia.

Os eleitos das câmaras municipais, em regime de permanência, têm direito a despesas de representação correspondentes a 30% das respetivas remunerações, no caso do presidente da câmara, e a 20%, para os vereadores a tempo inteiro, pagas 12 vezes ao ano (n.º 4 do artigo 6.º do EEL, com a redação dada pela Lei n.º 50/99, de 24 de junho).

Os membros das juntas de freguesia em regime de permanência a tempo inteiro têm direito a despesas de representação correspondentes a 30% das respetivas remunerações base, no caso do presidente, e a 20%, no caso dos vogais, e que são pagas 12 vezes ao ano (veja-se a alteração à Lei n.º 11/96, de 18 de abril, pela Lei n.º 87/2001, de 10 de agosto).

nuição na sua remuneração ou compensação durante estes períodos de ausência inferior a 30 dias, como teriam se estas ausências fossem consideradas suspensão de mandato ⁽¹⁰⁾.

Outra das consequências desta diferenciação respeita ao Gabinete de Apoio Pessoal (GAP) e à sua designação, durante o período de suspensão ou durante as ausências inferiores a 30 dias.

Ora, no caso de suspensão de mandato, o eleito que substituir o presidente de câmara pode livremente designar novos membros para o gabinete de apoio à sua presidência ou para o gabinete de apoio aos vereadores (n.ºs 1 e 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro, aplicável aos gabinetes de apoio aos membros da câmara municipal, por remissão do n.º 5 do artigo 43.º, do anexo I, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), dentro dos limites estabelecidos no artigo 42.º do anexo I da Lei n.º 75/2013.

Os eleitos locais em regime de meio tempo têm direito a metade das remunerações e dos subsídios extraordinários, de junho e novembro, fixados para os respetivos cargos em regime de tempo inteiro, não tendo direito a quaisquer despesas de representação.

(º) Os presidentes, tesoureiros e secretários das juntas de freguesia que não exerçam funções a tempo inteiro ou a meio tempo não têm direito à remuneração mensal. No entanto, a lei (artigo 7.º da Lei n.º 11/96, de 18 de abril, na redação dada pela Lei n.º 36/2004, de 13 de agosto) considerou que o exercício destes cargos comporta sempre algum dispêndio (em deslocações, em comunicações, etc.), pelo que os seus titulares deveriam ser compensados pela sobrecarga económica que esse exercício representa.

Por este motivo, os presidentes de juntas de freguesia que não exerçam o mandato em regime de tempo inteiro ou de meio tempo têm direito a uma compensação mensal para encargos, fixada por referência às remunerações atribuídas aos presidentes das câmaras municipais dos municípios com menos de 10 000 eleitores, de acordo com os índices seguintes:

- Freguesias com 20 000 ou mais eleitores – 12%;
- Freguesias com mais de 5 000 e menos de 20 000 eleitores – 10%;
- Restantes freguesias – 9%.

Por sua vez, os tesoureiros e secretários das juntas de freguesia que não exerçam o mandato em regime de tempo inteiro ou de meio tempo têm direito a idêntica compensação no montante de 80% da atribuída ao presidente do respetivo órgão.

Com a redação dada pela Lei n.º 36/2004, de 13 de agosto, ao artigo 7.º da Lei n.º 11/96, de 18 de abril, esta compensação mensal para encargos assumiu a natureza de ajudas de custo, para todos os efeitos legais, o que trouxe aos autarcas das freguesias abrangidos por este regime vantagens fiscais óbvias.

(¹⁰) A suspensão da remuneração ou da compensação está prevista para a hipótese de suspensão de mandato, exceto quando se fundamentar em doença devidamente comprovada ou em licença de maternidade ou paternidade (n.º 3 do artigo 24.º do EEL).

Já se um presidente de câmara comunicar a sua ausência por um período inferior a 30 dias, nos termos do artigo 78.º da LAL, o seu substituto não pode designar outros membros para os gabinetes de apoio aos membros da câmara municipal, por tal ausência não se confundir com a suspensão de mandato.

De facto, compreende-se que o substituto de um presidente de câmara que suspendeu o mandato pretenda escolher novos membros para os gabinetes de apoio, por para tal poderem ser determinantes razões de confiança pessoal. Lembremos que o período de suspensão de mandato poderá ter como limite máximo 365 dias, período de tempo que justifica só por si a constituição de uma nova equipa de apoio.

Já no que respeita às ausências inferiores a 30 dias, tal não poderá ocorrer, por tal ausência não se equiparar às suspensões de mandato, como repetidamente temos referido, mas também porque tal solução se revelaria desrazoável, ofendendo o artigo 8.º do Código do Procedimento Administrativo. Este princípio impõe que a Administração Pública deva rejeitar soluções manifestamente desrazoáveis ou incompatíveis com a ideia de Direito, nomeadamente em matéria de interpretação das normas jurídicas e das valorações próprias do exercício da função administrativa.

Ora, seria completamente desrazoável considerar-se que, numa ausência inferior a 30 dias do presidente da câmara municipal, o seu substituto pudesse designar novos membros para o gabinete de apoio à presidência ou aos vereadores, mesmo que tal não fosse impossibilitado pela distinção dos conceitos de suspensão e de ausência inferior a 30 dias.

2.3. Hipótese problemática relacionada com esta possibilidade de ausência inferior a 30 dias volta a ser a substituição dos vogais da junta de freguesia.

Devendo esta substituição ocorrer necessariamente por eleição do substituto do vogal ausente pela assembleia de freguesia, sob proposta do presidente de junta, não existindo legalmente outra hipótese, por os mesmos não serem eleitos por lista, como repetidamente afirmámos, coloca-se a questão temporal desta substituição, sabendo-se que os prazos legais exigidos para a

convocação de uma assembleia de freguesia e para a sua realização não se compadecem com a rapidez exigível nesta situação.

Como se sabe, as assembleias de freguesia têm quatro sessões ordinárias anuais, em abril, junho, setembro e novembro ou dezembro ⁽¹¹⁾, devendo ser convocadas com uma antecedência mínima de oito dias, por edital, por carta com aviso de receção ou protocolo.

Poderão, ainda, ser convocadas sessões extraordinárias ⁽¹²⁾ pelo presidente da assembleia de freguesia, que se devem realizar no prazo mínimo de três dias e máximo de dez dias após a sua convocação.

Tal significa que nem sempre haverá tempo útil para proceder à substituição do vogal nestas ausências inferiores a 30 dias, dado os prazos legais para convocar e realizar estas sessões, quer ordinárias quer extraordinárias, não serem compagináveis com uma substituição que se pretende célere. Exemplifique-se com a hipótese de o vogal da junta comunicar cinco dias antes de uma reunião de junta que se irá ausentar por um período inferior a 30 dias.

Advogamos, assim, que deveria com urgência repensar-se quer a eleição dos vogais das juntas de freguesia quer a sua substituição.

Constata-se, por um lado, que em várias eleições de vogais das juntas de freguesia têm ocorrido verdadeiros impasses, sem solução legal em algumas destas eleições.

De facto, sucede frequentemente que as assembleias de freguesia não concordem com as propostas apresentadas pelos presidentes de junta, não elegendo os vogais que estes propõem.

⁽¹¹⁾ N.º 1 do artigo 11.º, do anexo I, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

⁽¹²⁾ As sessões extraordinárias são convocadas pelo presidente da assembleia de freguesia, cinco dias após a iniciativa da mesa ou após requerimento:

a) Do presidente da junta de freguesia, em cumprimento de deliberação desta;

b) De um terço dos seus membros;

c) De um número de cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral da freguesia equivalente a 30 vezes o número de elementos que compõem a assembleia de freguesia, quando aquele número de cidadãos eleitores for igual ou inferior a 5000, ou a 50 vezes, quando for superior.

Ora, o impasse fica criado, não dando a lei solução alternativa a esta não eleição dos vogais.

Entendemos que, sendo o presidente da junta o presidente de um órgão executivo que se pretende coeso, condição básica da sua eficiência e eficácia, deveria ser ele próprio a escolher os vogais entre os membros da assembleia de freguesia, não se justificando a confirmação dos nomes que propõe para vogais através da eleição no órgão deliberativo.

A manter-se o atual figurino, pelo menos que se permita que a assembleia de freguesia possa apresentar propostas para vogais da junta, depois de a mesma ter “vetado” por três vezes os vogais que lhe forem propostos pelo presidente de junta.

Por outro lado, no que respeita ao regime de substituição dos vogais da junta de freguesia, consideramos que a lei deveria prever que, aquando da eleição dos vogais da junta, o presidente da junta devesse propor à assembleia – ou mesmo escolher, de acordo com as nossas considerações anteriores – não só os vogais da junta como também os seus substitutos.

Tal deveria ter sido desde sempre o procedimento normal, dado que, se as listas que se apresentam para o processo eleitoral dos órgãos autárquicos devem indicar, para além dos candidatos efetivos, os candidatos suplentes em número não inferior a um terço, arredondado por excesso (n.º 9 do artigo 23.º da LEOAL), também nesta eleição o presidente da junta deveria propor à assembleia de freguesia quer os vogais quer os seus substitutos.

Como referimos *supra*, pelo facto de não se elegerem também os substitutos dos vogais eleitos das juntas de freguesia resulta numa diminuição dos seus direitos, podendo mesmo, como referimos, impossibilitar a sua substituição no caso das ausências inferiores a 30 dias, ou seja, impossibilitar o efeito útil da própria norma.

3. Diferenciação entre a suspensão de mandato e ausência inferior a 30 dias

A ausência temporária até 30 dias difere nos seus pressupostos de facto da suspensão, por nesta última se exigir que o afastamento temporário seja por um período superior a 30 dias. Tal significa que não poderá, por exemplo, utilizar-se este artigo para fundamentar ausências sucessivas de 29 dias, por este tipo de ausências, nestes termos, consubstanciar uma verdadeira suspensão de mandato, sem ser requerida nos termos do artigo 77.º da LAL.

Note-se que, se se considerasse que seria aplicável o artigo 78.º (ausência inferior a 30 dias) no caso de um eleito que, durante todo o mandato, apresentasse sucessivas comunicações de substituição, por se ausentar consecutivamente durante 29 dias, estar-se-ia a subverter a razão de ser da referida norma.

Como já referimos, a *ratio* do artigo 78.º consubstancia-se na possibilidade de se ser substituído no órgão autárquico sem se requerer o regime da suspensão, por o mesmo se revelar desproporcionalmente penalizador (pode implicar a renúncia, caso os períodos de ausência, um só ou cumulativamente, ultrapassem os 365 dias) no caso de ausências de muito curta duração.

É, assim, nosso entendimento que, em caso de recurso sucessivo ao artigo 78.º, sendo muito mais longos os períodos de ausência somados do que os períodos de presença, só pode significar que o eleito se encontra de facto no âmbito de aplicação do artigo 77.º (suspensão de mandato), dado ser essa a *ratio* do preceito, isto é, o fim visado pelo legislador ao elaborar a norma.

4. Suspensão do artigo 221.º, n.º 4, da LEOAL

Por último, consideramos também que há que diferenciar a suspensão de mandato do artigo 77.º da LAL da suspensão do mandato prevista no n.º 4 do artigo 221.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto (LEOAL) ⁽¹³⁾, com fundamento nas incompatibilidades referidas no preceito.

Sobre a natureza desta suspensão prevista nesta norma da LEOAL pronunciou-se o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, através do Parecer n.º 86/2004 ⁽¹⁴⁾, considerando que a suspensão aí prevista tem uma natureza diversa da do artigo 77.º da LAL.

Este parecer considera que a suspensão prevista no artigo 77.º “*projeta-se como o exercício de um direito conferido aos eleitos locais, enquanto a do artigo 221.º se qualifica como o cumprimento de um dever, para remoção de uma situação ilícita em que o titular se encontra*”.

⁽¹³⁾ “Artigo 221.º (Incompatibilidades com o exercício do mandato)

1 – É incompatível, dentro da área do mesmo município, o exercício simultâneo de funções autárquicas nos seguintes órgãos:

- a) Câmara municipal e junta de freguesia;
- b) Câmara municipal e assembleia de freguesia;
- c) Câmara municipal e assembleia municipal.

2 – O exercício de funções nos órgãos autárquicos é incompatível com o desempenho efetivo dos cargos ou funções de:

- a) Ministro da República, nas Regiões Autónomas;
- b) Dirigente na Direção-Geral do Tribunal de Contas, na Inspeção-Geral de Finanças;
- c) (Revogado);
- d) Dirigente e técnico superior nos serviços da Comissão Nacional de Eleições e do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral.

3 – O exercício de funções nos órgãos executivos das autarquias locais é incompatível com o exercício das funções de membro de governo da República ou de governo das Regiões Autónomas.

4 – O cidadão que se encontrar, após a eleição ou designação, em alguma das situações previstas nos números anteriores tem de optar pela renúncia a uma das duas funções autárquicas executivas ou pela suspensão das funções deliberativas ou de optar entre a função autárquica e a outra.

5 – É igualmente incompatível com o exercício de funções autárquicas a condenação, por sentença transitada em julgado, em pena privativa de liberdade, durante o período do respetivo cumprimento.

6 – Quando for o caso e enquanto a incompatibilidade durar, o membro do órgão autárquico é substituído pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem da respetiva lista”.

⁽¹⁴⁾ Parecer n.º 86/2004, de 15 de setembro, publicado no *Diário da República*, II série, de 06.10.2004.

Concordamos com esta doutrina; a suspensão com fundamento em incompatibilidade não poderia estar dependente de uma autorização, como a do artigo 77.º da LAL.

A suspensão do artigo 77.º tem como fundamento factos de natureza pessoal do eleito local (paternidade, doença, ausência por motivos privados, etc.), sendo essa concreta natureza que conduz à exigência da autorização. Isto é, o órgão deve ponderar se as razões pessoais indicadas são ou não suficientemente relevantes para suspenderem o exercício de um cargo político.

Já a suspensão do artigo 221.º decorre da incompatibilidade entre a acumulação de funções executivas autárquicas ou funções deliberativas e executivas autárquicas (n.º 1) ou entre funções autárquicas e o exercício de funções em órgãos da administração central, no Governo da República ou no Governo das regiões autónomas.

Este artigo estabelece as seguintes alternativas para afastar a incompatibilidade:

1. Incompatibilidade entre funções executivas autárquicas: renúncia a uma das funções executivas;
2. Incompatibilidade entre funções deliberativas e funções executivas autárquicas: suspensão das funções deliberativas;
3. Incompatibilidade entre o exercício de funções autárquicas e o exercício de funções em órgãos da administração central ou o exercício de funções no Governo da República ou no Governo das regiões autónomas: opção entre a função autárquica ou a outra.

Nesta última hipótese, se se optar pelas funções governativas ou pelo exercício de funções na administração central, poderá o eleito renunciar ou suspender o seu mandato de eleito local.

Nos casos em que a opção seja pela suspensão, não há duração máxima de suspensão, ou seja, não existe um período máximo de suspensão como no artigo 77.º da LAL (365 dias), sendo o limite apenas o do próprio mandato.

Como refere o citado Parecer da Procuradoria-Geral da República, *“As características de uma e outra das suspensões levam a considerá-las com absoluta autonomia e independência entre si, quer quanto à substância quer quanto ao proce-*

dimento de efetivação”, dado que, acrescentamos nós, os fundamentos da suspensão do artigo 77.º da LAL são todos de natureza privada, pelo que, quando são considerados, devem ter um limite temporal imposto pela lei, enquanto que na remoção de incompatibilidades entre o exercício de cargos políticos ou políticos e públicos estão sempre em causa interesses públicos cuja natureza impõe outra ponderação.

5. Notas conclusivas

A suspensão de mandato, prevista no artigo 77.º da LAL, consubstancia-se num direito de que gozam os eleitos, dependente para o seu exercício de uma expressa autorização do respetivo órgão autárquico.

Durante um mandato, os períodos de suspensão não podem ultrapassar, cumulativamente, 365 dias.

Enquanto durar a suspensão, os eleitos são substituídos de acordo com o preceituado no artigo 79.º da LAL, exceto no caso dos vogais da junta de freguesia, cuja substituição se realiza pela eleição dos seus substitutos na assembleia de freguesia, sob proposta do presidente da junta.

As ausências inferiores a 30 dias, previstas no artigo 78.º da LAL, não se confundem com as suspensões de mandato.

No entanto, se um eleito local se ausentar, sucessivamente, por períodos de 29 dias, por exemplo, tal consubstancia uma verdadeira suspensão de mandato, devendo somar-se estas ausências, para efeitos do cômputo máximo de 365 dias de suspensão de mandato.

Os vogais das juntas de freguesia que se ausentem por períodos inferiores a 30 dias são substituídos através de eleição pela assembleia de freguesia, sob proposta apresentada pelo presidente da junta de freguesia.

Dada a exiguidade temporal prevista pela lei para tal substituição, considera-se que se deveria, pelo menos, prever que, aquando da eleição dos vogais da junta, o presidente da junta apresentasse também propostas à assembleia para a eleição dos seus substitutos.

A suspensão de mandato prevista no artigo 221.º, n.º 4, da LEOAL não está sujeita a um período máximo, com exceção da duração do próprio mandato.

MARIA JOSÉ LEAL CASTANHEIRA NEVES

*(Assistente Convidada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e
Diretora de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local da CCDR-C)*

III. A reforma de 2011-2013

A reforma das freguesias em Portugal

As freguesias: um ano depois da reforma territorial e da “delegação legal de competências” (os acordos de execução)

Relatório

Introdução

A Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) acordou com a Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDRL), em colaboração com o Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL) da Escola de Direito da Universidade do Minho, a realização de um primeiro estudo de avaliação da recente reforma territorial das freguesias (que se traduziu numa forte redução do número destas) e também da concretização da “delegação legal de competências”, que visou aumentar as competências das freguesias, através da celebração de acordos de execução.

Este estudo teve por base questionários nacionais, abrangendo estes dois temas; foram, assim, enviados a todas as freguesias do país, quanto aos acordos de execução (exceto as de Lisboa, por a lei não lhes ser aplicável) e, quanto à reforma territorial, às freguesias que dela foram objeto, ficando de fora as que permaneceram sem alteração.

O questionário relativo à reforma territorial (ver anexo) foi enviado às juntas de freguesia e às assembleias de freguesia, solicitando-se uma resposta colegial separada de cada um destes órgãos, e o questionário relativo aos acordos de execução (ver anexo) foi enviado às juntas de freguesia, por serem estas uma das partes de tais acordos (a outra era a câmara municipal).

O estudo foi realizado passado um ano após a concretização da reforma territorial e tem os limites que resultam do pouco espaço de tempo ainda decorrido e necessário para uma avaliação mais profunda e, também, dos constrangimentos resultantes dos recursos financeiros disponíveis.

Apresentamos os resultados desta primeira avaliação.

Sistematização do relatório

Iniciamos este relatório com uma breve exposição do lugar das freguesias na organização político-administrativa portuguesa (Parte I), enquadrando-a, seguidamente, como ente local de proximidade, à luz da Constituição da República Portuguesa de 1976 (Parte II). Depois, apresentamos um indispensável enquadramento do estudo, que explica a reforma administrativa das freguesias de 2011-2013 e o procedimento utilizado para a concretizar (Parte III). De seguida, procedemos à análise quantitativa e qualitativa das respostas ao questionário, sendo a Parte IV dedicada à reforma territorial das freguesias e a *Parte V* aos acordos de execução. A parte final integra, naturalmente, as conclusões.

O relatório inclui, ainda, um conjunto de Anexos, a saber: os modelos de questionários apresentados às Freguesias; um anexo referente à percentagem relativa de respostas obtidas, por distrito; outro sobre o *output* das respostas ao questionário relativo aos acordos de execução (delegação legal de competências); e um final sobre o *output* das respostas ao questionário relativo à implementação da reforma territorial de 2013.

PARTE I

As freguesias na organização administrativa portuguesa (1830-1976)

A organização da administração local autónoma portuguesa, que hoje vigora, tem as suas raízes na Revolução Liberal de 1820 e consequentes reformas levadas a cabo na primeira metade do século XIX ⁽¹⁾.

A reforma de Mouzinho da Silveira introduziu, em 1832, os novos princípios do liberalismo na administração local, mas já em 1830, por um Decreto de 26 de novembro, de Luís Mouzinho de Albuquerque, publicado nos Açores (Angra), foram criadas as juntas de paróquia para “o bom regimento e polícia dos povos”, integrando pela primeira vez as freguesias, entidade de natureza eclesiástica (*parochia*), na organização político-administrativa portuguesa. Desde então, a freguesia esteve sempre presente, com maior ou menor relevo, na organização administrativa, realidade que permaneceu até aos dias de hoje ⁽²⁾, passando por vários Códigos Administrativos, e resistindo, mesmo, à “crise de 1892” ⁽³⁾.

Como se sabe, as paróquias, durante a Idade Média, chegaram a exercer, por necessidades da vida dos povos, algumas funções que hoje seriam

⁽¹⁾ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª ed., Coimbra, 2013, pp. 11 e segs.

⁽²⁾ Ver, sobre a origem e história das freguesias, entre outros, JOSÉ TAVARES, *A Freguesia ou Parochia como divisão administrativa*, Coimbra, 1896; MIGUEL OLIVEIRA, *As paróquias rurais portuguesas. Sua origem e formação*, Lisboa, 1950; MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra, 1984, pp. 351 e segs.; e *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa* (organização e prefácio de DIOGO FREITAS DO AMARAL), Coimbra, 1994; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª ed., *cit.*, pp. 11 e segs., 43 e segs.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.ª ed., Coimbra, reimp. de 2014, pp. 506 e segs.

⁽³⁾ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª ed., *cit.*, pp. 49 e segs.

consideradas de âmbito administrativo e que, pouco a pouco, foram assumidas pelos concelhos ⁽⁴⁾, mas seria com o liberalismo que elas, com esse nome ou com o de freguesias, entraram nas leis e nas Constituições como elementos da Administração Pública (quase sem paralelo, note-se, noutros países) ⁽⁵⁾.

A presença das freguesias na organização administrativa portuguesa foi confirmada pelo Código Administrativo de 1836, o Código de Passos Manuel, que dispunha no artigo 1.º que os *“Reinos de Portugal e Algarves e Ilhas Adjacentes são divididos em distritos, subdividindo-se estes em concelhos que se compõem de uma ou mais freguesias”*. Este primeiro Código Administrativo, marcadamente descentralizador, teve uma enorme importância, pois, para além de introduzir esta divisão administrativa, integrou uma profunda reforma territorial, diminuindo os municípios então existentes, de 800 para 451, e mantendo o número de freguesias (mais de 4 000) ⁽⁶⁾.

Em 1842, surgiu o Código Administrativo centralizador de Costa Cabral, que suprimiu as freguesias da divisão administrativa portuguesa, ficando apenas os distritos e os concelhos, mas paradoxalmente dedicou-lhe um extenso capítulo, contendo 55 artigos e conferindo-lhes competências administrativas.

Em 1867, ocorreu uma tentativa de nova reforma territorial que reduzia o número de municípios para cerca de 100 e de freguesias para pouco mais de 1 000. Esta reforma de Martens Ferrão chegou a ser publicada em diário oficial, mas gorou-se com a denominada *“revolta da Janeirinha”*.

Surge, alguns anos mais tarde, o Código Administrativo de 1878 (de Rodrigues Sampaio), de sentido profundamente descentralizador, que acabou por assegurar subsistência definitiva às freguesias, com os seus órgãos eleti-

⁽⁴⁾ JORGE MIRANDA, *“As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio”*, na obra coletiva *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ed. ANAFRE-NEDAL, 2013, p. 19.

⁽⁵⁾ Ver MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10.ª ed., Coimbra-Lisboa, 1973, pp. 352 e segs.; AIRES FERREIRA PINTO, *“Freguesia”*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. IV, 1991, pp. 387 e segs.; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 1.ª ed., Coimbra, 1993, pp. 11 e segs.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.ª ed., Coimbra, 2006, pp. 509 e segs. Cfr. ainda AVELINO DE JESUS COSTA, *“Paróquia”*, in *Dicionário de História de Portugal*, Vol. III, 1968, pp. 309 e 310.

⁽⁶⁾ Em 1822, tínhamos 4 085 freguesias no continente, de acordo com a contagem efetuada para as eleições das Cortes.

vos próprios e com funções devidamente explicitadas no ordenamento administrativo português (passa a ser a *paróquia civil*, designação que se vai perdendo a favor de *freguesia*, que toma definitivamente lugar com a Constituição de 1933) (7).

Efetivamente, aquele Código de 1878 dividiu o território do continente e ilhas em distritos, municípios e freguesias e, desde então, estas nunca mais deixaram a nossa organização administrativa (apesar de, em 1892, num período de grave crise financeira, ter sido equacionada a sua extinção (8)), mantendo-se depois nos Códigos Administrativos de 1886 e 1896.

Com a chegada da República, em 1910, e a separação entre o Estado e a Igreja, terminou a relação de dependência da freguesia com os aspetos religiosos da comunidade; a Constituição de 1911 não fazia referência expressa a freguesias, mas a Lei n.º 88, de 7 de agosto de 1913, dividiu o território do continente e ilhas em distritos, concelhos e paróquias civis (entretanto designadas freguesias, em 1916).

Mas “será a Constituição do Estado Novo, de 1933, a introduzir as freguesias no ordenamento constitucional português” (9), afirmando no seu artigo 124.º que: “«O território do Continente divide-se em concelhos, que se formam de freguesias (...)» (...) As freguesias, dentro da conceção subjacente ao texto constitucional, eram «elementos políticos» a par das famílias e das corporações (epígrafe do título V da parte I) ou «elementos estruturais da Nação» (art. 5.º, corpo, e após 1971, § 3.º) (10). Aos «chefes de família» (11), cabia eleger as juntas de freguesia (art. 17.º, § 1.º) e estas concorriam para a eleição das

(7) JOAQUIM ROMERO MAGALHÃES, “Em torno da história político-administrativa das freguesias portuguesas”, na obra coletiva *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ed. ANAFRE-NEDAL, 2013, p. 14.

(8) Como lembra ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “A reforma territorial e funcional das freguesias”, na obra coletiva *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ed. ANAFRE-NEDAL, 2013, p. 90.

(9) JOAQUIM ROMERO MAGALHÃES, “Em torno da história político-administrativa das freguesias portuguesas”, *cit.*, p. 10.

(10) Cfr. o Código Administrativo de 1940, definindo (artigo 196.º) a freguesia como “o agregado de famílias que, adentro do território municipal, desenvolvem uma acção social comum por intermédio de órgão próprio”.

(11) Sobre este conceito, cfr. JORGE MIRANDA, “A igualdade de sufrágio político da mulher”, in *Scientia Iuridica*, 1970, pp. 5 e segs.

câmaras municipais (art. 19.º). As freguesias estavam, assim, muito ligadas aos municípios, sendo instrumentalizadas por estes (e não verdadeiramente entes autónomos)” (12).

O artigo 1.º do Código Administrativo de 1940 (13), concretizando a Constituição, definiu as freguesias como o “*agregado de famílias que, dentro do território municipal, desenvolvia uma ação social comum por intermédio de órgãos próprios*”.

Finalmente, a Constituição de 1976, que deu à organização administrativa territorial autónoma uma grande importância (sob a designação de *poder local*), eleva as freguesias a autarquias locais no sentido pleno da palavra. Elas compõem o primeiro escalão das estruturas administrativas do país como verdadeiras e próprias autarquias locais, e não meras subdivisões dos municípios (artigo 238.º, n.ºs 1 e 2), e a que são aplicáveis todos os princípios e as regras atinentes ao poder local, nomeadamente os analisados na “Introdução”.

Desta forma, podemos concluir que, embora a história político-administrativa das freguesias portuguesas não seja comparável à longa duração histórica dos municípios (que começaram “a constituir-se com sustentação legal a partir dos forais do século XII” (14)), ela é já secular, contando com quatro períodos fundamentais (15):

- 1.º) Um período de hesitações e de oscilações entre 1830 e 1878;
- 2.º) Um período de consagração legislativa a partir de 1878;
- 3.º) Um primeiro período de constitucionalização, aberto em 1933;
- 4.º) O período atual, da Constituição de 1976.

(12) JORGE MIRANDA, “As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio”, *cit.*, p. 20.

(13) Código que durou quase quatro décadas.

(14) JOAQUIM ROMERO MAGALHÃES, “Em torno da história político-administrativa das freguesias portuguesas”, *cit.*, p. 5.

(15) Adotamos a divisão temporal de JORGE MIRANDA, “As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio”, *cit.*, pp. 19 e segs.

Pelo que constatamos, podemos afirmar que a organização político-administrativa de Portugal há muito que acolhe as freguesias (desde 1830), embora nem sempre com o mesmo relevo ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁶⁾ Ver, ainda, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “As condições necessárias para uma autonomia efetiva dos municípios: a importância da população e do território”, in *Actas do 8.º Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo*, ed. NEDAL, 2010, pp. 47 e segs.

PARTE II

As freguesias na Constituição da República Portuguesa e na organização administrativa desde 1976

A freguesia, como ente da administração local, assume, na verdade, especial relevância na Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP).

De facto, a Constituição *é muito generosa com as freguesias*, dedicando-lhe vários normativos (em capítulo próprio – ver artigos 244.º e segs.) e aplicando-lhe, tal como sucede com os municípios, os significativos princípios gerais do poder local previstos no Capítulo I do Título VIII, o que não deixa de ser elucidativo e deve ter consequências.

Assim, “O Estado democrático é um Estado de autarquias locais de tal modo que sem elas não teríamos uma democracia” (17).

Esta evidência da importância da existência de autarquias locais na organização político-administrativa de um Estado (democrático) está bem patente na Constituição da República Portuguesa, na sua redação atual, que prevê que o “Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autónómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública” (artigo 6.º, n.º 1) e que “a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação da Administração” (artigo 267.º, n.º 2).

(17) ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “Democracia Local: a organização, os poderes e o funcionamento dos «Plenos do Concello» na Galiza e das Assembleias Municipais no Norte de Portugal”, in *Direito Regional e Local*, n.º 05, janeiro/março de 2009, p. 7.

Desta forma, a *organização democrática do Estado* compreende obrigatoriamente a existência de autarquias locais (cfr. artigo 235.º da CRP), impondo o princípio da subsidiariedade ⁽¹⁸⁾ o dever de realização pelas autarquias de tudo o que elas puderem fazer ou fazer melhor. Daí que se encontrem igualmente consagrados na CRP os princípios da democracia representativa (artigo 10.º, n.º 1), da separação e interdependência dos poderes (artigo 2.º), da democracia participativa (ainda artigo 2.º) e da constitucionalidade (artigo 3.º, n.º 3).

Como ensina JORGE MIRANDA, “mais do que uma garantia institucional da existência de autarquias locais, os princípios acabados de evocar envolvem a garantia da prossecução dos interesses locais pelas autarquias locais, a necessidade da correspondência (embora não exclusiva) entre descentralização territorial e poder local ⁽¹⁹⁾. Mais do que em descentralização administrativa justifica-se falar em descentralização autárquica” ⁽²⁰⁾.

Daí a importância da *autonomia local* ⁽²¹⁾ como princípio estruturante da organização político-administrativa do Estado português, previsto no artigo 6.º da Constituição e no artigo 3.º, n.º 1, da Carta Europeia de Autonomia Local de 1985 ⁽²²⁾; ela é um “*bem constitucional*” (cfr. artigo 6.º) que carece em todo e qualquer momento de ser respeitado, sob pena de *inconstitucionalidade* ⁽²³⁾

⁽¹⁸⁾ Enxertado na CRP com a Revisão Constitucional de 1997.

⁽¹⁹⁾ Ou princípio da *universalidade* dos interesses próprios das autarquias locais (GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., Coimbra, 1993, p. 883).

⁽²⁰⁾ Em “As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio”, *cit.*, p. 21.

⁽²¹⁾ Sobre o princípio da autonomia das autarquias locais dentro da organização do Estado, consagrado no artigo 6.º da CRP, ver ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “Democracia Local: a organização, os poderes e o funcionamento dos «Plenos do Concello» na Galiza e das Assembleias Municipais no Norte de Portugal”, *cit.*, pp. e 5 segs.; MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, *Governo e Administração Local*, Coimbra, 2004, pp. 9 e segs.; JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. IV (coord. PAULO OTERO e PEDRO GONÇALVES), Coimbra, 2010, pp. 77 e segs.

⁽²²⁾ Aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de outubro – e por isso vigente na nossa ordem jurídica por força do artigo 8.º, n.º 2, da CRP.

⁽²³⁾ Sobre a difícil tarefa de determinação do conceito de “autonomia local” e a sua garantia constitucional (défice de proteção), ver JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “O défice de protecção

(aliás, este princípio está entre os limites materiais de revisão constitucional, conforme resulta do artigo 288.º, alínea *n*). Assim, a *autonomia local* aparece na Constituição da República Portuguesa como “mais do que a simples autonomia e é certamente mais do que a simples descentralização, uma vez que representa um princípio jurídico ordenador e estruturante de uma forma específica e constitucionalmente qualificada de descentralização – simultaneamente, territorial e democrática e envolvendo, necessariamente, a participação no exercício do poder político” (24), o que traz inerente, também, o *princípio da democracia participativa e representativa* (25). Daí que as autarquias locais sejam, nos termos do expressamente disposto no n.º 2 do artigo 235.º da Constituição, “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução dos interesses próprios das populações respetivas” (26).

É certo que é a lei que há de regular “as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos” (cfr. artigo 237.º da Constituição), mas, ao desenvolver essa tarefa, o legislador não pode pôr em causa o núcleo essencial da *autonomia local*; tem antes de orientar-se pelo princípio da *descentralização administrativa* e reconhecer às autarquias locais um conjunto de atribuições próprias (e aos seus órgãos um conjunto de competências) que lhes permitam satisfazer os interesses próprios (privativos) das respetivas comunidades locais. A este propósito, GOMES CANOTILHO e VITAL

do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional?”, in *Direito Regional e Local*, n.º 05, janeiro(março de 2009), pp. 12 e segs.

(24) JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais”, *cit.*, pp. 80 e 81.

(25) Recorde-se que o artigo 48.º, n.º 1, da CRP prevê um direito geral dos cidadãos de tomarem parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país.

Sobre estes princípios e a prática da democracia ao nível das autarquias locais, ver ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A Democracia Local (Aspectos Jurídicos)*, Coimbra, 2005.

Ver a noção de *democracia local* que este ilustre Autor reconhece nas pp. 14 e segs.; e, ainda, J. BAPTISTA MACHADO, *Participação e Descentralização. Democratização e Neutralidade da Constituição de 1976*, Coimbra, 1982, pp. 89 e segs.

(26) LUÍS FÁBRICA e JOANA COLAÇO (anotação in JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, Coimbra, 2007, p. 471) relacionam as expressões *órgãos representativos* das freguesias, dos municípios e das regiões administrativas com uma representação jurídico-administrativa e não em sentido político. É opinião de rejeitar, justamente em face do artigo 235.º, n.º 2. Os órgãos das autarquias locais são órgãos representativos porque assentes na representação política, mediante eleição direta ou indiretamente (artigo 239.º, n.os 2 e 3).

MOREIRA (27), depois de acentuarem que a Constituição não define as matérias de competência autárquica, acrescentam que “Todavia a lei não goza de total liberdade de conformação. A garantia institucional da autonomia local estabelece limites e requisitos. Primeiro, a lei não pode deixar de definir às autarquias um mínimo razoável de atribuições. Depois, essas atribuições não podem ser umas quaisquer, devendo referir-se aos interesses próprios das respectivas comunidades locais (...)” (28).

Por isso o Tribunal Constitucional tem concluído que a Constituição da República Portuguesa “acolheu o conceito de autonomia local no sentido de autonomia das autarquias locais, ligando-o à democracia local, através da noção que delas dá no artigo 235.º” (29) (30), o que passa, necessariamente, pela garantia da prossecução dos interesses locais pelas autarquias locais e pela correspondência (embora não exclusiva) entre descentralização territorial e poder local, pelo que a descentralização autárquica e o direito dos cidadãos à autarquia local (31) são um “dado adquirido” (32).

Por tudo isto, e atendendo igualmente ao vertido no artigo 4.º, n.º 3, da Carta Europeia da Autonomia Local, que consagra o princípio geral de que “o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos”, forçoso é admitir a importância, constitucional e

(27) *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., Coimbra, 1993, p. 887.

(28) Cf., também, J. BAPTISTA MACHADO, *Participação e Descentralização. Democratização e Neutralidade da Constituição de 1976*, cit., p. 17; e J. CASALTA NABAIS, “A Autonomia Local”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Vol. II, *Boletim da Faculdade de Direito*, número especial, Coimbra, 1993, pp. 161, 162, 171 e 175.

(29) ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A Democracia Local (Aspectos Jurídicos)*, cit., p. 18.

(30) GOMES CANOTILHO (in *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra, 2003, pp. 131 e segs.) determina o conteúdo ou âmbito de protecção da garantia constitucional da autonomia local num sentido amplo (no mesmo sentido, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “O défice de protecção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional?”, cit., pp. 16 e segs.).

(31) As autarquias locais não têm um direito individual à sua existência, podendo ser extintas e modificadas, mas têm genericamente direito (direito-dever) a existir (garantia da freguesia como autarquia local, ou, se se preferir, garantia da divisão do território por municípios e freguesias) e, sobretudo, a um tratamento respeitoso pelos poderes públicos.

(32) Não obstante, é difícil identificar um núcleo essencial desta autonomia, como, a este propósito, explica FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “A Proposta de Lei n.º 104/XII: uma perspectiva geral”, in *Direito Regional e Local*, n.º 20, outubro/dezembro de 2012, pp. 6-10.

prática, das *freguesias*, que na organização autárquica portuguesa são o ente mais próximo dos cidadãos, de entre as autarquias locais expressa e tipicamente previstas na Constituição (no artigo 236.º (33)).

Atendendo ao princípio constitucional da tipicidade das autarquias locais, estas são apenas as expressamente tipificadas e assim designadas pela CRP, a saber: as *freguesias*, os municípios e as regiões administrativas, no continente; pelo que, sendo matéria reservada à Constituição, o legislador ordinário não dispõe de habilitação jurídico-constitucional para construir outros formatos de organização territorial do poder local, que possam afirmar-se como sucedâneos dos autorizados pela Lei Fundamental. “O Estado não pode criar outras categorias ou tipos de autarquias locais, encontrando-se vinculado a respeitar um princípio da tipicidade quanto às categorias de tais entidades públicas” (34); “As categorias de autarquias locais são unicamente as de existência imposta ou consentida pela Constituição, o legislador não pode criar outras. É uma matéria de reserva da Constituição” (35) (36).

Assim, a realidade portuguesa neste âmbito do poder local, mostra “a *freguesia* como a autarquia local mais próxima dos cidadãos, o município como autarquia local mais significativa” (37), o que dá à nossa organização político-administrativa uma certa singularidade (38).

(33) Que identifica as autarquias locais como sendo as *freguesias*, os municípios e as regiões administrativas e refere que as *freguesias* e os municípios existem em todo o território nacional.

(34) PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, vol. II, *Organização do Poder Político*, Coimbra, 2010, p. 621.

(35) JORGE MIRANDA, “Artigo 236.º”, in JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, *cit.*, p. 450.

(36) No mesmo sentido, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, em *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra, 2010, p. 720.

(37) ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A Democracia Local (Aspectos Jurídicos)*, *cit.*, pp. 20 e segs.

(38) Para uma panorâmica europeia sobre entes inframunicipais, ver, por todos, FRANCISCO VELASCO CABALLERO, “Planta local y entidades locales inframunicipales en Europa”, na obra coletiva *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ed. ANAFRE-NEDAL, 2013, pp. 115-157.

Por conseguinte, as freguesias são atualmente uma autarquia local, constitucionalmente garantida e com autonomia relativamente ao município, fator essencial da democracia e singularidade da organização administrativa territorial autónoma do nosso País. Como realça VITAL MOREIRA, “na conceção hodierna, não há Estado democrático sem democracia local, e esta pressupõe a descentralização territorial do Estado”, isto é, uma poliarquia territorial (para além do pluralismo social e partidário) ⁽³⁹⁾, sendo sintomática na Constituição da República Portuguesa de 1976, como uma das grandes opções constitucionais da estrutura das autarquias locais, “a supressão da relação de integração entre as diversas autarquias, que existia no Estado Novo, em que as autarquias inferiores eram componentes das autarquias superiores: os municípios eram uma agregação das freguesias e os distritos uma agregação de municípios. Essa conceção organicista das autarquias desapareceu na Constituição de 1976; cada tipo de autarquia é uma entidade com autonomia própria, pois as freguesias não são parte dos municípios, nem os municípios são parte das regiões administrativas. Cada uma delas tem a sua própria identidade e autonomia (...)” ⁽⁴⁰⁾.

A Constituição de 1976 deu, portanto, “à organização administrativa territorial autónoma, sob a designação de poder local, uma grande importância e nela integrou a freguesia” ⁽⁴¹⁾. Com a introdução do princípio da subsidiariedade, na Revisão Constitucional de 1997, aquelas autarquias locais assumem, ainda mais, um papel fulcral, pois “ela funciona quer na relação entre Estado e autarquias locais em geral quer na relação entre autarquias de diferentes graus – portanto, também entre municípios e freguesias; [como tal],

⁽³⁹⁾ Recorde-se que o artigo 235.º, n.º 1, da CRP estabelece que a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, embora tal não garanta a subsistência de cada autarquia local em particular. Ver ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 1.ª ed., cit., p. 237, e PEDRO CRUZ E SILVA, “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 de 2012, p. 41.

⁽⁴⁰⁾ Em “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976”, in *30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa* (Ciclo de Conferências na Universidade do Minho – 2006), Braga, 2007, p. 287.

⁽⁴¹⁾ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “A reforma territorial e funcional das freguesias”, na obra coletiva *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ed. ANAFRE-NEDAL, 2013, p. 92.

o que a freguesia puder fazer ou fazer melhor do que o município não deverá ser cometido ao município” (42).

É, portanto, no âmbito do *poder local* que a Constituição enquadra as freguesias (43), sendo que essa expressão nova traduz quer a inserção das autarquias locais – e, portanto, também das freguesias – no âmbito do poder político, quer um relevo mais rico e mais sólido do que elas haviam tido no passado, como já exposto.

Neste seu enquadramento constitucional atual, assume, ainda, especial importância o conceito de *democracia local*, que, cada vez mais, ocupa um lugar central em sede de administração territorial autónoma, ainda que a CRP não o acolha explicitamente (44). Assim, não pode aqui ser esquecida a importância que assume a eleição dos órgãos dos entes locais, que foi sempre uma reivindicação fundamental ao longo de todo o processo de descentralização territorial, sendo um dos principais fundamentos de todo o regime democrático e do Estado de Direito democrático (cfr. artigo 2.º da CRP); *não há Estado democrático sem democracia local*, e esta pressupõe eleições a nível local (e não apenas a nível nacional).

A eleição é, pois, num Estado de estrutura democrática, ou seja, baseado na soberania popular (cfr. artigo 3.º da CRP), o processo próprio para o preenchimento dos órgãos das autarquias locais, o que não deixa de ser relevante em autarquias locais mais próximas dos cidadãos, como são as freguesias (45), até porque constitui o *único processo legítimo* para esse efeito. Não há, assim, verdadeira autonomia local sem eleição dos órgãos das autarquias locais pelos respetivos residentes; a escolha dos órgãos autárquicos locais através de

(42) JORGE MIRANDA, “As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio”, *cit.*, p. 21.

(43) Seguiremos, de perto, os ensinamentos de JORGE MIRANDA, “As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio”, *cit.*

(44) Como lembra ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª ed., *cit.*, p. 136. Ver, ainda, deste autor, *Democracia Local (Aspectos Jurídicos)*, *cit.*, pp. 7 e 8.

(45) Uma “*autarquia junto das pessoas*”, como se lhe refere elucidativamente ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª ed., *cit.*, pp. 43 e segs.

eleições livres é a “trave-mestra da descentralização” (46) e um elemento da própria noção de autarquia local (47).

O princípio da eleição dos órgãos está plenamente consagrado na CRP (artigos 113.º, n.º 1, 235.º, n.º 2 e 239.º, n.ºs 1 e 2), na Carta Europeia (artigo 3.º, n.º 2) e devidamente regulado na lei ordinária, sendo aqui fundamental a Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto (alterada pela Lei Orgânica n.º 5-A/2001, de 26 de novembro), que disciplina a eleição dos titulares para os órgãos das autarquias locais (LEOAL) (48), especificamente para as assembleias de freguesia, assembleias municipais e câmaras municipais; ou seja, o outro órgão autárquico existente, que não se encontra totalmente abrangido pelo prescrito nesta lei, é a *junta de freguesia*, cujo presidente é eleito diretamente nos termos do diploma, mas enquanto cabeça de lista da eleição para a assembleia de freguesia. Os vogais da junta – em número variável, de acordo com o número de eleitores da freguesia – são eleitos no seio da assembleia de freguesia na sua primeira sessão de trabalhos.

Desta forma, a autonomia local (e a democracia local) não sofre, hoje, praticamente qualquer “entorse” (49), sendo os membros dos órgãos deliberativos das autarquias locais e do órgão executivo do município eleitos por *sufrágio universal, direto, secreto e periódico e por listas plurinominais* apresentadas em relação a cada órgão, dispondo o eleitor de um voto singular de lista (é o que refere o artigo 11.º da LEOAL – ver artigos 10.º e 113.º da CRP).

Assim, através das eleições locais, os cidadãos tomam uma decisão da maior importância, que é a de escolher aqueles que, em seu nome e no seu interesse, vão tomar deliberações sobre os assuntos da comunidade local (50). Também aqui se revela a enorme importância constitucional que a freguesia assume na organização administrativa portuguesa atual.

(46) J. BAPTISTA MACHADO, *Participação e Descentralização. Democratização e Neutralidade da Constituição de 1976*, cit., p. 28.

(47) DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 485.

(48) Ver Lei Anotada em <http://www.cne.pt/publica%C3%A7%C3%A3o/leal-lei-eleitoral-dos-orgaos-das-autarquias-locais-anotada-e-comentada-edicao-de-2013>.

(49) Como expressa ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª ed., cit., p. 137.

(50) Ver ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Democracia Local (Aspectos Jurídicos)*, cit., p. 50.

Em suma, sendo praticamente inexistente noutros países (e, portanto, uma originalidade do nosso sistema autárquico) ⁽⁵¹⁾, a freguesia é, em Portugal, a autarquia mais próxima dos cidadãos ⁽⁵²⁾, que assenta em laços de identidade, proximidade, conhecimento mútuo e relações de vizinhança, numa revelação evidente do *princípio da descentralização territorial* (regulador das atribuições autárquicas) e do *princípio da subsidiariedade* (acrescentado à CRP na Revisão de 1997), consagrados constitucionalmente ⁽⁵³⁾, como referimos.

Assim, tendo a CRP de 1976 (e suas revisões) dado uma dignidade e importância acrescida às freguesias, a organização administrativa portuguesa contava, na altura da crise económico-financeira surgida em 2008, para além de 308 municípios, 4 259 freguesias.

Esta crise teve forte influência na administração local autónoma, especialmente nas freguesias, como veremos de seguida.

⁽⁵¹⁾ Como lembra MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, *Governo e Administração Local*, cit., p. 123, e PEDRO CRUZ E SILVA, “Notas sobre a Proposta de Lei n.º 44/XII do Governo para a reorganização administrativa territorial autárquica”, cit., p. 41.

⁽⁵²⁾ Ver ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Democracia Local (Aspectos Jurídicos)*, cit., pp. 19 e segs. Na douta opinião deste ilustre Professor, “deve manter-se a estrutura portuguesa de freguesias (elas têm as vantagens de uma administração de proximidade e, por isso, não devem ser suprimidas)” (p. 23).

⁽⁵³⁾ VITAL MOREIRA, em *30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa* (Ciclo de Conferências na Universidade do Minho – 2006), Braga, 2007, pp. 279 e segs.

PARTE III

A reforma administrativa das freguesias de 2011-2013: o enquadramento, as razões e o procedimento seguido

É com esta realidade político-administrativa que se chega à crise económico-financeira internacional que deu origem a um período (2011-2013) que marcou decisivamente o poder local em Portugal.

Com efeito, o XIX Governo Constitucional, muito “por indução do Memorando de Entendimento”⁽⁵⁴⁾, de 17 de maio de 2011, assinado pelo XVIII Governo Constitucional, na sequência da grave crise económico-financeira que Portugal então vivia e que motivou o pedido de ajuda e consequente concessão de assistência financeira da designada *Troika* (composta pela União Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional), levou a cabo uma “reforma da administração local”.

Nesse Memorando de Entendimento, no ponto 3.44, “intimava-se” o Governo a tomar algumas medidas para aumentar a eficiência e eficácia na Administração Pública e designadamente: *“Reorganizar a estrutura da administração local. Existem atualmente 308 municípios e 4 259 freguesias. Até Julho de 2012, o Governo desenvolverá um plano de consolidação para reorganizar e reduzir significativamente o número destas entidades. O Governo implementará estes planos baseado num acordo com a CE e o FMI. Estas alterações, que deverão entrar em vigor*

⁽⁵⁴⁾ Como admite JOSÉ MELO ALEXANDRINO, “A Lei de Reforma da Administração Local e os seus grandes problemas”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 01, janeiro/março de 2014, p. 8.

Sobre as condicionantes internacionais que marcaram a iniciativa legislativa em causa e a opção nacional de manter a pessoa coletiva de direito público “freguesia” (apesar da significativa redução do seu número), ver PEDRO CRUZ E SILVA, “Notas sobre a Proposta de Lei n.º 44/XII do Governo para a reorganização administrativa territorial autárquica”, *cit.*, pp. 39 e segs.

no próximo ciclo eleitoral local, reforçarão a prestação do serviço público, aumentarão a eficiência e reduzirão custos”.

Já o Programa do XIX Governo Constitucional foi mais longe, propondo *“uma agenda reformista e inovadora para o Poder Local assente nos seguintes eixos: proximidade com os cidadãos e descentralização administrativa. Essa agenda comporta quatro vectores estratégicos destinados a substituir o paradigma centralista e macrocéfalo por um paradigma de responsabilidade que valorize a eficiência na afectação de recursos destinados ao desenvolvimento social, económico, cultural e ambiental das várias regiões do País de acordo, também com o princípio da subsidiariedade: a descentralização e a reforma administrativa, o aprofundamento do municipalismo, o reforço das competências das Associações de Municípios, a promoção da coesão e competitividade territorial através do poder local”.*

Dizia-se, então, que *“Para a atingir, o Governo colaborará com a Assembleia da República com vista ao aprofundamento do estudo e debate sobre eventuais modelos de competências, financiamento e transferência de recursos, bem como de novas perspetivas de organização local trazidas pelo debate constitucional.*

(...)

O Governo promoverá um acordo político alargado que viabilize uma reorganização do mapa administrativo visando a otimização e racionalização do número de órgãos autárquicos bem como das respetivas competências, com uma análise detalhada ao setor empresarial local quanto ao pressuposto da respetiva utilidade pública e da racionalização sustentada da despesa.

No âmbito da Reforma Administrativa será assumido o princípio de «geometria variável» ou do intermunicipalismo em prol da cidadania e da solidariedade nacional e local”.

Depois, no Documento Verde da Reforma da Administração Local – *uma reforma de gestão, uma reforma de território e uma reforma política*, apresentado em 26 de setembro de 2011 (disponível na *Internet*), densificou-se esta intenção reformadora, através de quatro eixos ⁽⁵⁵⁾, tendo sido concretizados apenas três

⁽⁵⁵⁾ A reforma assentou nos princípios orientadores e eixos estruturantes definidos na Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de Setembro, a saber:

1. O Sector Empresarial Local (concretizado com a Lei n.º 50/2012, de 30 de agosto);

(Setor Empresarial Local, Organização do Território e Gestão Municipal, Intermunicipal e o Financiamento) ⁽⁵⁶⁾.

Aqui assumiu especial relevância a denominada *reforma territorial* (com a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, e a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro) ⁽⁵⁷⁾ e *funcional* (com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro) das freguesias (dois daqueles eixos: Organização do Território e Gestão Municipal, Intermunicipal e o Financiamento). Na sequência, “foram designadamente extintas mais de um milhar de autarquias locais (...)” ⁽⁵⁸⁾

Na verdade, a partir de 29 de setembro de 2013, data das *eleições gerais para os órgãos das autarquias locais*, a organização político-administrativa portuguesa passou a contar com 308 *municípios* (apesar de a Lei n.º 22/2012 ter incentivado a sua fusão, o número de municípios manteve-se inalterado) e apenas 3 091 *freguesias* (em vez das 4 259 que existiam naquela data).

Este é o resultado “numérico” da reforma concretizada, nos termos conjugados dos artigos 4.º e 9.º, n.º 3, da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro ⁽⁵⁹⁾, com aquele ato eleitoral, que marcou temporalmente a “cessação jurídica” das

2. A *Organização do Território* (concretizado com a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, e, ainda, a Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, relativa à “especial” reforma territorial de Lisboa);

3. A *Gestão Municipal, Intermunicipal e o Financiamento* (concretizado com as Leis n.º 73/2013, de 3 de setembro, e n.º 75/2013, de 12 de setembro); e

4. A *Democracia Local* (este eixo não foi concretizado, face ao não entendimento partidário no que tange à lei eleitoral das autarquias locais).

Estes eixos de atuação têm um tronco estrutural único que tem como objetivos a sustentabilidade financeira, a regulação do perímetro de atuação das autarquias e a mudança do paradigma de gestão autárquica.

Para uma elucidação breve sobre os quatro eixos da reforma (então ainda em Proposta), ver JOSÉ LUÍS CARNEIRO, “A proposta de reforma da administração local – O estado do debate”, in *Direito Regional e Local*, n.º 17, janeiro/março de 2012, pp. 30 e segs.

⁽⁵⁶⁾ O último eixo, da democracia local, ficou por concretizar, perante o não entendimento partidário no que tange à lei eleitoral das autarquias locais.

⁽⁵⁷⁾ Admitamos, ainda, a Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, que procedeu à reorganização administrativa de Lisboa, entretanto alterada pela Lei n.º 85/2015, de 7 de agosto.

⁽⁵⁸⁾ “(...) e mais de uma centena de empresas municipais”, como constata JOSÉ MELO ALEXANDRINO, “Os processos de reforma do poder local: desenvolvimentos recentes”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 03, julho/setembro de 2014, p. 8.

⁽⁵⁹⁾ Que deu cumprimento à obrigação de reorganização administrativa do território das freguesias constante da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

freguesias extintas, através do fenómeno da “agregação” ⁽⁶⁰⁾, e o aparecimento das novas pessoas coletivas públicas, “agregadas”, designadas por *Uniões de Freguesias* ⁽⁶¹⁾.

A *reforma territorial*, designada por *reorganização administrativa territorial autárquica* ⁽⁶²⁾, não foi, porém, nada pacífica, desde logo porque se circunscreveu o âmbito do Memorando de Entendimento ⁽⁶³⁾, escolhendo-se como alvo

⁽⁶⁰⁾ Este termo *ajurídico* suscitou justas críticas, à luz do rigor dos conceitos jurídicos, que sempre se exige, *maxime* em reformas desta importância e amplitude, e pelo facto de ter sido usado pelo legislador em exclusividade para as freguesias (em contraposição com o termo jurídico “fusão” usado para os municípios), numa confusão que levou JOSÉ MELO ALEXANDRINO a considerar que existirá uma certa “má-fé” do legislador, que terá usado o termo “agregação” para tentar esconder a realidade de “extinção de freguesias” (em “A Administração local autónoma: situação atual e propostas de reforma apresentadas na sequência do Memorando da *Troika*”, in *Direito Regional e Local*, n.º 18, abril/junho de 2012, pp. 11 e 12).

⁽⁶¹⁾ Entretanto, têm sido publicadas várias leis que alteram os nomes dessas “Uniões de Freguesias”, fazendo desaparecer do nome da nova freguesia essa designação... A título meramente exemplificativo, cite-se a Lei n.º 86/2015, de 10 de agosto, que alterou a designação da Freguesia “*União das Freguesias de Currelos, Papízios e Sobral*”, para “*Freguesia de Carregal do Sal*”; ou a Lei n.º 89/2015 do mesmo dia que alterou a designação da Freguesia “*União de Freguesias de Campo (São Martinho), São Salvador do Campo e Negrelos (São Mamede)*”, no Município de Santo Tirso, para “*Freguesia de Vila Nova do Campo*”.

⁽⁶²⁾ Genericamente, sobre a Reforma Territorial da Administração Local, encontramos vários autores como: ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA (designadamente em “É necessária uma reforma territorial das freguesias?”, in *Direito Regional e Local*, n.º 13, janeiro/março de 2011; “Debate sobre a reforma da administração local em Portugal: um breve contributo”, in *Direito Regional e Local*, n.º 16, outubro/dezembro de 2011; “A reforma territorial e funcional das freguesias”, in *A Reforma do Estado e a Freguesia*, *cit.*, pp. 77 e segs.); JORGE MIRANDA (“As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio”, *cit.* pp. 19 e segs.); ISABEL CELESTE M. FONSECA (“As freguesias no contexto da reforma da Administração Pública: se queremos que as coisas fiquem como estão, temos que as mudar”, in *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ed. ANAFRE-NEDAL, 2013, pp. 45 e segs.); JOSÉ LUÍS CARNEIRO (“A proposta de reforma da administração local – O estado do debate”, *cit.*); PEDRO CRUZ E SILVA (“Notas sobre a Proposta de Lei n.º 44/XII do Governo para a reorganização administrativa territorial autárquica”, *cit.*); JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO (“A Administração local autónoma: situação atual e propostas de reforma apresentadas na sequência do Memorando da *Troika*”, *cit.*; “Contexto e sentido da reforma do poder local”, texto disponível na *Internet*); CARLOS JOSÉ BATALHÃO (“Algumas dúvidas jurídico-constitucionais sobre a reforma territorial das freguesias – um olhar sobre a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio”, in *Direito Regional e Local*, n.º 20, outubro/dezembro de 2012; “Da reforma local às várias reformas das freguesias: um mundo de incertezas”, in *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ed. ANAFRE-NEDAL, 2013, pp. 273 e segs.; “A reforma territorial e o voto em branco”, in *Questões Atuais de Direito Local*, Braga, 2013, pp. 81 e segs.), de entre outros.

⁽⁶³⁾ Numa opção muito duvidosa, até porque, como doutamente indicava ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “feitas as contas, a média de freguesias por município não chega a 14,

da reforma apenas as *freguesias* (deixando-se à parte os *municípios*...), porquanto, justificou-se então na Exposição de Motivos do Projeto de Lei n.º 320/XII/2.^a (que deu origem à Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro) que era necessário “*um robustecimento da sua massa crítica e da sua dimensão política capaz de as habilitar ao exercício de poderes administrativos e de funções políticas e sociais adequados a uma administração local moderna e eficiente. Por outro lado, as freguesias, enquanto entidades administrativas matizadas pela proximidade com o cidadão, devem ser especialmente sensíveis às transformações do território e da população que visam servir. As lógicas essenciais do território e a sua relação com a evolução demográfica mudaram radicalmente em Portugal*”. Não obstante esta justificação, reconheceu-se “*a imprescindibilidade da existência das freguesias portuguesas, não apenas*

mesmo incluindo os 11 municípios com maior quantidade delas” (com mais de 40 freguesias cada), o que não pode ser considerado um problema (pelo menos grave), se pensarmos que “os municípios portugueses têm, em regra, um território relativamente extenso e que a freguesia deve ser, como dissemos, um nível de administração pública muito próximo dos cidadãos, propícia a manter relações de vizinhança que tanto enriquecem as comunidades locais (e que os municípios, pela sua extensão e população, em regra tal não permitem)” (para além do “regime de voluntariado” em que maioritariamente é exercida a administração “paroquial”); daí ter defendido este ilustre Professor uma reforma moderada, “que tenha em atenção, por um lado, os municípios com um número demasiado elevado de freguesias, muitas delas com uma população diminuta (...); por outro lado, aquelas que, pela sua diminuta população, melhor poderão desenvolver as tarefas a seu cargo, juntando-se; e, finalmente, que não se tema a criação de freguesias a partir daquelas que têm uma quantidade tão elevada de população que torna difícil a relação de proximidade com as pessoas” (in “Debate sobre a reforma da administração local em Portugal: um breve contributo”, *cit.*, p. 9).

Não foi, porém, a opção legislativa, que extinguiu freguesias “cegamente”, com base no número de habitantes e na densidade populacional.

PEDRO CRUZ E SILVA, avisadamente, chamou então à colação o risco de criarmos “pequenos municípios” (densamente povoados no interior dos “seus” municípios de origem) ou “grandes freguesias”, com uma população de vários milhares de pessoas, que põe em crise a essencialidade do conceito de freguesia como autarquia local de base, mais próxima do cidadão e assente numa simplicidade da forma de prestação dos serviços públicos... (in “Notas sobre a Proposta de Lei n.º 44/XII do Governo para a reorganização administrativa territorial autárquica”, *cit.*, p. 46).

Por outro lado, levantaram-se, a propósito, dúvidas de (in)constitucionalidade, pois o artigo 245.º, n.º 2, da 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*, numa consagração evidente do único caso de democracia direta em todo o texto constitucional (como realça JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO em “A Administração local autónoma: situação atual e propostas de reforma apresentadas na sequência do Memorando da *Troika*”, *cit.*, p. 12); com os critérios definidos legalmente, parece que este tipo de freguesias deixará de ter cabimento, caindo em *saco roto* a previsão constitucional!

na perspetiva jurídico-constitucional, mas, também, como uma singularidade valiosa no panorama comparado do poder local democrático”.

Mas a reforma territorial também conheceu enorme discussão porquanto se foram alterando sistematicamente os pressupostos da redução dessas autarquias locais: dos critérios do Documento Verde passou-se para outros critérios na Lei n.º 22/2012 ⁽⁶⁴⁾ ⁽⁶⁵⁾; da sua aplicação generalizada a todo o País ⁽⁶⁶⁾ acabou por se deixar “de fora” as freguesias de Lisboa ⁽⁶⁷⁾ e as regiões autónomas ⁽⁶⁸⁾; uma eventual participação de todas as freguesias nesse processo foi substituída por uma “premiada” pronúncia das assembleias municipais ⁽⁶⁹⁾; da desejada colaboração das assembleias municipais passou-se para a necessidade de intervenção da Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território (UTRAT), que se viu obrigada a desenhar, ela própria, o “novo mapa administrativo”, em face da não pronúncia de 151 municípios ou

⁽⁶⁴⁾ Para uma comparação dos critérios assumidos no Documento Verde e na Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, ver, por todos, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA e MATEUS AREZES NEIVA, *As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa*, ed. conjunta AEDRL, ANAFRE e NEDAL, dezembro de 2013, pp. 13 a 18.

⁽⁶⁵⁾ Esta lei levantou sérias dúvidas de constitucionalidade, como alertaram JORGE MIRANDA (“As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio”, *cit.*, pp. 19 e segs.) e CARLOS JOSÉ BATALHÃO (“Algumas dúvidas jurídico-constitucionais sobre a reforma territorial das freguesias – um olhar sobre a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio”, *cit.*, pp. 15 e segs.).

⁽⁶⁶⁾ Cfr. artigo 18.º, n.º 1, da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

⁽⁶⁷⁾ Objeto de uma “reforma à parte”, concretizada legalmente pela Lei n.º 56/2013, de 8 de novembro.

Ver CARLOS JOSÉ BATALHÃO, “Da reforma local às várias reformas das freguesias: um mundo de incertezas”, *cit.*, pp. 273 e segs.; FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “A proposta de Lei n.º 104/XII: uma perspetiva geral”, *cit.*, pp. 10 e 11; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *in* *Jornal Público* de 11.01.2013.

⁽⁶⁸⁾ A Região Autónoma dos Açores invocou a impossibilidade decorrente da realização de eleições regionais, precisamente no período de execução da lei, e a Região Autónoma da Madeira deliberou mesmo, através da Resolução da Assembleia Legislativa da RAM n.º 22/2012/M, de 12 de junho de 2012 (transparentemente designada “*Contra a extinção de freguesias – Em defesa do poder local democrático*”), não participar e opor-se à reforma.

⁽⁶⁹⁾ Recorde-se que a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, no seu artigo 7.º, permitia que a redução das freguesias pudesse ser inferior até 20% relativamente àquela que resultasse dos critérios definidos na lei, bem como o artigo 10.º aumentava a participação no Fundo de Financiamento das Freguesias, desde que, em ambos os casos, as freguesias fossem agregadas nos termos propostos pelas assembleias municipais, em conformidade com os critérios definidos legalmente.

pronúncia desconforme (e não corrigida) de 17 municípios ⁽⁷⁰⁾; da existência de comissões instaladoras nas novas freguesias de Lisboa deixou-se sem essa preparação as demais freguesias do país ⁽⁷¹⁾; etc. ⁽⁷²⁾.

Apesar de tudo, a redução das freguesias acabou mesmo por ser concretizada num ato eleitoral normalíssimo (“apenas houve um boicote eleitoral numa antiga freguesia e mesmo esse foi superado em votação efetuada no domingo seguinte”) ⁽⁷³⁾, resultando, porém, numa reforma “desigual”!

Na verdade, a reforma territorial iniciada (legislativamente) com a Lei n.º 22/2012, acabou por ser concretizada em várias reformas, díspares entre si, com diferentes procedimentos e técnicas legislativas, e sobretudo com regras e fundamentos discrepantes, até nos mais básicos ⁽⁷⁴⁾. Na maior parte do País, cumprindo os princípios e parâmetros da Lei n.º 22/2012, mas indo para além deles, a Lei n.º 11-A/2013 apresentou uma reforma *dualista*, pois há casos que, consubstanciando *casamentos à força*, foram impostos pela *supra* referida UTRAT, face à não pronúncia ou pronúncia desconforme das assembleias municipais (a grande maioria dos casos ⁽⁷⁵⁾); outras (muito menos), embora

⁽⁷⁰⁾ “Com efeito, como resulta do relatório de síntese que (a UTRAT) apresentou no final dos seus trabalhos, de um total de 229 municípios, apenas 58 emitiram pronúncia de redução de acordo com a lei. Quanto aos restantes, 151 não se pronunciaram e 20 emitiram pronúncia desconforme.” (ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA e MATEUS AREZES NEIVA, *As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa*, cit., p. 17).

⁽⁷¹⁾ O que, na nossa perspetiva, teve repercussões no “direito de voto”, como então alertámos em “A reforma territorial e o voto em branco”, cit., pp. 81 e segs.

Sobre a necessidade destas comissões instaladoras, ver ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “Nota de Abertura”, in *Direito Regional e Local*, n.º 19, julho/setembro de 2012, pp. 3 e 4.

⁽⁷²⁾ Sobre estas vicissitudes da reforma territorial, ver, em síntese, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA e MATEUS AREZES NEIVA, *As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa*, cit., pp. 11 e segs.

⁽⁷³⁾ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA e MATEUS AREZES NEIVA, *As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa*, cit., p. 20.

⁽⁷⁴⁾ Ver a vasta doutrina *supra* identificada sobre esta matéria controversa.

⁽⁷⁵⁾ Como dissemos, recordando ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA e MATEUS AREZES NEIVA, “de um total de 229 municípios, apenas 58 emitiram pronúncia de redução de acordo com a lei. Quanto aos restantes, 151 não se pronunciaram e 20 emitiram pronúncia desconforme. A própria UTRAT teve, assim, de propor a redução de freguesias em 151 municípios, por ausência de pronúncia, e ainda em mais de 17 dos 20 que emitiram pronúncia desconforme, pois apenas 3 a corrigiram ao abrigo do disposto no artigo 15.º da lei” (em *As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa*, cit., p. 17).

forçadas pela Lei, acabaram por ter o desenho definido pelas respetivas assembleias municipais, que optaram por apresentar pronúncias conformes ⁽⁷⁶⁾. Ficaram porém, arredadas desta “reforma” (da Lei n.º 11-A/2013) as freguesias das regiões autónomas e as de Lisboa ⁽⁷⁷⁾, conforme definido no artigo 9.º, n.º 4, da Lei n.º 11-A/2013, que estipulava que “fica excluído do âmbito da presente lei o disposto no n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, bem como na Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro” (esta, precisamente, sobre a reorganização administrativa de Lisboa).

Desta forma, a *agregação* ⁽⁷⁸⁾ de freguesias ocorrida no continente resultou de pronúncias das assembleias municipais ou de propostas da Unidade Técnica (UTRAT), tendo determinado o desaparecimento de 1 168 freguesias e a consequente diminuição do número destas autarquias, de 4 259 existentes em 2013 para 3 091 após as eleições locais de 29 de setembro de 2013.

Esta é a reforma portuguesa, inserida, recorde-se, na onda criada pela crise económico-financeira vivida na Europa desde 2008, que gerou uma “receita universal” de necessidade de consolidação orçamental e de reformas estruturais, que tem sido uniforme ⁽⁷⁹⁾, tanto nas instituições europeias, como em cada Estado-Membro, passando, a nível da organização administrativa local, pela redução do número de entidades e redução dos seus “custos”. Assim, Portugal foi apenas um dos exemplos paradigmáticos vividos na Europa, como aconteceu em Itália, com a supressão das *circoscrizioni di decentramento* e

⁽⁷⁶⁾ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA refere, quanto a estes *casamentos*, o seguinte: “outras centenas de freguesias (muito menos) prometeram casar-se, mas sob protesto. Não queremos casar-nos, mas como, se não casarmos, será pior para nós, então que venha lá o casamento” (Jornal Público, *cit.*).

⁽⁷⁷⁾ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA escreveu importantes e pertinentes observações sobre “As freguesias de Lisboa e as outras”, concluindo doutamente que “Lisboa, mesmo em termos de autarquias locais, onde a igualdade de tratamento deveria imperar, é outra realidade”. Concordamos plenamente, com todas as consequências que se conhecem e que aqui não podemos desenvolver.

⁽⁷⁸⁾ Não deixa de ser interessante a coincidência de o termo usado agora pela lei (de forma juridicamente incorreta, como realçamos *supra*) ser o mesmo que o vertido no texto do Professor VITAL MOREIRA...

⁽⁷⁹⁾ Neste sentido, FRANCISCO VELASCO CABALLERO, “Planta local y entidades locales inframunicipales en Europa”, *cit.*, p. 115.

o fomento das fusões de municípios ⁽⁸⁰⁾, ou em Espanha, com a “reforma da Lei de Bases do Regime Local” pela designada *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (*Ley 27/2013, de 27 de diciembre*) ⁽⁸¹⁾.

Entretanto, tinha já sido publicada a Lei n.º 75/2013, em vigor desde o dia 12 de setembro de 2013, que concretizou a *reforma funcional* das freguesias, ao estabelecer, entre outras matérias do âmbito alargado que tem ⁽⁸²⁾, o *regime jurídico das autarquias locais*, no respetivo Anexo I ⁽⁸³⁾, e ao concretizar a intenção de aumentar as competências das freguesias através da celebração dos designados “acordos de execução”.

Na verdade, num esforço de aumento de competências, a nova lei introduziu a figura da “delegação legal” de competências (dos municípios para as freguesias), nos artigos 132.º e segs., que deveria ser concretizada, na prática, através da celebração dos designados “acordos de execução” ⁽⁸⁴⁾; é, efetivamente, nesta matéria do Anexo I da Lei n.º 75/2013 ⁽⁸⁵⁾, constante do Título

⁽⁸⁰⁾ Ver FRANCISCO VELASCO CABALLERO, “Planta local y entidades locales inframunicipales en Europa”, *cit.*, nota de rodapé n.º 3, p. 116.

⁽⁸¹⁾ Sobre esta Reforma, ver JOSÉ MARÍA CAMPOS DAROCA, *La Reforma de la Ley de Bases de Régimen Local*, Bosch, 2014 (em especial, pp. 183-200, sobre “*las entidades de ámbito inferior al municipio*”); AA. VV. *La Reforma del Régimen Local – Comentario a la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (Director: TOMÁS QUINTANA LÓPEZ, Coordinadora: ANABELÉN CASARES MARCOS), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, sobretudo, LEOPOLDO TOLIVAR ALAS, “Las Entidades Inframunicipales”, pp. 371-403.

⁽⁸²⁾ A lei aprova:

- a) O regime jurídico das autarquias locais;
- b) O estatuto das entidades intermunicipais;

c) O regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias e para as entidades intermunicipais, assim como da delegação de competências do Estado nas autarquias locais e nas entidades intermunicipais e dos municípios nas entidades intermunicipais e nas freguesias;

- d) E, ainda, o regime jurídico do associativismo autárquico.

⁽⁸³⁾ Criticando esta técnica legislativa, JOSÉ MELO ALEXANDRINO, “A Lei de Reforma da Administração Local e os seus grandes problemas”, *cit.*, pp. 7 e segs.

⁽⁸⁴⁾ Ver CARLOS JOSÉ BATALHÃO e SÍLVIA SILVA, “Acordos de execução: questionário nacional e análise das primeiras respostas”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 04, outubro/dezembro de 2014, pp. 65 e segs.

⁽⁸⁵⁾ Recorde-se que é num anexo – o Anexo I – que está a verdadeira disciplina jurídica que a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, estabelece, opção que torna, em termos práticos, a lei difícil de “batizar”, como explica JOSÉ MELO ALEXANDRINO, que chama a atenção para este fenómeno e para as várias designações que têm sido adotadas (em “A Lei de Reforma da Administra-

IV, designado por *Descentralização Administrativa*, no Capítulo dedicado à *Delegação de Competências* (Capítulo II) ⁽⁸⁶⁾ e na parte da delegação de competências *dos municípios nas freguesias* (Subsecção II da Secção III), que surgem os *Acordos de Execução* (contratos interadministrativos celebrados entre municípios e freguesias), que foram igualmente objeto do questionário nacional.

Recorde-se que o que neles está em causa são, ao invés do que aconteceu com as freguesias de Lisboa (onde as competências passaram a ser próprias, com as inerentes consequências, designadamente no que tange aos meios disponíveis para a sua prossecução), *competências municipais* que, no entanto, o legislador prefere que sejam exercidas pelo “delegado” (freguesias) ⁽⁸⁷⁾, estabelecendo “um complexo sistema de preferência e condicionamento desse exercício pelas juntas de freguesia, que passa pela celebração de «acordos de execução» que se configuram como condição suspensiva da delegação” ⁽⁸⁸⁾ ⁽⁸⁹⁾.

Efetivamente, na delegação legal, conforme dispõe o artigo 132.º, temos, portanto, competências que são (e continuam a ser) do órgão executivo colegial dos municípios (“competências *das câmaras municipais*”), mas que se pretende que sejam exercidas pelas freguesias (através do seu órgão executivo, junta), sendo necessário, para o efeito, a tal celebração de acordos de execução, onde devem estar expressamente previstos “*os recursos humanos, patri-*

ção Local e os seus grandes problemas”, *cit.*, pp. 11 e 12), acabando por batizá-la como “*Lei de Reforma da Administração Local*” (“A Lei de Reforma da Administração Local e os seus grandes problemas”, *cit.*, p. 19).

⁽⁸⁶⁾ Esta parte da lei exige um esforço enorme ao intérprete e aplicador, pois tem uma sistematização e uma regulação das matérias completamente *distraída*, pouco rigorosa e complicada, em detrimento da segurança e certeza jurídica...

⁽⁸⁷⁾ Ver JOÃO PACHECO AMORIM e FRÉDÉRIC TEIXEIRA, “Da delegação «legal» de competências do presidente da câmara municipal nas juntas de freguesia”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 02, abril/junho de 2014, pp. 149 a 152; ISABEL CELESTE M. FONSECA, “Como celebrar acordos de execução: problemas, soluções (caso a caso) e bom senso q.b.”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 01, janeiro/março de 2014, pp. 41 a 59; e “Lei n.º 75/2013, de 12/9, e «acordos de execução»: apresentação de um ilustre desconhecido”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 105, maio/junho de 2014, pp. 3 a 12.

⁽⁸⁸⁾ JOÃO PACHECO AMORIM e FRÉDÉRIC TEIXEIRA, “Da delegação «legal» de competências do presidente da câmara municipal nas juntas de freguesia”, *cit.*, p. 151.

⁽⁸⁹⁾ A este propósito, recorde-se o Despacho Interpretativo do Senhor Secretário de Estado da Administração Local, de 11 de março de 2014.

moniais e financeiros necessários e suficientes” – cfr. artigo 133.º, n.º 1; se não for possível obter um acordo de vontades, as competências continuam a ser exercidas pelos municípios (cfr. n.º 2 do artigo 134.º).

Os acordos de execução encontram-se num *domínio vinculado*, nomeadamente quanto ao *objeto contratual*, pois só as competências expressamente definidas no artigo 132.º podem ser objeto do contrato (global ou individualmente), diferentemente do que acontece com os contratos interadministrativos (que, tal como acontecia com os anteriores “protocolos” previstos no artigo 66.º da Lei n.º 169/99, podem incidir sobre um vasto universo de competências), havendo uma *obrigação de negociação* (de boa-fé) por parte de “delegante” e “delegado” – o legislador impõe um dever de convite por parte das câmaras municipais, patente no artigo 33.º, n.º 1, alínea *l*) ⁽⁹⁰⁾, bem como um dever de negociação por parte das juntas de freguesia, plasmado no artigo 16.º, n.º 1, alínea *i*) ⁽⁹¹⁾.

Estes acordos de execução não podem determinar o aumento da despesa pública global, devem promover o aumento da eficiência da gestão e dos ganhos de eficácia dos recursos por parte das autarquias locais e devem concretizar uma boa articulação entre os diversos níveis da administração pública – cfr. n.º 3 do artigo 115.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Foi com base nestes pressupostos legais que avançamos para os questionários.

⁽⁹⁰⁾ As assembleias municipais autorizam a celebração dos acordos de execução – artigo 25.º, n.º 1, alínea *k*) – e apreciam a sua execução – artigo 25.º, n.º 2, alínea *a*).

⁽⁹¹⁾ As assembleias de freguesia autorizam a celebração dos acordos de execução – artigo 9.º, n.º 1, alínea *g*).

PARTE IV

O questionário sobre a reforma territorial das freguesias

O questionário, que consta do Anexo 1 a este trabalho, foi enviado à junta de freguesia e à assembleia de freguesia de todas aquelas freguesias que sofreram alteração territorial; as respostas a este inquérito sobre a implementação da reforma territorial de 2013 foram recolhidas *entre 22 de novembro de 2014 e 22 de maio de 2015* e analisadas no programa estatístico SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*), onde se examinaram as principais frequências e estatísticas descritivas.

Este questionário foi remetido em duplicado:

- um dirigido ao órgão executivo (junta de freguesia); e
- outro dirigido ao órgão deliberativo (assembleia de freguesia).

O questionário admitia apenas uma resposta separada e colegial do executivo e da assembleia de freguesia, respetivamente.

O inquérito foi aplicado de forma eletrónica, através de uma plataforma própria (*LimeSurvey*), tratando-se, por isso, de um questionário autoadministrado, e seguiu uma metodologia fechada, com questões de resposta em escala (de 1 a 5), contendo, ainda, na parte final um espaço para comentário aberto.

Do total das freguesias abrangidas (885), foram recebidas 443 respostas válidas de assembleias de freguesias, representando 50,1% (percentagem relativa das respostas em relação ao universo de freguesias abrangidas pelo ques-

tionário – 885 freguesias); e 455 de juntas de freguesia, representando 51,4% de respostas válidas do total das freguesias abrangidas ⁽⁹²⁾.

Ou seja, mais de 50% das assembleias e mais de 51% das juntas de freguesias responderam ao questionário sobre a reforma territorial.

a) Envio do questionário e respostas obtidas

Tendo presente as respostas obtidas do universo das 885 freguesias envolvidas, cumpre constatar que, somando as dos dois órgãos das freguesias, recebemos no total 898 respostas. Assim, tendo presente o peso daquelas respostas de cada órgão no total das recebidas, constatamos que correspondem a cerca de 50% dos órgãos inquiridos, o que significa que um número elevado das assembleias de freguesia e das juntas de freguesia responderam ao repto, como melhor pode ser observado nos quadros apresentados no Anexo 3, para onde se remete.

Assim, apuramos, por órgão inquirido, o seguinte resultado:

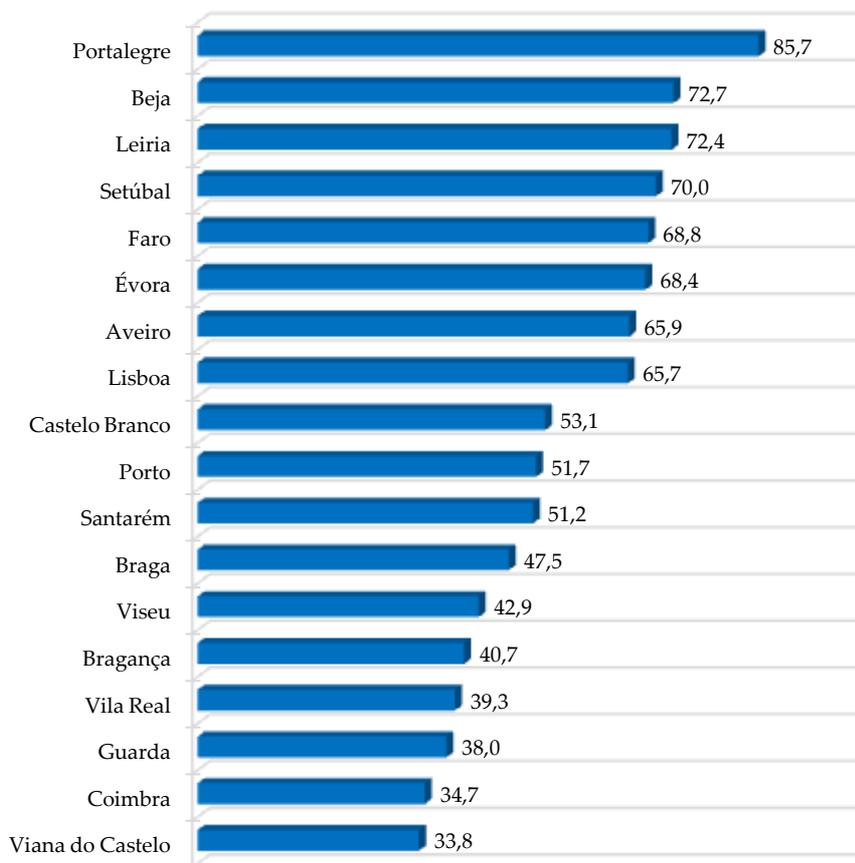
	Frequência (N)	Percentagem (%)
Assembleia da freguesia	443	49,3
Executivo da junta	455	50,7
Total	898	100,0

⁽⁹²⁾ É importante referir que sete uniões de freguesia nos comunicaram a sua opção deliberada de não responder ao inquérito, por diversos motivos, entre os quais o mais referido foi a falta de consenso entre os membros da assembleia e/ou os membros do executivo, impossibilitando uma resposta única ao inquérito aplicado.

Foi também referido que, numa junta de freguesia, o executivo é um órgão de gestão independente e, numa outra freguesia, a junta de freguesia se tinha demitido, estando, em consequência, em processo de eleições.

Em termos de distribuição territorial, a percentagem relativa de respostas é muito variável, como consta do Gráfico I-1 (para uma maior perceção das respostas recebidas por distrito, ver Anexo 3).

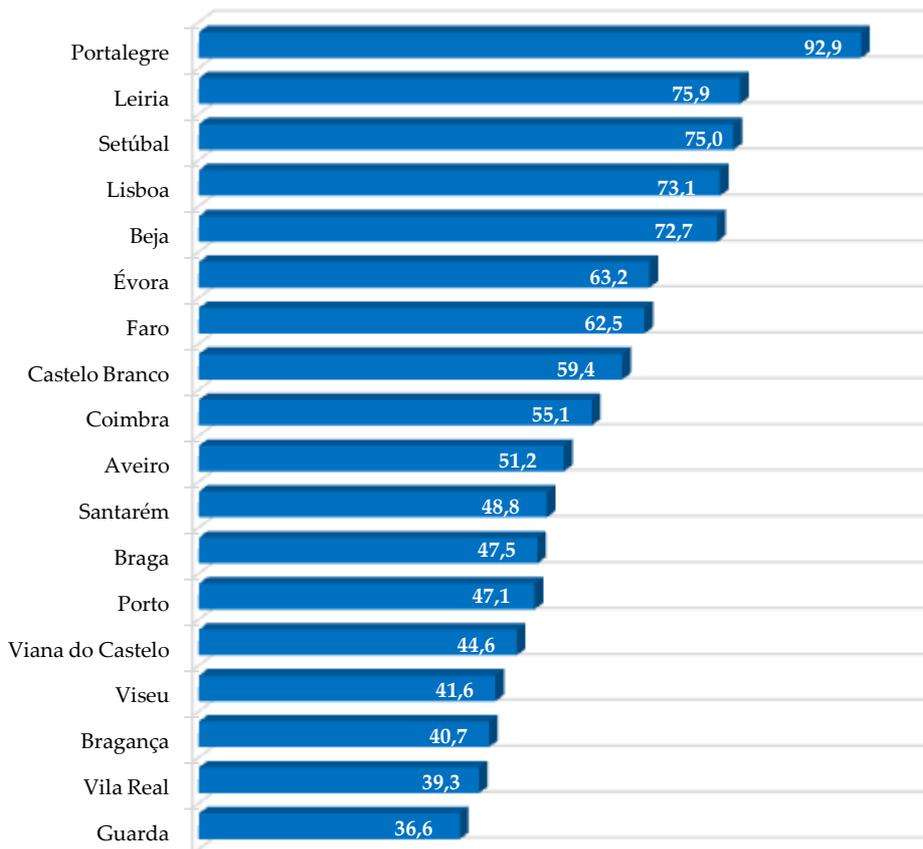
Gráfico I-1
Percentagem relativa de respostas (taxa de resposta) da assembleia de freguesia, por distrito (%)



Como se constata através do Gráfico I-1, o distrito de Portalegre foi o distrito com maior percentagem de respostas, com 85,7% das assembleias de freguesia, ao passo que o distrito de Viana de Castelo foi o distrito com menor percentagem de respostas, com 33,8% das assembleias de freguesia que responderam ao inquérito sobre a implementação da reforma territorial de 2013.

Da mesma forma, a taxa de resposta das juntas de freguesia foi igualmente muita variável territorialmente, mantendo-se o distrito de Portalegre como o distrito com maior percentagem de resposta, com 92,9% das freguesias a responderem ao questionário. Existindo, contudo, algumas diferenças entre o número de respostas obtidas pelas assembleias de freguesia e pelos executivos, destaca-se o distrito de Guarda que ocupa aqui a última posição, com menor percentagem de respostas (36,6%).

Gráfico I-2
Percentagem relativa de respostas (taxa de resposta) do executivo da junta de freguesia, por distrito (%)



b) Análise descritiva das respostas obtidas

Depois desta variação acentuada, por distrito, da participação das freguesias no questionário nacional, cumpre constatar, agora de forma mais pragmática, o impacto que a reforma territorial de 2011-2013 teve na organização e funcionamento das novas autarquias locais de proximidade (as designadas “uniões de freguesias”).

Face à oposição inicial que mereceu a reforma territorial, empreendida, é certo, por titulares de órgãos autárquicos distintos daqueles que responderam ao inquérito, era fundamental perceber e avaliar o grau de dificuldade verificado no seio da nova freguesia, autarquia que resultou da fusão de vários territórios, pelo que novos desafios naturalmente se colocavam, desde logo quanto à constituição da própria junta de freguesia.

Deste modo, foram identificadas algumas matérias essenciais na vida das novas freguesias para proceder a essa avaliação, a saber:

1. Constituição da junta de freguesia;
2. Aprovação do plano e orçamento;
3. Aprovação do relatório e contas;
4. Gestão corrente;
5. Harmonização dos contratos das várias freguesias agregadas;
6. Aprovação de regulamentos;
7. Celebração dos acordos de execução ou de delegação de competências.

Vejamos com detalhe.

Tabela I-1
Avaliação do grau de dificuldade verificado no seio da nova freguesia

		Nenhuma dificuldade				Muita dificuldade
		1	2	3	4	5
Constituição da junta de freguesia	Assembleia	47,8	24,4	14,4	9,6	3,9
	Executivo	53,6	19,3	13,6	8,1	5,3
Aprovação do plano e orçamento	Assembleia	47,1	26,4	16,8	6,9	2,8
	Executivo	52,6	23,3	13,2	8,8	2,0
Aprovação do relatório e contas no período de transição	Assembleia	40,8	27,8	16,3	9,2	6,0
	Executivo	46,4	22,6	14,9	9,7	6,4
Gestão corrente	Assembleia	37,5	29,2	20,9	8,0	4,4
	Executivo	36,6	25,8	19,6	11,7	6,4
Harmonização dos contratos herdados	Assembleia	27,4	27,2	22,3	12,8	10,2
	Executivo	25,3	23,3	22,7	17,0	11,7
Aprovação de regulamentos	Assembleia	39,4	30,3	17,9	7,8	4,6
	Executivo	40,2	28,0	17,8	10,7	3,3
Celebração dos acordos de execução ou dos contratos de delegação de competências	Assembleia	38,1	24,5	23,5	6,1	7,8
	Executivo	35,1	24,7	20,0	8,4	11,8

Como se pode verificar nesta tabela relativa ao grau de dificuldade verificado no seio da nova freguesia, a “*harmonização dos contratos herdados*” é o aspeto em que as assembleias de freguesias encontraram maior dificuldade (10,2%); já para as juntas de freguesia, a “*celebração dos acordos de execução ou dos contratos de delegação de competências*” é o aspeto onde se verifica maior dificuldade (11,8%), seguido do aspeto da “*harmonização dos contratos herdados*” (11,7%).

Como se irá referir aquando da análise do questionário relativo aos acordos de execução, esta matéria foi objeto de inúmeras “considerações”, naturalmente mais subjetivas, mas que não deixam de revelar a realidade; apesar de haver um grande número de acordos de execução celebrados (das freguesias que participaram de forma ativa no questionário, 76% têm acordos de

execução celebrados), as muitas críticas abertas que foram recebidas insistem em dois aspetos fundamentais, justificadores da não celebração desses acordos em muitas freguesias: a falta de meios, sobretudo financeiros e humanos, e a pouca disponibilidade e/ou intenção das câmaras municipais em delegarem competências.

O aspeto “*constituição da junta de freguesia*” é aquele em que se verificou menor dificuldade, tanto para as assembleias de freguesia como para as juntas de freguesia, com percentagens de 47,8% e 53,6%, respetivamente.

Uma outra preocupação evidente, que resultou da perceção de que as “agregações” foram maioritariamente “impostas” ⁽⁹³⁾, tinha a ver com a eventual dificuldade de a “união de freguesias” se comportar como um “todo”, revelando-se divergências entre os anteriores territórios.

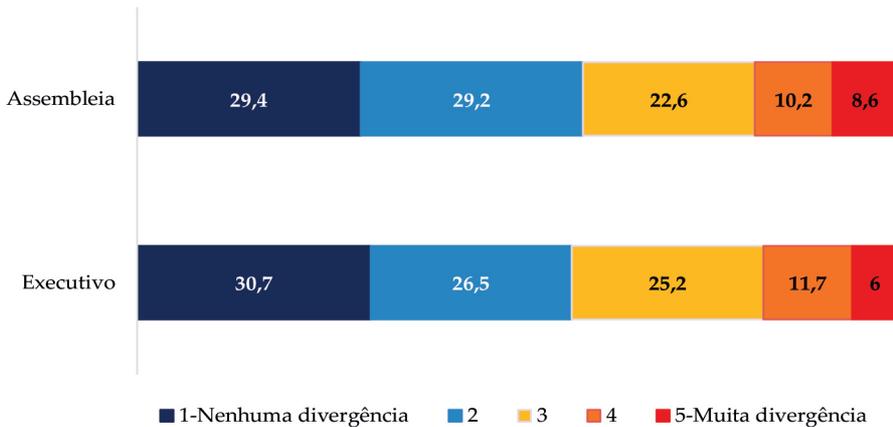
Atenta a contestação que mereceu, então, o fenómeno da redução do número de freguesias operado pela reforma territorial de 2011-2013, não deixa de ser elucidativa da capacidade autárquica e da preocupação de bem servir as respetivas populações a pouca divergência existente ou constatada quer pelas assembleias quer pelas juntas das freguesias que responderam ao questionário, embora com alguma “divergência” de opiniões.

Efetivamente, na avaliação que foi efetuada pelas novas freguesias sobre o grau de divergência que se faz sentir entre as que se uniram, é opinião maioritária que as diferenças territoriais anteriormente existentes não se repercutiram no seio da nova freguesia.

No entanto, como referimos, a avaliação não é uniforme, havendo ligeiras discrepâncias entre as opiniões dos órgãos da mesma autarquia, conforme refletido no Gráfico I-3 que apresentamos a seguir.

⁽⁹³⁾ Ver o que foi referido *supra* sobre a reforma territorial operada em 2011-2013.

Gráfico I-3
Avaliação do grau de divergência que se faz sentir
entre as freguesias que se uniram (%)



Como se pode constatar, de facto, quanto ao atual grau de divergência que se faz sentir entre as freguesias que se uniram, verifica-se que uma maior percentagem, ainda que muito ténue, dos membros do executivo da junta considera que não se sente divergência (30,7%), quando comparada com a opinião dos membros da assembleia de freguesia (29,4%). Deste modo, são os membros da assembleia de freguesia que consideram haver maior divergência entre as freguesias que se uniram (8,6% das assembleias de freguesia situam a sua opinião no nível 5-muita divergência, para 6% dos executivos, respetivamente).

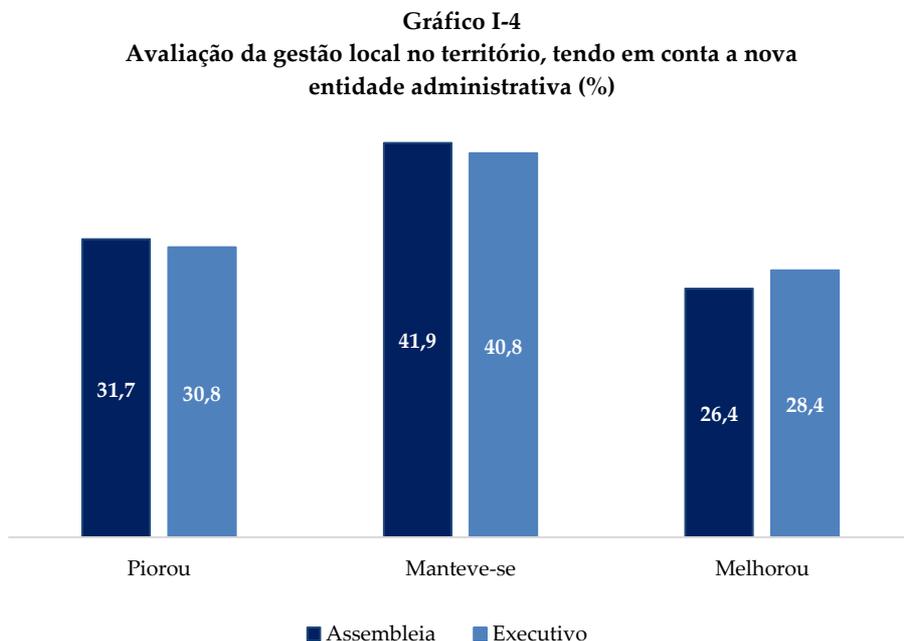
Ainda assim, no geral, as opiniões entre assembleias e executivos são muito similares, predominando a perceção de nenhuma ou pouca divergência entre as freguesias que se uniram.

Decorre destas constatações que, apesar da oposição inicial à reforma territorial de 2011-2013, a sua implementação foi uma realidade pacífica, com maior ou menor dificuldade em alguns itens, mas sem a pôr em causa no seu todo.

O questionário incluiu ainda uma importante pergunta relativa ao impacto da reforma na gestão local. E, aqui, paradoxalmente, a avaliação efe-

tuada no terreno não revela, na verdade, melhorias, quedando-se as freguesias inquiridas por uma avaliação positiva em cerca de 27%, como pode constatar-se no gráfico seguinte.

A resposta a esta pergunta é paradoxal como poderemos verificar pela análise do gráfico seguinte.



Como se pode verificar no Gráfico I-4, relativo à avaliação da gestão local, continua a observar-se bastante equilíbrio entre as opiniões de ambos os órgãos autárquicos, considerando ambos que a gestão local no território se manteve com a nova entidade administrativa, pelo que a reforma territorial e as uniões de freguesias nada acrescentaram à qualidade da gestão local.

Não obstante esta perceção maioritária, no sentido da não influência da reforma na gestão local, não deixa de ser relevante a ideia de que a reforma territorial teve, em muitas freguesias, um impacto negativo; efetivamente, os elevados valores das respostas dos executivos e assembleias de freguesia que consideram que esta gestão piorou (31,7% das assembleias e 30,8% dos execu-

tivos, respetivamente) constituem um dado a ter em conta e a merecer futuramente uma análise cuidada.

E, nesta matéria, as respostas abertas e as considerações que os órgãos das freguesias emitiram constituem, por sua vez, importante contributo para esta primeira avaliação, após um ano de implementação da reforma territorial.

c) Respostas abertas

Efetivamente, embora encerre algum grau de subjetividade, a auscultação dos órgãos das freguesias que se manifesta em respostas abertas revela-se preponderante, pois mostra a perceção que aqueles têm da realidade atual e das eventuais mudanças operadas.

E quando se referem à gestão administrativa local, atenta a nova realidade decorrente da reforma territorial, foi recolhido um grande número de considerações no sentido de que não houve nenhuma melhoria, antes pelo contrário, seja porque se perdeu a principal característica das freguesias, a proximidade, dificultando o “*acesso dos cidadãos ao poder local*”, seja porque a nova freguesia passou a ter um agregado populacional e uma dimensão territorial exagerados, faltando meios humanos, técnicos e financeiros para a melhor prossecução dos interesses das respetivas populações. Tal como referiram por diversas vezes quando chamados a pronunciar-se sobre os acordos de execução (ver *infra*), chamaram a atenção para o facto que esta desmesurada dimensão territorial e populacional de algumas freguesias não é compatível com o facto de os eleitos locais não estarem a tempo inteiro, muitas vezes nem sequer a tempo parcial, sendo impossível a deslocação a todo o território da freguesia. Todos insistem na falta de meios das freguesias para esta nova dimensão! Efetivamente, praticamente todos quantos tiveram a amabilidade de tecer considerandos sobre a reforma territorial insistiram na dificuldade que a nova dimensão das freguesias trouxe, o menor conhecimento e menor proximidade às populações.

Alguns recordaram que as freguesias de origem tinham uma “saúde financeira” díspar, o que levou ao prejuízo de um dos territórios de origem; a

agregação levou, igualmente, por razões várias, à insatisfação da população, desde logo pela mudança de alguns “hábitos”, pelas tradições diferentes, pela cultura própria de cada território, etc.; à dificuldade no “*equilíbrio dos trabalhos pelas duas freguesias de origem*”, em “*conjugação métodos e procedimentos*”, em integrar toda a população, etc.; à maior distância da sede da freguesia; entre muitas outras razões que foram avançadas para um descontentamento que nestas respostas parece generalizado.

Mas a “unanimidade” de opiniões tem a ver, de facto, com o aumento de dimensão (sobretudo territorial e populacional), em contraponto com os mesmos meios financeiros, humanos e técnicos, o que significa uma gestão autárquica inframunicipal bem mais complicada e, até, menos eficiente.

Não obstante, muitos autarcas manifestaram a esperança de que com o tempo se consiga uma melhor gestão administrativa.

A maioria das considerações feitas vão, porém, no sentido de que a gestão autárquica se “manteve”, seja pelo diminuto aumento territorial e populacional que nalguns casos concretos implicou a reforma territorial, seja porque se mantiveram à frente da “união” os autarcas das anteriores freguesias, seja porque houve continuidade do trabalho “das freguesias que se agregaram”, mantendo-se os mesmos serviços. Aliás, em muitas “uniões de freguesias”, mantiveram-se “as sedes antigas”, passando a assembleia de freguesia a ser itinerante, realizando-se sucessivamente nas “anteriores” sedes, que se mantiveram “abertas, prestando os mesmos serviços”.

Mas se as respostas maioritárias foram no sentido de que a situação se manteve, alguns autarcas consideram que a gestão melhorou, pois a agregação permitiu uma otimização dos recursos humanos e financeiros e, até, um aumento de serviços às populações.

Não deixa, igualmente, de ser elucidativo o facto de um grande número das opiniões mais otimistas ter partido das freguesias do concelho de Lisboa.

De qualquer forma, aqueles que veem melhoria na gestão autárquica relacionam-na com o aumento da dimensão, das receitas financeiras e experiência dos autarcas, o que permitiu reajustamentos e ganhos de escala.

PARTE V

O questionário sobre os acordos de execução

Foi dirigido um questionário, que pode ser consultado no Anexo 1, a todas as freguesias do país (continente e ilhas), à exceção das do concelho de Lisboa, através dos respetivos presidentes de junta.

Note-se que as freguesias do Município de Lisboa foram objeto de um regime especial, constante da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, ficando excluídas do regime de “agregação” da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, apesar de o texto desta lei claramente as incluir, e da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro. Ficaram igualmente excluídas da necessidade de celebrar acordos de execução, dado que as competências que constam do artigo 132.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, como “legalmente delegadas” para as demais freguesias (obrigando para o efeito a celebração de tais contratos), são, em Lisboa, “competências próprias”.

O inquérito foi aplicado de forma eletrónica, através de uma plataforma própria (*LimeSurvey*), tratando-se por isso de um questionário autoadministrado, e seguiu uma metodologia fechada, com questões de resposta em escala (de 1 a 5), apesar de permitir, em ambos os questionários, numa questão, a elaboração aberta de uma resposta.

As respostas foram recolhidas entre 12 de novembro de 2014 e 22 de maio de 2015 e analisadas no programa estatístico SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*), onde se examinaram as principais frequências e estatísticas descritivas.

Foram reunidas respostas de um total de 1 635 freguesias, representando 53,3% de respostas válidas do total das freguesias abrangidas, tendo os respetivos dados sido objeto de uma interpretação quantitativa e analisados no programa estatístico SPSS.

a) Análise descritiva das respostas obtidas

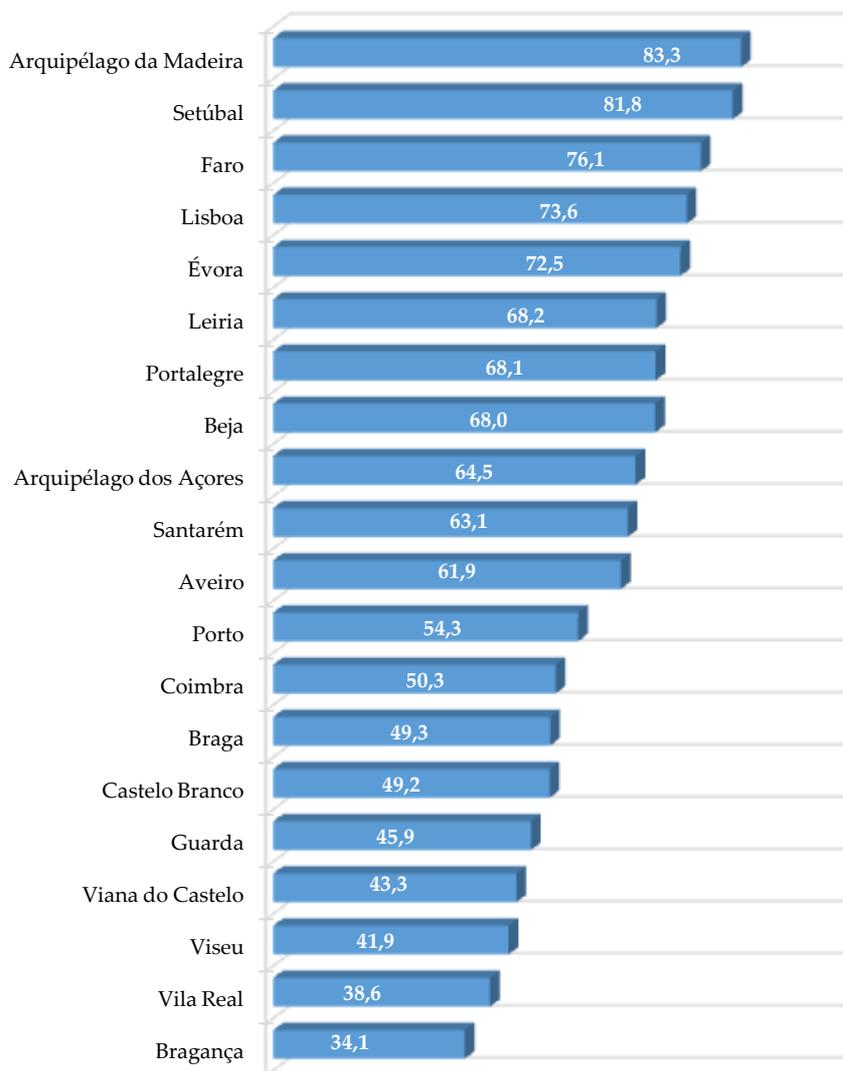
O número de respostas recebidas sobre a celebração dos acordos de execução foi igualmente muito satisfatório, tendo sido recebidas 1 635 respostas, sendo que destas 1 174 foram de freguesias sem alteração territorial e 461 foram de freguesias com alteração territorial:

	Frequência (N)
Freguesia com alteração territorial	461
Freguesia sem alteração territorial	1174
TOTAL	1635

Tal como se verificou quanto às respostas ao inquérito à reforma territorial, também aqui existe uma variação acentuada por distrito, destacando-se as freguesias da Região Autónoma da Madeira (elevada percentagem de respostas), em contraponto com as freguesias do distrito de Bragança.

Para uma maior perceção, dentro de cada distrito, do número de respostas recebidas por concelho, ver Anexo 4.

Gráfico II-1
Percentagem relativa de respostas (taxa de resposta), por distrito (%)



Este Gráfico II-1 indica a taxa de resposta, ou seja, a percentagem de respostas obtidas, por distrito/região autónoma, tendo em conta o universo visado.

Pode verificar-se que foi, como já sublinhado, no Arquipélago da Madeira que se obteve maior percentagem de resposta (83,3%), seguido do distrito de Setúbal, com uma percentagem de 81,8% de respostas obtidas.

O distrito com menos percentagem de respostas obtidas é o distrito de Bragança, onde se obteve apenas 34,1% de respostas ao inquérito sobre os acordos de execução, seguido de Vila Real, onde o número de respostas obtidas ficou igualmente abaixo dos 40%.

De qualquer forma, no cômputo geral, a percentagem de respostas deve ser considerada satisfatória.

Entrando nos *dados de caracterização*, constatamos que a realidade que nos foi refletida não deixa de ser até surpreendente, atendendo a que estamos no campo de uma inovação legal cuja concretização deve ser acompanhada de um pacote de recursos (patrimoniais, humanos e financeiros) e que coloca do lado das freguesias o exercício de importantes competências que, até então, eram dos municípios, embora no passado muitas dessas competências fossem objeto já dos designados “protocolos” celebrados entre o município e a freguesia, como nos foi revelado por algumas respostas abertas.

De qualquer forma, é de salientar o elevado número de freguesias com acordos de execução (1 243 freguesias, contra 392 que não celebraram estes contratos), sendo que em mais de 75 % das freguesias que responderam vigor, neste momento, a “delegação legal” para alguma das competências previstas no artigo 132.º (ver Anexo 4 – P1). Deve registar-se, porém, que cerca de 50% das freguesias não responderam ao questionário (foram recebidas respostas de 1 635 freguesias, como pode ser verificado no Anexo 4 – P1).

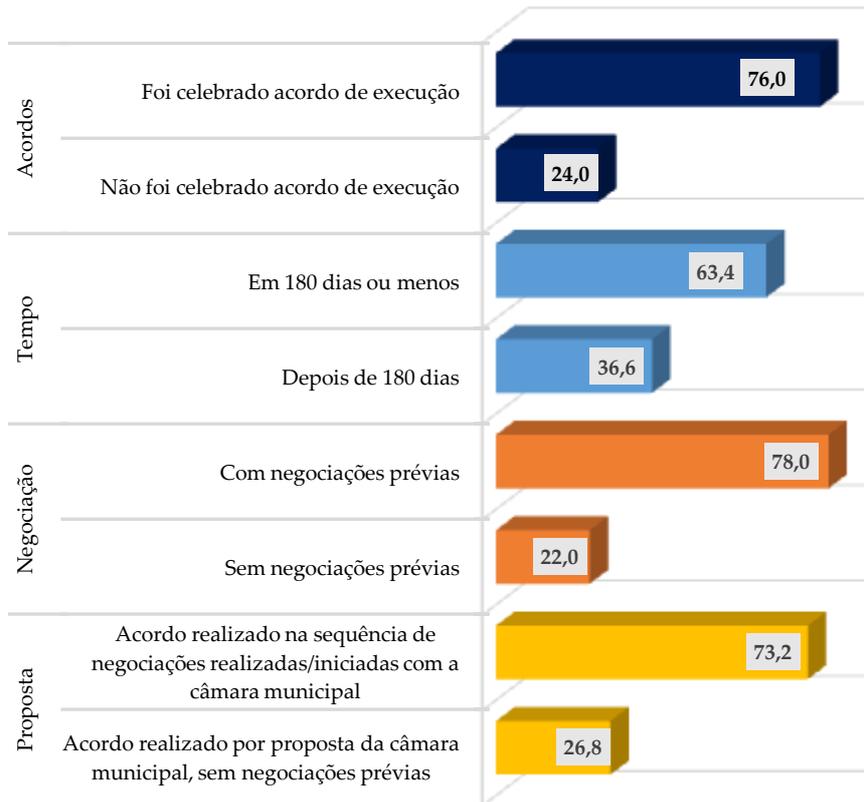
Mas, mesmo naquelas em que existem acordos de execução, deve salientar-se que o respetivo procedimento não terá sido sempre o mais correto, nem sequer o que a Lei n.º 75/2013 pressupunha, sendo que muitas das freguesias fizeram notar que os acordos foram “impostos”, designadamente no que tange à alocação de meios (humanos e financeiros) por parte do município; significa, portanto, que em muitos não houve os necessários estudos pré-

vios nem negociações. Em contrapartida, deve igualmente salientar-se, como veremos, que em muitos casos em que não foi possível chegar a um consenso entre a freguesia e a câmara municipal, houve, no entanto, início de negociações, sendo que em 175 das 392 freguesias que não possuem acordo de execução celebrado (das que responderam) foram iniciadas negociações com o município (ver Anexo 4 – P2).

Um sentimento generalizado da parte das freguesias que não possuem acordos ou, pelo menos, acordos que considerem satisfatórios é o de que a Lei n.º 75/2013 é dúbia, usando muitos conceitos indeterminados e até denotando algumas dificuldades de interpretação, com sobreposição de competências. Para além de não prever nenhuma sanção para o seu incumprimento, havendo muitas câmaras municipais que, pura e simplesmente, não se dignaram, sequer, contactar ou responder às freguesias para uma eventual negociação dos acordos de execução que a lei impõe. Esta constatação foi por diversas vezes a florada nas considerações que as freguesias teceram, na parte aberta do questionário (ver *infra*).

Assim, resulta das respostas obtidas o seguinte cenário.

Gráfico II-2
Caracterização da celebração dos acordos de execução (%)



Como se pode constatar, à pergunta *na junta de freguesia a que preside, foi celebrado o acordo de execução com a câmara municipal?*, a resposta largamente maioritária foi afirmativa, pois 1 243 das 1 635 freguesias que responderam (ou seja, 76%) firmaram acordos de execução sobre, pelo menos, alguma das competências previstas no artigo 132.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013 (conforme pode verificar-se no Anexo 4 – P1).

Quanto ao prazo de celebração, recorde-se que o artigo 133.º, n.º 1, do Anexo I à Lei n.º 75/2013 refere que a câmara municipal e a junta deveriam celebrar o acordo de execução no prazo de 180 dias após a respetiva instalação, mas desde o início que foi sendo considerado que tal prazo não era perentó-

rio, sendo certo que a lei não previa qualquer sanção para o incumprimento do prazo. Nesse sentido, sendo possível, a qualquer momento, a sua celebração, foi questionado aos senhores presidentes de junta de freguesia, tendo em conta a data da instalação da junta de freguesia a que presidem, qual o período de celebração do acordo de execução, tendo 63,4% das freguesias onde foi celebrado o acordo de execução (ou seja, 786 das 1 240 ⁽⁹⁴⁾ que responderam ter este contrato, conforme Anexo 4 – P4) afirmado que o mesmo foi celebrado em 180 dias ou menos e 36,6% declarado ter sido celebrado após aquele prazo (ou seja, 454 freguesias).

Esta larga maioria de acordos celebrados no prazo indicativo da lei revela claramente que as autarquias locais tiveram a preocupação de cumprir a lei, sendo que, obviamente, não pode deixar de relevar-se que a anterior experiência de celebrar *protocolos* de delegação de competências, ao abrigo do artigo 66.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, pode ter tido alguma influência, como foi notado nas considerações abertas das freguesias. Não obstante, é um fator a destacar esta celebração “atempada” dos “novos” acordos de execução, até porque estes exigiam, como referido, uma certa “preparação prévia”, através de estudos e disponibilização de meios por parte dos municípios.

Em relação à existência de negociações prévias com a câmara municipal para a celebração do mesmo, 78% (ou seja, 969 freguesias, como se depreende do Anexo 4 – P5) responderam que houve negociações prévias com a câmara municipal, enquanto 22% (ou seja, 273 freguesias) responderam que não. Deve, desde já, realçar-se que, mesmo naquelas freguesias em que inexistia acordo de execução, situações há em que, não obstante a falta de acordo, houve início de negociações para o efeito, como se demonstrará adiante. Como dissemos noutra lugar ⁽⁹⁵⁾, o dever de dar início às negociações reflete uma obri-

⁽⁹⁴⁾ Recorde-se que foram recebidas respostas de 1 243 freguesias com acordos de execução, mas, quanto a esta matéria de prazos de celebração, houve três delas que não responderam, pelo que o universo desta resposta cinge-se a 1 240.

⁽⁹⁵⁾ Em “Acordos de execução: questionário nacional e análise das primeiras respostas”, *cit.*, p. 77.

gação de meios e não de resultado, pelo que a sua tentativa não deixa de ser considerada satisfatória.

Em relação à forma como foi proposta a celebração do acordo de execução, 73,2% (ou seja, 908 freguesias, conforme Anexo 4 – P6) responderam que o acordo de execução foi celebrado na sequência de negociações realizadas/ /iniciadas com a câmara municipal, enquanto 26,8% (ou seja, 333 freguesias) responderam que o acordo de execução foi celebrado por proposta da câmara municipal, sem negociações prévias.

Todos os aspetos descritos anteriormente podem ser interpretados no Gráfico II-2, *supra*.

Mas, como dissemos, nem todas as freguesias têm, neste momento, a tarefa de desempenhar as competências identificadas no artigo 132.º, pois não possuem acordos de execução celebrados, mesmo que, em alguns casos, tenham sido iniciadas as respetivas negociações com as câmaras municipais para esse efeito.

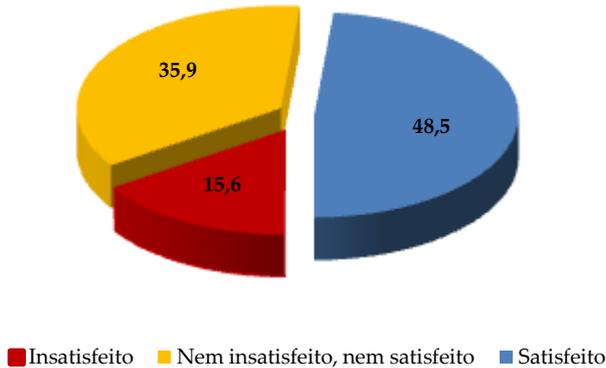
Gráfico II-3
Número de freguesias sem acordo de execução
com ou sem início de negociações (%)



Efetivamente, das freguesias que responderam não ter sido celebrado o acordo de execução 44,6% (ou seja, 175 freguesias – ver Anexo 4 – P2) afirmaram que, apesar disso, houve início das negociações com a câmara municipal e 55,4% (217 freguesias) afirmaram não ter existido início de negociações com a câmara municipal, como é visível no Gráfico II-3. Recorde-se, ainda, o que acabámos de constatar quanto aos acordos de execução celebrados sem prévias negociações, que representam 22% dos casos respondidos (correspondente a 273 freguesias, conforme Anexo 4 – P5). Em muitas das considerações que foram enviadas, as freguesias “queixam-se” de que os acordos foram praticamente impostos, sob pena de não haver delegação de competências, o que resultaria num prejuízo das respetivas populações, pois há plena consciência de que, sendo a autarquia mais próxima dos cidadãos, serão aquelas que mais bem posicionadas estão para a prossecução de certos interesses públicos. De qualquer forma, nota-se, nesses casos, alguma frustração, por se encontrarem em quase “subalternidade” relativamente aos municípios. Consideram, mesmo, um retrocesso na autonomia das freguesias.

Talvez por isso, quando passamos para os *dados de avaliação*, verificamos que o grau de satisfação é maioritariamente positivo, embora haja quase tantas freguesias “muito satisfeitas” (133 freguesias identificam-se com o grau máximo – 5 – na escala de satisfação – ver Anexo 4 – P7) como “pouco satisfeitas” (126 freguesias identificam-se com o grau 2 na escala de satisfação – ver Anexo 4 – P7); de qualquer forma, a avaliação não pode deixar de ser considerada positiva, pois a maior parte das respostas está situada nos níveis 3 e 4, numa escala composta por apenas cinco níveis, em que o 5.º corresponde a “muito satisfeito” e o 1.º a “nada satisfeito”.

Gráfico II-4
Grau de satisfação relativamente ao acordo de execução celebrado na freguesia (%)



Na verdade, este Gráfico II-4 retrata o grau de satisfação relativamente ao acordo de execução celebrado, sendo que 5,4% (67 freguesias) responderam que estavam “nada satisfeitas” (nível 1) com o acordo de execução celebrado e 10,2% assinalaram o nível 2, perfazendo um total de 15,6% de insatisfeitos com o acordo de execução celebrado.

Num nível intermédio, nível 3, obtiveram-se 35,9% de respostas (correspondente a 446 freguesias, conforme Anexo 4 – P7).

A maioria das respostas concentra-se, portanto, nos níveis positivos, num total de 48,5% de freguesias cujos presidentes de junta se sentem satisfeitos com o acordo de execução celebrado, sendo 37,8% no nível 4 (o que significa 469 freguesias) e 10,7% no nível 5 (o que significa 133 freguesias), respetivamente.

Em suma, existem 602 freguesias satisfeitas com a celebração destes contratos, das 1 241 ⁽⁹⁶⁾ que responderam afirmativamente à questão da celebração dos acordos de execução, o que significa, portanto, quase metade das

⁽⁹⁶⁾ Uma vez mais, deve recordar-se que, das freguesias que responderam ao questionário, 1 243 afirmaram ter celebrado acordos de execução, sendo que, no que tange ao grau de satisfação, houve duas que não responderam, pelo que, neste item, o número de respostas a contabilizar é de 1 241.

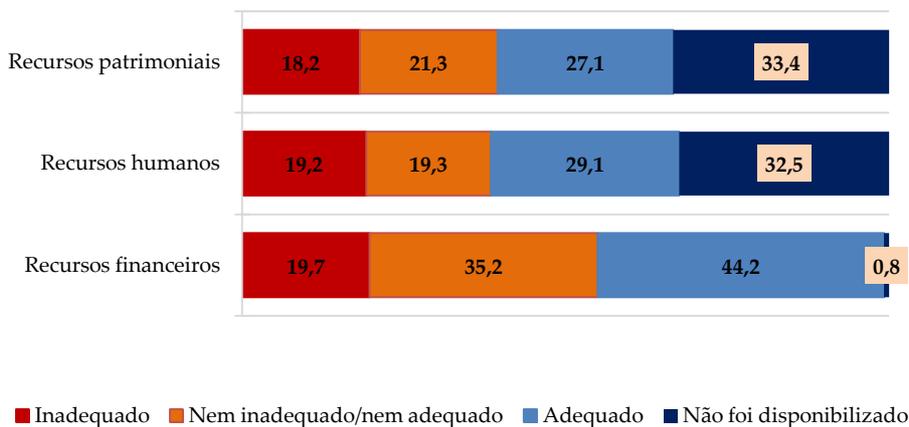
freguesias que se encontram a exercer as competências delegadas ao abrigo do artigo 132.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013.

Porém, quando se fala do pacote de recursos (humanos, patrimoniais e financeiros) que acompanhou a delegação legal de competências, a situação já é encarada de forma algo diferente, como se comprova nas respostas à questão: *Relativamente aos recursos disponibilizados pela câmara municipal, no âmbito do acordo de execução celebrado com a freguesia a que preside, por favor indique, para cada uma das dimensões, qual o grau de adequação verificado.*

Para uma avaliação adequada deste item, estipulou-se uma escala de 1 a 5, em que 1 equivale a “nada adequado” e 5 a “totalmente adequado”, e um último grau correspondente a “não foi disponibilizado qualquer recurso” (ver Anexo 4 – P8).

Foram estas as respostas obtidas.

Gráfico II-5
Adequação dos recursos disponibilizados pela câmara municipal, no âmbito do acordo de execução celebrado (%)



Como se pode constatar, em relação ao grau de adequação verificado para cada um dos recursos disponibilizados pela câmara municipal (consultar, igualmente, o Anexo 4 – P8), verifica-se que os recursos patrimoniais são os menos disponibilizados (33,4%), sendo que, num total de 1 168 freguesias que responderam a este item, 390 não viram qualquer recurso patrimonial disponibilizado pela câmara municipal (ver Anexo 4 – P8).

Quanto aos recursos humanos, também não foram disponibilizados quaisquer “funcionários” em 32,5% dos acordos celebrados, o que corresponde a 390 casos (ver Anexo 4 – P8) sem qualquer “transferência” de meios humanos.

Os recursos financeiros são os que foram, dos três meios em causa, os mais bem considerados, tendo sido reputados como *adequados* em 44,2% das respostas (correspondente à soma dos níveis 4 e 5, na escala *supra* referida), o que não deixa de surpreender, até pelas respostas abertas recebidas, em que as dificuldades financeiras (quer das câmaras municipais, quer das próprias freguesias, *maxime* atendendo às fontes de financiamento das mesmas) foram dos aspetos mais criticados... Voltaremos a este paradoxo na análise sumária das respostas abertas (ver *infra*).

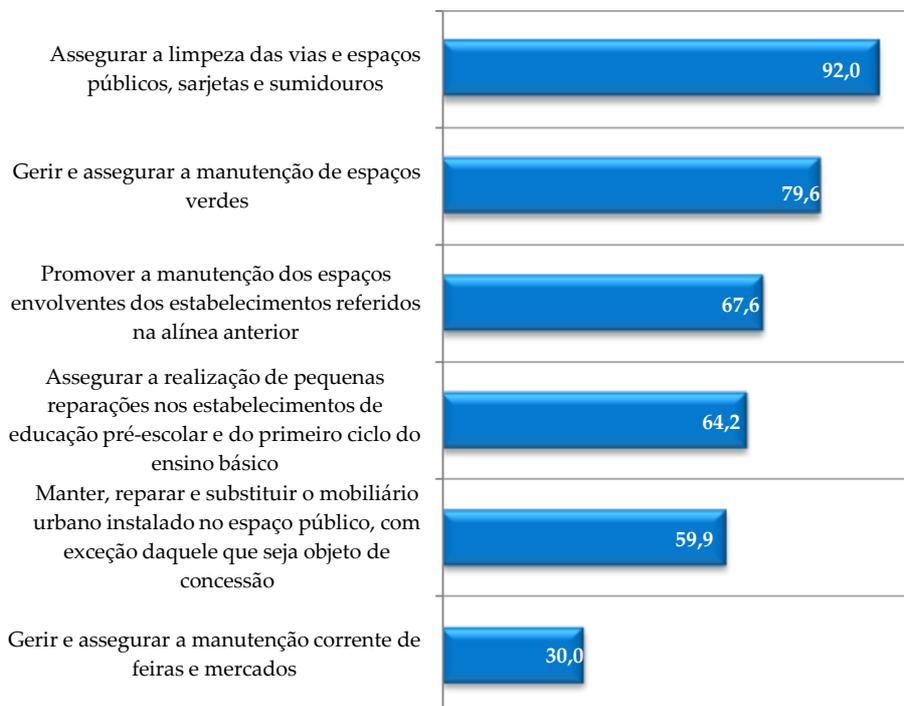
Uma outra parte do questionário relativo aos acordos de execução diz respeito ao objeto da própria delegação legal que, recorde-se, é domínio vinculado e, portanto, abarca apenas as competências tipificadas no artigo 132.º, n.ºs 1 e 2, do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Assim, no que tange à *delegação de competências do n.º 1*, constatamos que a grande maioria das competências delegadas respeita à *limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros* (92%, o que corresponde a 1 141 freguesias, contra 99 freguesias em que esta competência não se encontra prevista nos acordos de execução celebrados, como demonstrado no Anexo 4 – P9) e à *gestão e manutenção dos espaços verdes* localizados na área territorial das freguesias (79,6%, o que corresponde a 987 freguesias, contra 253 freguesias em que esta competência não se encontra prevista nos acordos de execução celebrados, como demonstrado no Anexo 4 – P9).

A competência menos delegada nas juntas de freguesias (30%) é *gerir e assegurar a manutenção corrente de feiras e mercados*, que continua, assim, “nas

mãos” dos municípios; de facto, apenas em 370 acordos de execução celebrados esta competência foi objeto de delegação, contra 863 acordos em que não consta (ver Anexo 4 – P9).

Gráfico II-6
Competências das câmaras municipais delegadas na junta de freguesia (%)



No que tange à delegação de competências do n.º 2 do artigo 132.º, competências de controlo prévio, realização de vistorias e fiscalização, constatamos que a competência realização de espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares públicos ao ar livre é a competência mais delegada nas juntas de freguesia (25,5%), o que significa que consta de 302 acordos de execução referenciados nas respostas ao questionário (ver Anexo 4 – P10).

A atividade de guarda-noturno é a competência menos delegada nas juntas de freguesia (4,7%), constando somente em 55 acordos de execução, conforme se reflete no Anexo 4 – P10).

Gráfico II-7
Competências de controlo prévio, realização de vistorias e fiscalização que foram delegadas na junta de freguesia (%)



Da análise destes dados, podemos concluir que, para já, as competências que estão a ser exercidas pelas juntas de freguesia são, sobretudo, as identificadas no artigo 132.º, n.º 1, e, de entre estas, principalmente as seguintes:

- a) Assegurar a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros;
- b) Gerir e assegurar a manutenção de espaços verdes;

c) Assegurar a realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico;

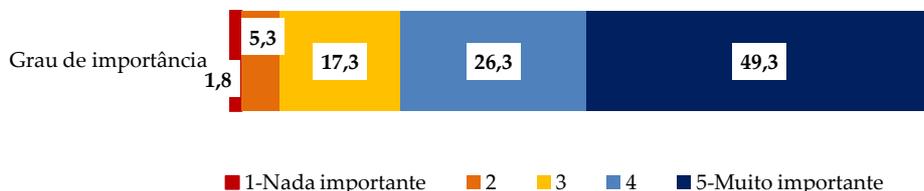
d) Promover a manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos referidos na alínea anterior.

Por fim, quanto ao grau de importância atribuído à celebração dos acordos de execução para a eficiência e a eficácia da gestão administrativa local, das 1 623 respostas dos senhores presidentes de junta de freguesia, uma larga maioria admite essa importância considerável (ver Anexo 4 – P11).

Tal como para outras perguntas, foi disponibilizada uma grelha de cinco graus, em que o nível 1 corresponde a “nada importante” e o 5 a “muito importante”, sendo que, daquele universo de respostas, 1 227 se situaram nos níveis mais elevados de importância (níveis 4 e 5).

Apenas 29 dos senhores presidentes de junta de freguesia pautaram os acordos de execução nada importantes; nas respostas abertas, podemos constatar que alguns assim o consideram quando comparam os acordos de execução com os anteriores protocolos celebrados entre as freguesias e as câmaras municipais, ao abrigo da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, como já *supra* evidenciado.

Gráfico II-8
Grau de importância atribuído à celebração dos acordos de execução para a eficiência e a eficácia da gestão administrativa local (%)



Desta forma, podemos concluir, com base nas respostas obtidas dos senhores presidentes de junta de freguesia, que os acordos de execução assumem uma grande importância, embora, como se depreende das inúmeras considerações recebidas, a larga maioria entenda que essas competências deveriam ser próprias, com a correspondente consequência em termos de financiamento.

De qualquer forma, no cenário atual, a larga maioria (75,6%) considera ser importante a celebração do acordo de execução (26,3% no nível 4 e 49,3% no nível 5, respetivamente), em contraposição a uma pequena minoria (1,8%) que considerou de nula importância (nível 1) a celebração dos acordos de execução (ver Gráfico II-8 e Anexo 4 – P11).

b) Respostas abertas

Como temos vindo a realçar, para além das respostas diretas que compunham o questionário, foram sendo emitidas algumas opiniões e considerações que revelam, igualmente, embora com um cariz mais subjetivo, a percepção que os senhores presidentes de junta de freguesia têm da reforma funcional (e territorial) operada pela Lei n.º 75/2013.

Por isso, teremos necessariamente de as sintetizar, retirando no final as devidas ilações.

Uma primeira opinião, diversas vezes emitida, tem a ver com a necessidade de robustecer as freguesias, atribuindo-lhes *competências próprias* (como aconteceu com as freguesias de Lisboa), com a respetiva transferência de meios financeiros pelo Orçamento do Estado (e não pelos orçamentos camarários, como acontece nos acordos de execução). Entendem estes senhores presidentes de junta que, com os acordos de execução moldados pela Lei n.º 75/2013, as freguesias perderam autonomia, pois ficam muito dependentes da vontade dos municípios (alguns falam mesmo em “mendigar” junto das câmaras municipais ou que as freguesias continuam a ser os “pedintes do poder local”...) e não têm idênticas condições para negociar (insistindo muito na enorme diferença entre freguesias rurais e urbanas e nos problemas da inte-

rioridade); muitos queixam-se, por outro lado, que estas “delegações” continuam a permitir muita arbitrariedade e “partidarismo” das câmaras municipais. Daí concluírem que, *sem revisão legal das competências próprias das freguesias e da Lei das Finanças Locais, dificilmente conseguirão assumir e afirmar a autonomia local das freguesias, constitucionalmente consagrada*. O Fundo de Financiamento das Freguesias terá necessariamente de ser alterado.

Esta é uma constatação que mereceu o comentário de grande parte das freguesias, que colocam, precisamente, como fator preponderante para uma melhor prossecução dos interesses públicos de proximidade, a previsão de competências próprias das freguesias (e não delegadas, sobretudo pela via de acordos de execução, que as deixa dependentes da vontade ou capacidade dos municípios), à semelhança, precisamente, do que aconteceu com a “reforma de Lisboa”, com as inerentes consequências em termos orçamentais e de transferências diretas do Orçamento do Estado (deixando assim de estar na “dependência” dos municípios, como acontece com os acordos de execução, o que constitui, como referiram, um retrocesso na autonomia destas entidades autárquicas inframunicipais).

E se esta realidade inframunicipal é deveras realçada, uma esmagadora maioria de comentários refere-se, igualmente, à não celebração de acordos de execução ou à dificuldade sentida na sua celebração por inexistência de meios financeiros (“verbas”) e/ou humanos a disponibilizar pelos municípios, sendo que alguns dos municípios se encontram em situação de endividamento, submetidos à lei dos compromissos, etc. Houve até quem referisse que, como os recursos financeiros dos municípios são muito deficitários, esta transferência de competências por meio de acordos de execução acabou por se traduzir em mais encargos e responsabilidades apenas para as juntas de freguesia...

Em contrapartida, muitos confessaram que não houve qualquer demonstração de *disponibilidade camarária* para negociar e/ou celebrar acordos de execução, apesar de ser intenção da respetiva junta o exercício das competências.

Também houve quem denunciasses as câmaras municipais, por inviabilizarem a negociação com base em estudos elaborados apenas pelos técnicos camarários, onde as conclusões eram “mais do que óbvias”: as juntas de fre-

guesia não estavam preparadas com meios humanos, técnicos e patrimoniais para assumir aquelas competências. Ora, teremos de alertar que é esse pressuposto que está subjacente à Lei n.º 75/2013, precisamente quando esta prevê (pretende) que a câmara municipal disponibilize esses meios. Isto é, é precisamente pela inexistência de meios por parte das freguesias que se prevê que os acordos de execução sejam “acompanhados” da disponibilização, por parte dos municípios, dos meios suficientes e adequados para aquelas prosseguirem as “novas” competências.

Na mesma lógica de raciocínio, um grande número de senhores presidentes de junta manifestaram alguma relutância em exercer certas competências face às *condições próprias das freguesias*, que revelam uma evidente escassez de meios, sobretudo humanos (que nem as candidaturas do IEFP disfarçam...) e financeiros, e até mesmo de “condições logísticas e organizativas”; daí que muitos tenham referido, inclusivamente, que não existem quaisquer vantagens para as respetivas populações na celebração de acordos de execução. Insistem sistematicamente nas fontes de financiamento e na necessidade de aumentar receitas próprias.

Concluindo, a grande maioria entende que a assunção de novas competências pelas freguesias só poderá acontecer se for acompanhada da atribuição dos meios humanos, materiais e financeiros suficientes e adequados.

Por outro lado, um grande número de senhores presidentes de junta chamou a atenção para a *realidade muito dispar* entre freguesias, distinguindo freguesias rurais de urbanas, mas também o fenómeno da interioridade; ora, consideram que é fundamental relevar estas diferenças, desde logo na preparação e celebração dos acordos de execução, nomeadamente no que tange à necessidade de meios humanos e financeiros.

Neste mesmo sentido, mas numa outra perspetiva, vários chamaram a atenção, ainda, para o *regime remuneratório* dos senhores presidentes de junta, que naturalmente impede outra produtividade no exercício das respetivas funções; por isso, concluem que a impossibilidade de contratação de recursos humanos, face à legislação vigente, e o facto de os executivos não estarem a tempo inteiro ou parcial dificultam claramente a gestão técnica e administrativa das juntas de freguesia, o que não é resolvido pelos acordos de execução.

Também muitas opiniões convergiram no sentido de que os acordos de execução não trazem qualquer novidade positiva, pois as competências delegadas por esta via são exatamente as mesmas ou aproximadas às que anteriormente as freguesias exerciam, por meio dos designados “protocolos”.

Uma outra crítica muito comum é dirigida à própria Lei n.º 75/2012, de difícil ou dúbia interpretação em muitos casos, com sobreposição de competências entre as freguesias e os municípios. Por isso concluem que a lei deveria ser clara e objetiva.

Outra das críticas mais comuns tem a ver com a falta de sanção para o incumprimento das disposições legais relativas aos acordos de execução, sobretudo quando os municípios não encetam negociações para a sua celebração. Consideram que devia existir mecanismos na lei que obrigassem as câmaras municipais a delegar efetivamente as competências previstas.

Por fim, foi sugerido por diversas vezes que a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) tome uma posição mais firme e assuma um papel mais ativo, seja negociando com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) ou pressionando as câmaras municipais para celebrarem acordos de execução e disponibilizarem os meios suficientes, seja para convencer o poder político ou o legislador a prever aquelas competências em causa como próprias das freguesias.

Mas houve igualmente muita opinião favorável, considerando-se que esta possibilidade de delegação de competências constitui “um passo no sentido certo” e que com a celebração dos acordos de execução passam a existir outras “verbas” para as freguesias desempenharem o seu papel. Concordam com a delegação de competências nas juntas de freguesia, “na medida em que são o órgão da Administração Pública de maior proximidade com as populações, que melhor conhece as suas necessidades e que mais facilmente sabe quais as prioridades de intervenção locais”; mas, para isso, são necessários recursos humanos, técnicos ou financeiros.

PARTE VI

Resumo e Conclusões

Introdução

1. A Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) acordou com a Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDRL), em colaboração com o Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL) da Universidade do Minho, a realização de um primeiro estudo de avaliação, quer da reforma territorial das freguesias, que se traduziu numa forte redução do número destas, quer da concretização da “delegação legal de competências”, que visou aumentar as competências das freguesias através da celebração de acordos de execução.

2. Este estudo teve por base questionários nacionais, abrangendo estes dois temas. Eles foram enviados, quanto à reforma territorial, às freguesias que dela foram objeto, ficando de fora as que permaneceram sem alteração, e, quanto aos acordos de execução, a todas as freguesias do país (exceto as do município de Lisboa, por terem um regime próprio).

3. O questionário relativo à reforma territorial foi enviado às juntas e às assembleias das freguesias abrangidas, solicitando-se uma resposta colegial separada de cada um destes órgãos; e o questionário relativo aos acordos de execução foi enviado às juntas de freguesia por serem estas uma das partes destes acordos (a outra era a câmara municipal).

4. O estudo foi feito passado um ano após a concretização da reforma territorial (29 de setembro de 2013), tendo os limites que resultam fundamentalmente do pouco espaço de tempo ainda decorrido para fazer uma avaliação mais profunda.

5. Este estudo, sob a forma de “relatório”, começa por abordar as freguesias como ente local de proximidade e dedica particular atenção à democracia local de que a freguesia é parte integrante; faz-se também o enquadramento político-jurídico, que esteve na base destas reformas. Trata-se de uma parte de natureza doutrinal.

Apresentamos, de seguida, os resultados desta primeira avaliação.

Reforma territorial

6. O questionário sobre a reforma territorial foi aplicado de forma eletrónica, através de uma plataforma própria (*LimeSurvey*), tratando-se, por isso, de um questionário autoadministrado, e seguiu uma metodologia fechada, com questões de resposta em escala (de 1 a 5), permitindo, no entanto, na parte final um espaço destinado a comentário aberto.

7. As respostas foram recolhidas entre 22 de novembro de 2014 e 22 de maio de 2015 e analisadas no programa estatístico SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*), onde se examinaram as principais frequências e estatísticas descritivas.

8. A redução do número de freguesias operou-se apenas nos municípios do continente e neste foram excetuados os municípios com quatro ou menos freguesias e, por sua vez, o município de Lisboa, que foi objeto de um diploma especial (Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro).

9. A redução do número de freguesias operou-se pelo método de cortes percentuais estabelecidos na Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, e concretizados pela Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro. O novo mapa das freguesias teve por base a proposta feita por uma unidade técnica, funcionando junto da Assembleia da República (UTRAT), o que sucedeu em 168 municípios, e as propostas consideradas conformes apresentadas pelas assembleias municipais (58 municípios).

10. Foram enviados questionários relativos à reforma territorial a todas aquelas que foram objeto de “agregação” (885), tendo sido recebidas 443 respostas válidas de assembleias de freguesia (50,1%) e 455 de juntas de freguesia (51,4%).

11. A percentagem de respostas variou conforme os distritos e as regiões autónomas, sendo a maior percentagem de respostas obtidas proveniente do distrito de Portalegre, quer quanto às assembleias, quer quanto às juntas de freguesia.

12. Houve o cuidado, nesta sede de reforma territorial, de perceber e avaliar o grau de dificuldade verificado no seio da nova freguesia constituída, que resultou da fusão de vários territórios, tendo sido identificadas algumas matérias consideradas particularmente delicadas, a saber: *a)* constituição da junta de freguesia; *b)* aprovação do plano e orçamento; *c)* aprovação do relatório e contas; *d)* desenvolvimento da gestão corrente; *e)* harmonização dos contratos existentes nas várias freguesias agregadas; *f)* aprovação de regulamentos; *g)* celebração dos acordos de execução ou de delegação de competências.

13. Como pode verificar-se, a maior dificuldade verificada no seio da nova freguesia foi a “harmonização dos contratos herdados” (10,2%) para as assembleias de freguesia; já para as juntas de freguesia, a “celebração dos acordos de execução ou dos contratos de delegação de competências” é o aspeto onde se verifica maior dificuldade (11,8%), logo seguido do aspeto da “harmonização dos contratos herdados” (11,7%).

14. De qualquer modo, são percentagens muito baixas e, apreciando as respostas globais, verifica-se que houve pouca dificuldade ou nenhuma na organização e funcionamento da nova freguesia.

15. Uma pergunta incluída no questionário visava conhecer o atual grau de divergência que se faz sentir entre as freguesias que se uniram. Como se pode constatar, predomina largamente nas respostas a nenhuma ou pouca divergência entre as freguesias que se uniram (cerca de 60%), não chegando a 20% as respostas de muita divergência.

16. Por fim, perguntava-se no questionário se, de uma forma geral, a gestão local na nova freguesia melhorou, se manteve ou piorou. A média das respostas obtida foi, por ordem decrescente, no seguinte sentido: manteve-se (41,35%); piorou (cerca de 31,25%); melhorou (cerca de 27,40%).

Acordos de execução

17. No que toca aos acordos de execução, o questionário foi dirigido a todas as juntas de freguesia do país (continente e ilhas), à exceção das do concelho de Lisboa, que ficaram excluídas da celebração destes contratos.

18. O questionário foi aplicado de forma eletrónica, através de uma plataforma própria (*LimeSurvey*), tratando-se, por isso, de um questionário auto-administrado, seguindo uma metodologia fechada, com questões de resposta em escala (de 1 a 5), apesar de permitir, numa das questões, a elaboração aberta de uma resposta e ainda um comentário na parte final.

19. As respostas foram recolhidas entre 12 de novembro de 2014 e 22 de maio de 2015 e analisadas no programa estatístico SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*), onde se examinaram as principais frequências e estatísticas descritivas.

20. De um total de 3 067 freguesias consultadas, correspondendo às 3 091 freguesias existentes atualmente no país, com exceção das 24 de Lisboa, responderam 1 635, o que corresponde a 53,3%.

21. Tal como se verificou quanto às respostas ao questionário sobre a reforma territorial, também aqui existe uma variação acentuada por distritos/ regiões autónomas, destacando-se a elevada percentagem de respostas das freguesias da Região Autónoma da Madeira, em contraponto com as freguesias do distrito de Bragança.

22. Das 1 635 freguesias que responderam, celebraram acordos de execução 1 243 (76%), vigorando nelas, neste momento, a “delegação legal”, pelo menos para algumas das competências previstas no artigo 132.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

23. Quanto ao prazo de celebração do acordo (prazo de 180 dias após a respetiva instalação da freguesia, decorrente das eleições autárquicas de 29 de setembro de 2013), foi cumprido em 786 freguesias (63,4%).

24. Em relação à existência de negociações prévias com a câmara municipal para a celebração do acordo, 969 freguesias (ou seja, 78%) responderam afirmativamente.

25. O acordo de execução objeto de negociações prévias com a câmara municipal acabou por ser celebrado em 908 freguesias (73,2%), enquanto em 333 freguesias (26,8%) foi celebrado por proposta da câmara municipal, sem negociações prévias.

26. Mesmo nas 273 freguesias que responderam não ter celebrado acordo de execução, em 44,6% delas houve início de negociações para o efeito.

27. Quanto ao grau de satisfação relativamente ao acordo de execução celebrado, sentem-se satisfeitas 48,5% das juntas de freguesia (602); não ficaram satisfeitas nem insatisfeitas 35,9% das juntas de freguesia (446); e declararam-se insatisfeitas 15,6% (193).

28. Em relação ao grau de satisfação quanto à adequação dos recursos disponibilizados pela câmara municipal no âmbito dos acordos de execução, verifica-se que os recursos financeiros foram considerados os mais adequados em 44,2%.

29. Verifica-se, ainda, que não foram disponibilizados recursos patrimoniais em 33,4%; nem recursos humanos em 32,5%.

30. Quanto às competências municipais identificadas no artigo 132.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013, delegadas nas juntas de freguesia, verifica-se que “assegurar a limpeza das vias e espaços públicos e sumidouros” (92%) foi a competência mais delegada, ao invés de “gerir e assegurar a manutenção corrente de feiras e mercados” (30%), que aparece como a competência menos delegada.

31. No que concerne às competências de controlo prévio, realização de vistorias e fiscalização, identificadas no artigo 132.º, n.º 2, que foram delegadas nas juntas de freguesia (em muito menor grau do que as referidas na conclusão anterior), a “realização de espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares públicos ao ar livre” foi a competência mais delegada (25,5%), enquanto a menos delegada diz respeito à “atividade de guarda-noturno” (4,7%).

32. De uma forma geral, os acordos de execução foram considerados de grande importância pelas juntas de freguesia (75,6%), ao invés de um pequeno grupo que os reputou de nada ou pouco importantes (7,1%).

Braga, 20 de outubro de 2015

ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA
(Presidente da Direção da AEDRL e Diretor do NEDAL)

CARLOS JOSÉ BATALHÃO
(Relator e Investigador do NEDAL)

SÍLVIA SILVA
(Responsável pela análise técnico-estatística)

Anexos

Anexo 1 – Questionários	181
Anexo 2 – Percentagem relativa de respostas obtidas, por distrito	189
Anexo 3 – <i>Output</i> das respostas ao questionário: implementação da reforma territorial de 2013	193
Anexo 4 – <i>Output</i> das respostas ao questionário: acordos de execução (delegação legal de competências)	209

Anexo 1 – Questionários

N.º _____

Freguesia: _____

Concelho: _____

IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA TERRITORIAL DE 2013

A Lei n.º 11-A/2013, de 28 de Janeiro, deu cumprimento à obrigação de **reorganização administrativa do território das freguesias** prevista na Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio, através sobretudo da criação de freguesias por agregação (na maior parte designadas por “*Uniões de Freguesias...*”), concretizada com as *eleições autárquicas* de **29 de setembro de 2013**.

Do mesmo modo a Lei n.º 56/2012 de 8 de Novembro operou a reorganização administrativa de Lisboa.

Passado um ano sob a implementação da reforma territorial e da criação das novas freguesias, é altura de uma primeira avaliação e constatação das principais alterações verificadas “no terreno”.

Contamos, assim, com a preciosa ajuda de quem todos os dias lida com os seus efeitos, ficando antecipadamente gratos pela vossa colaboração, através da resposta a este curto questionário dirigido simultaneamente, e em duplicado, à junta de freguesia e à assembleia de freguesia.

Muito obrigado.

POR FAVOR, RESPONDA A TODAS AS PERGUNTAS

1. Dos seguintes aspetos, por favor indique, para cada uma das dimensões, qual o grau de dificuldade verificado no seio da nova freguesia:

Responda numa escala de 1 a 5, em que 1 significa “nenhuma dificuldade” e 5 significa “muita dificuldade”

	Nenhuma dificuldade				Muita dificuldade
	1	2	3	4	5
Constituição da junta de freguesia	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
Aprovação do plano e orçamento	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
Aprovação do relatório e contas no período de transição	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
Gestão corrente	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
Harmonização dos contratos herdados	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
Aprovação de regulamentos	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
Celebração dos acordos de execução ou dos contratos de delegação de competências	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
Outro. Qual? _____	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
Outro. Qual? _____	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

2. Indique, por favor, o atual grau de divergência que se faz sentir entre as freguesias que se uniram:

Responda numa escala de 1 a 5, em que 1 significa “nenhuma divergência” e 5 significa “muita divergência”

Grau de divergência	Nenhuma divergência				Muita divergência
	1	2	3	4	5
	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

3. Considera que, de uma forma geral, com a nova entidade administrativa a gestão local no seu território:

Por favor, seleccione apenas uma opção

- Piorou 1
- Manteve-se..... 2
- Melhorou 3

3.1 Por que razão acha que a gestão administrativa local piorou/ se manteve/melhorou?

Se desejar fazer qualquer comentário, convidamo-lo a utilizar este espaço:

Uma vez mais, gratos pela colaboração

N.º _____

Freguesia: _____

Concelho: _____

ACORDOS DE EXECUÇÃO (DELEGAÇÃO LEGAL DE COMPETÊNCIAS)

Determina o artigo 133.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, que as câmaras municipais e as juntas de freguesia devem celebrar, no prazo de 180 dias à sua instalação, um acordo de execução que prevesse expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes para o exercício de todas, ou algumas, das competências previstas no artigo 132.º da mesma lei.

De forma a poder ser feita uma avaliação do impacto dos acordos de execução, previsto nesta lei, pedimos, por favor, que possa responder a este pequeno questionário, dirigido à freguesia a que V. Exª preside.

Desde já agradecemos a sua colaboração. Muito obrigado.

POR FAVOR, RESPONDA A TODAS AS PERGUNTAS

1. Na junta de freguesia a que preside, foi celebrado o acordo de execução com a câmara municipal?

Sim.....1 → **passar para pergunta 4**

Não.....2

2. Apesar de não ter sido celebrado o acordo de execução com a câmara municipal, houve início de negociações com a câmara municipal?

Sim.....1

Não.....2

3. Indique, por favor, qual o motivo para não ter sido celebrado o acordo de execução com a câmara municipal:

→ passe para pergunta 11

4. Tendo em conta a data da instalação da junta de freguesia a que preside, o acordo de execução foi celebrado:

Em 180 dias ou menos.....1

Depois de 180 dias.....2

5. No âmbito do acordo de execução celebrado, houve negociações prévias com a câmara municipal para a celebração do mesmo?

Sim.....1

Não.....2

6. Na freguesia a que preside, o acordo de execução com a câmara municipal foi celebrado:

Na sequência de negociações realizadas com a câmara municipal.....1

Por proposta da câmara municipal, sem negociações prévias.....2

7. Indique, por favor, qual o seu grau de satisfação relativamente ao acordo de execução celebrado na freguesia a que preside.

Responda numa escala de 1 a 5, em que 1 significa “nada satisfeito” e 5 significa “muito satisfeito”.

Grau de satisfação	Nada satisfeito				Muito satisfeito
	1	2	3	4	5
	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

8. Relativamente aos recursos disponibilizados pela câmara municipal, no âmbito do acordo de execução celebrado com a freguesia a que preside, por favor indique, para cada uma das dimensões, qual o grau de adequação verificado:

Responda numa escala de 1 a 5, em que 1 significa “nada adequado” e 5 significa “totalmente adequado”

	Nada adequado					Totalmente adequado	Não foi disponibilizado
	1	2	3	4	5		
Recursos humanos	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	
Recursos patrimoniais	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	
Recursos financeiros	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	
Outro. Qual?	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	

9. Das seguintes competências das câmaras municipais, indique, por favor, para cada uma das dimensões, as que foram delegadas na junta de freguesia a que preside e as que não que foram delegadas na juntas de freguesia a que preside.

Por favor, responda “sim” se a competência foi delegada na junta de freguesia a que preside e “não” se a competência não foi delegada na junta de freguesia a que preside.

Competências delegadas na junta de freguesia	Sim	Não
Gerir e assegurar a manutenção de espaços verdes	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
Assegurar a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2

Manter, reparar e substituir o mobiliário urbano instalado no espaço público, com exceção daquele que seja objeto de concessão	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂
Gerir e assegurar a manutenção corrente de feiras e mercados	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂
Assegurar a realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂
Promover a manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos referidos na alínea anterior	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂

10. Das seguintes competências de controlo prévio, realização de vistorias e fiscalização das câmaras municipais, indique, por favor, para cada um dos domínios, as que foram delegadas na junta de freguesia a que preside e as que não que foram delegadas na juntas de freguesia a que preside.

Por favor, responda “sim” se a competência foi delegada na junta de freguesia a que preside e “não” se a competência não foi delegada na junta de freguesia a que preside.

Competências delegadas na junta de freguesia	Sim	Não
Utilização e ocupação da via pública	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂
Afixação de publicidade de natureza comercial	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂
Atividade de exploração de máquinas de diversão	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂
Recintos improvisados	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂
Realização de espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares públicos ao ar livre	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂
Atividade de guarda-noturno	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂

Realização de acampamentos ocasionais	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
Realização de fogueiras e queimadas	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2

11. Indique, por favor, qual o grau de importância que atribui à celebração dos acordos de execução entre as câmaras municipais e as juntas de freguesia para a eficiência e a eficácia da gestão administrativa local

Responda numa escala de 1 a 5, em que 1 significa “nada importante” e 5 significa “muito importante”.

Grau de importância	Nada importante				Muito importante
	1	2	3	4	5
	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

Se desejar fazer qualquer comentário, convidamo-lo a utilizar este espaço:

Uma vez mais, gratos pela sua colaboração

Anexo 2 – Percentagem relativa de respostas obtidas, por distrito

Inquérito: acordos de execução (delegação legal de competências)

Distrito	Universo	Total de respostas	% relativa de respostas
Aveiro	147	91	61,9
Beja	75	51	68,0
Braga	347	171	49,3
Bragança	226	77	34,1
Castelo Branco	120	59	49,2
Coimbra	155	78	50,3
Évora	69	50	72,5
Faro	67	51	76,1
Guarda	242	111	45,9
Leiria	110	75	68,2
Lisboa	110	81	73,6
Portalegre	69	47	68,1
Porto	243	132	54,3
Santarém	141	89	63,1
Setúbal	55	45	81,8
Viana do Castelo	208	90	43,3
Vila Real	197	76	38,6
Viseu	277	116	41,9
Arquipélago da Madeira	54	45	83,3
Arquipélago dos Açores	155	100	64,5
TOTAL	3067	1635	53,3

**Inquérito: implementação da reforma territorial de 2013 –
assembleia de freguesia**

Distrito	Universo	Total de respostas	% relativa de respostas
Aveiro	41	27	65,9
Beja	22	16	72,7
Braga	120	57	47,5
Bragança	59	24	40,7
Castelo Branco	32	17	53,1
Coimbra	49	17	34,7
Évora	19	13	68,4
Faro	16	11	68,8
Guarda	71	27	38,0
Leiria	29	21	72,4
Lisboa	67	44	65,7
Portalegre	14	12	85,7
Porto	87	45	51,7
Santarém	41	21	51,2
Setúbal	20	14	70,0
Viana do Castelo	65	22	33,8
Vila Real	56	22	39,3
Viseu	77	33	42,9
TOTAL	885	443	50,1

**Inquérito: implementação da reforma territorial de 2013 –
executivo da junta**

Distrito	Universo	Total de respostas	% relativa de respostas
Aveiro	41	21	51,2
Beja	22	16	72,7
Braga	120	57	47,5
Bragança	59	24	40,7
Castelo Branco	32	19	59,4
Coimbra	49	27	55,1
Évora	19	12	63,2
Faro	16	10	62,5
Guarda	71	26	36,6
Leiria	29	22	75,9
Lisboa	67	49	73,1
Portalegre	14	13	92,9
Porto	87	41	47,1
Santarém	41	20	48,8
Setúbal	20	15	75,0
Viana do Castelo	65	29	44,6
Vila Real	56	22	39,3
Viseu	77	32	41,6
TOTAL	885	455	51,4

Anexo 3 – Implementação da reforma territorial de 2013

Respostas recebidas segundo o tipo de órgão

	Frequência (N)	Percentagem (%)
Assembleia da freguesia	443	49,3
Executivo da junta	455	50,7
TOTAL	898	100,0

Respostas recebidas por distrito

DISTRITO	Assembleia de freguesia		Executivo da junta	
	N	%	N	%
Aveiro	27	6,1	21	4,6
Beja	16	3,6	16	3,5
Braga	57	12,9	57	12,5
Bragança	24	5,4	24	5,3
Castelo Branco	17	3,8	19	4,2
Coimbra	17	3,8	27	5,9
Évora	13	2,9	12	2,6
Faro	11	2,5	10	2,2
Guarda	27	6,1	26	5,7
Leiria	21	4,7	22	4,8
Lisboa	44	9,9	49	10,8

Portalegre	12	2,7	13	2,9
Porto	45	10,2	41	9,0
Santarém	21	4,7	20	4,4
Setúbal	14	3,2	15	3,3
Viana do Castelo	22	5,0	29	6,4
Vila Real	22	5,0	22	4,8
Viseu	33	7,4	32	7,0
TOTAL	443	100,0	455	100,0

Respostas recebidas por concelho

DISTRITO DE AVEIRO		Assembleia de freguesia		Executivo da junta	
		N	%	N	%
Concelhos	Águeda	6	22,2	3	14,3
	Albergaria-a-Velha	0	0,0	1	4,8
	Anadia	2	7,4	2	9,5
	Arouca	3	11,1	3	14,3
	Aveiro	1	3,7	2	9,5
	Castelo de Paiva	2	7,4	1	4,8
	Espinho	1	3,7	1	4,8
	Estarreja	2	7,4	2	9,5
	Mealhada	1	3,7	1	4,8
	Oliveira de Azeméis	2	7,4	0	0,0
	Oliveira do Bairro	1	3,7	1	4,8
	Ovar	1	3,7	1	4,8
	Santa Maria da Feira	4	14,8	3	14,3
	Sever do Vouga	1	3,7	0	0,0
TOTAL	27	100,0	21	100,0	

DISTRITO DE BEJA		Assembleia de freguesia		Executivo da junta	
		N	%	N	%
Concelhos	Almodôvar	2	12,5	2	12,5
	Beja	3	18,8	5	31,3
	Castro Verde	1	6,3	0	0,0
	Ferreira do Alentejo	2	12,5	2	12,5
	Mértola	1	6,3	1	6,3
	Moura	2	12,5	1	6,3
	Odemira	2	12,5	2	12,5
	Ourique	1	6,3	1	6,3
	Serpa	2	12,5	2	12,5
TOTAL		16	100,0	16	100,0

DISTRITO DE BRAGA		Assembleia de freguesia		Executivo da junta	
		N	%	N	%
Concelhos	Amares	2	3,5	1	1,8
	Barcelos	7	12,3	9	15,8
	Braga	10	17,5	10	17,5
	Cabeceiras de Basto	1	1,8	1	1,8
	Celorico de Basto	2	3,5	3	5,3
	Esposende	4	7,0	4	7,0
	Fafe	5	8,8	5	8,8
	Guimarães	9	15,8	8	14,0
	Póvoa de Lanhoso	1	1,8	1	1,8
	Terras de Bouro	1	1,8	1	1,8
	Vieira do Minho	3	5,3	2	3,5
	Vila Nova de Famalicão	6	10,5	5	8,8
	Vila Verde	5	8,8	5	8,8
Vizela	1	1,8	2	3,5	
TOTAL		57	100,0	57	100,0

DISTRITO DE BRAGANÇA		Assembleia de freguesia		Executivo da junta	
		N	%	N	%
Concelhos	Alfândega da Fé	2	8,3	1	4,2
	Bragança	3	12,5	5	20,8
	Carrazeda de Ansiães	3	12,5	3	12,5
	Freixo Espada à Cinta	1	4,2	1	4,2
	Macedo de Cavaleiros	3	12,5	3	12,5
	Miranda do Douro	2	8,3	2	8,3
	Mirandela	2	8,3	1	4,2
	Mogadouro	2	8,3	2	8,3
	Vila Flor	3	12,5	2	8,3
	Vimioso	2	8,3	2	8,3
	Vinhais	1	4,2	2	8,3
TOTAL		24	100,0	24	100,0

DISTRITO DE CASTELO BRANCO		Assembleia de freguesia		Executivo da junta	
		N	%	N	%
Concelhos	Belmonte	1	5,9	1	5,9
	Castelo Branco	2	11,8	1	5,9
	Covilhã	7	41,2	7	36,8
	Fundão	2	11,8	4	21,1
	Idanha-a-Nova	0	0,0	2	10,5
	Oleiros	1	5,9	1	5,3
	Penamacor	1	5,9	1	5,3
	Sertã	3	17,6	2	10,5
TOTAL		17	100,0	19	100,0

DISTRITO DE COIMBRA		Assembleia de freguesia		Executivo da junta	
		N	%	N	%
Concelhos	Arganil	1	5,9	1	3,7
	Cantanhede	0	0,0	1	3,7
	Coimbra	4	23,5	7	25,9
	Condeixa-a-Nova	3	17,6	2	7,4
	Figueira da Foz	4	23,5	3	11,1
	Lousã	0	0,0	1	3,7
	Miranda do Corvo	0	0,0	1	3,7
	Montemor-o-Velho	0	0,0	1	3,7
	Oliveira do Hospital	1	5,9	3	11,1
	Pampilhosa da Serra	0	0,0	2	7,4
	Penacova	1	5,9	2	7,4
	Penela	1	5,9	1	3,7
	Soure	1	5,9	1	3,7
	Tábua	1	5,9	1	3,7
TOTAL		17	100,0	27	100,0

DISTRITO DE ÉVORA		Assembleia de freguesia		Executivo da junta	
		N	%	N	%
Concelhos	Alandroal	1	7,7	0	0,0
	Arraiolos	1	7,7	1	8,3
	Estremoz	3	23,1	3	25,0
	Évora	4	30,8	4	33,3
	Montemor-o-Novo	2	15,4	2	16,7
	Reguengos de Monsaraz	1	7,7	1	8,3
	Vila Viçosa	1	7,7	1	8,3
TOTAL		13	100,0	12	100,0

DISTRITO DE FARO		Assembleia de freguesia		Executivo da junta	
		N	%	N	%
Concelhos	Albufeira	1	9,1	0	0,0
	Alcoutim	1	9,1	1	10,0
	Faro	2	18,2	1	10,0
	Lagos	1	9,1	2	20,0
	Olhão	1	9,1	1	10,0
	Silves	1	9,1	1	10,0
	Tavira	3	27,3	3	30,0
	Vila do Bispo	1	9,1	1	10,0
TOTAL		11	100,0	10	100,0

DISTRITO DA GUARDA		Assembleia de freguesia		Executivo da junta	
		N	%	N	%
Concelhos	Aguiar da Beira	2	7,4	2	7,7
	Almeida	3	11,1	4	15,4
	Celorico da Beira	2	7,4	0	0,0
	Figueira de Castelo Rodrigo	1	3,7	1	3,8
	Fornos de Algodres	2	7,4	2	7,7
	Gouveia	1	3,7	2	7,7
	Guarda	7	25,9	6	23,1
	Meda	1	3,7	1	3,8
	Pinhel	0	0,0	1	3,8
	Sabugal	4	14,8	5	19,2
	Seia	1	3,7	0	0,0
	Trancoso	2	7,4	2	7,7
	Vila Nova de Foz Côa	1	3,7	0	0,0
TOTAL		27	100,0	26	100,0

DISTRITO DE LEIRIA		Assembleia de freguesia		Executivo da junta	
		N	%	N	%
Concelhos	Alcobaça	2	9,5	3	13,6
	Alvaiázere	1	4,8	1	4,5
	Ansião	1	4,8	1	4,5
	Bombarral	1	4,8	1	4,5
	Caldas da Rainha	2	9,5	2	9,1
	Figueiró dos Vinhos	1	4,8	1	4,5
	Leiria	8	38,1	8	36,4
	Óbidos	1	4,8	1	4,5
	Peniche	1	4,8	1	4,5
	Pombal	2	9,5	2	9,1
	Porto de Mós	1	4,8	1	4,5
TOTAL		21	100,0	22	100,0

DISTRITO DE LISBOA		Assembleia de freguesia		Executivo da junta	
		N	%	N	%
Concelhos	Alenquer	3	6,8	3	6,1
	Amadora	3	6,8	3	6,1
	Azambuja	1	2,3	1	2,0
	Cadaval	1	2,3	2	4,1
	Cascais	1	2,3	1	2,0
	Lisboa	10	22,7	8	16,3
	Loures	6	13,6	6	12,2
	Lourinhã	3	6,8	3	6,1
	Mafra	2	4,5	2	4,1
	Odivelas	2	4,5	2	4,1
	Oeiras	3	6,8	3	6,1
	Sintra	5	11,4	6	12,2

	Torres Vedras	3	6,8	5	10,2
	Vila Franca de Xira	1	2,3	4	8,2
	TOTAL	44	100,0	49	100,0

DISTRITO DE PORTALEGRE		Assembleia de freguesia		Executivo da junta	
		N	%	N	%
Concelhos	Avis	2	16,7	2	15,4
	Crato	1	8,3	0	0,0
	Elvas	4	33,3	4	30,8
	Gavião	1	8,3	1	7,7
	Nisa	0	0,0	2	15,4
	Ponte de Sor	1	8,3	1	7,7
	Portalegre	3	25,0	3	23,1
	TOTAL	12	100,0	13	100,0

DISTRITO DO PORTO		Assembleia de freguesia		Executivo da junta	
		N	%	N	%
Concelhos	Amarante	4	8,9	5	12,2
	Baião	4	8,9	3	7,3
	Felgueiras	4	8,9	3	7,3
	Gondomar	2	4,4	2	4,9
	Lousada	2	4,4	2	4,9
	Maia	3	6,7	2	4,9
	Marco de Canaveses	3	6,7	2	4,9
	Matosinhos	2	4,4	2	4,9
	Paços de Ferreira	2	4,4	1	2,4
	Paredes	1	2,2	0	0,0
	Penafiel	3	6,7	4	9,8

	Porto	2	4,4	2	4,9
	Póvoa de Varzim	2	4,4	2	4,9
	Santo Tirso	2	4,4	3	7,3
	Trofa	1	2,2	1	2,4
	Valongo	1	2,2	1	2,4
	Vila do Conde	4	8,9	4	9,8
	Vila Nova de Gaia	3	6,7	2	4,9
	TOTAL	45	100,0	41	100,0

DISTRITO DE SANTARÉM		Assembleia de freguesia		Executivo da junta	
		N	%	N	%
Concelhos	Abrantes	2	9,5	2	10,0
	Alcanena	1	4,8	2	10,0
	Cartaxo	1	4,8	1	5,0
	Chamusca	1	4,8	1	5,0
	Coruche	1	4,8	1	5,0
	Ferreira do Zêzere	2	9,5	2	10,0
	Mação	1	4,8	1	5,0
	Ourém	2	9,5	3	15,0
	Salvaterra de Magos	2	9,5	2	10,0
	Santarém	2	9,5	1	5,0
	Tomar	3	14,3	2	10,0
	Torres Novas	2	9,5	1	5,0
	Vila Nova da Barquinha	1	4,8	1	5,0
	TOTAL	21	100,0	20	100,0

DISTRITO DE SETÚBAL		Assembleia de freguesia		Executivo da junta	
		N	%	N	%
Concelhos	Alcácer do Sal	1	7,1	1	6,7
	Almada	3	21,4	2	13,3
	Barreiro	2	14,3	2	13,3
	Grândola	1	7,1	1	6,7
	Moita	2	14,3	1	6,7
	Montijo	1	7,1	2	13,3
	Palmela	1	7,1	1	6,7
	Santiago do Cacém	1	7,1	2	13,3
	Seixal	0	0,0	1	6,7
	Setúbal	2	14,3	2	13,3
TOTAL		14	100,0	15	100,0

DISTRITO DE VIANA DO CASTELO		Assembleia de freguesia		Executivo da junta	
		N	%	N	%
Concelhos	Arcos de Valdevez	3	13,6	4	13,8
	Caminha	3	13,6	3	10,3
	Melgaço	2	9,1	3	10,3
	Monção	1	4,5	1	3,4
	Paredes de Coura	0	0,0	2	6,9
	Ponte da Barca	1	4,5	2	6,9
	Ponte de Lima	2	9,1	2	6,9
	Valença	2	9,1	2	6,9
	Viana do Castelo	5	22,7	6	20,7
	Vila Nova de Cerveira	3	13,6	4	13,8
TOTAL		22	100,0	29	100,0

DISTRITO DE VILA REAL		Assembleia de freguesia		Executivo da junta	
		N	%	N	%
Concelhos	Alijó	1	4,5	1	4,5
	Boticas	2	9,1	0	0,0
	Chaves	2	9,1	6	27,3
	Mesão Frio	1	4,5	1	4,5
	Montalegre	5	22,7	5	22,7
	Murça	2	9,1	2	9,1
	Peso da Régua	3	13,6	2	9,1
	Ribeira de Pena	1	4,5	1	4,5
	Sabrosa	1	4,5	0	0,0
	Valpaços	1	4,5	2	9,1
	Vila Real	3	13,6	2	9,1
TOTAL		22	100,0	22	100,0

DISTRITO DE VISEU		Assembleia de freguesia		Executivo da junta	
		N	%	N	%
Concelhos	Armamar	2	6,1	2	6,3
	Carregal do Sal	1	3,0	1	3,1
	Castro Daire	1	3,0	2	6,3
	Lamego	4	12,1	3	9,4
	Mangualde	2	6,1	2	6,3
	Moimenta da Beira	1	3,0	2	6,3
	Mortágua	1	3,0	0	0,0
	Oliveira de Frades	1	3,0	1	3,1
	Penalva do Castelo	0	0,0	1	3,1
	Penedono	1	3,0	1	3,1
	Resende	2	6,1	2	6,3
	Santa Comba Dão	2	6,1	1	3,1

	São João da Pesqueira	1	3,0	1	3,1
	São Pedro do Sul	2	6,1	3	9,4
	Sernancelhe	2	6,1	2	6,3
	Tabuaço	2	6,1	3	9,4
	Tarouca	1	3,0	1	3,1
	Tondela	3	9,1	0	0,0
	Viseu	3	9,1	3	9,4
	Vouzela	1	3,0	1	3,1
	TOTAL	33	100,0	32	100,0

Respostas – Assembleia de freguesia

P1 – Dos seguintes aspetos, por favor indique, para cada uma das dimensões, qual o grau de dificuldade verificado no seio da nova freguesia:

		Nenhuma dificuldade 1	2	3	4	Muita dificuldade 5	TOTAL
Constituição da junta de freguesia	N	210	107	63	42	17	439
	%	47,8	24,4	14,4	9,6	3,9	100,0
Aprovação do plano e orçamento	N	205	115	73	30	12	435
	%	47,1	26,4	16,8	6,9	2,8	100,0
Aprovação do relatório e contas no período de transição	N	178	121	71	40	26	436
	%	40,8	27,8	16,3	9,2	6,0	100,0
Gestão corrente	N	163	127	91	35	19	435
	%	37,5	29,2	20,9	8,0	4,4	100,0
Harmonização dos contratos herdados	N	118	117	96	55	44	430
	%	27,4	27,2	22,3	12,8	10,2	100,0
Aprovação de regulamentos	N	172	132	78	34	20	436
	%	39,4	30,3	17,9	7,8	4,6	100,0
Celebração dos acordos de execução ou dos contratos de delegação de competências	N	162	104	100	26	33	425
	%	38,1	24,5	23,5	6,1	7,8	100,0

P2 – Indique, por favor, o atual grau de divergência que se faz sentir entre as freguesias que se uniram:

Grau de Divergência	Frequência (N)	Percentagem (%)
Nenhuma divergência 1	130	29,4
2	129	29,2
3	100	22,6
4	45	10,2
Muita divergência 5	38	8,6
TOTAL	442	100,0

P3 – Considera que, de uma forma geral, com a nova entidade administrativa a gestão local no seu território:

	Frequência (N)	Percentagem (%)
Piorou	139	31,7
Manteve-se	184	41,9
Melhorou	116	26,4
TOTAL	439	100,0

Respostas – Executivo da junta

P1 – Dos seguintes aspetos, por favor indique, para cada uma das dimensões, qual o grau de dificuldade verificado no seio da nova freguesia:

		Nenhuma dificuldade 1	2	3	4	Muita dificuldade 5	TOTAL
Constituição da junta de freguesia	N	244	88	62	37	24	455
	%	53,6	19,3	13,6	8,1	5,3	100,0
Aprovação do plano e orçamento	N	239	106	60	40	9	454
	%	52,6	23,3	13,2	8,8	2,0	100,0
Aprovação do relatório e contas no período de transição	N	211	103	68	44	29	455
	%	46,4	22,6	14,9	9,7	6,4	100,0
Gestão corrente	N	166	117	89	53	29	454
	%	36,6	25,8	19,6	11,7	6,4	100,0
Harmonização dos contratos herdados	N	115	106	103	77	53	454
	%	25,3	23,3	22,7	17,0	11,7	100,0
Aprovação de regulamentos	N	181	126	80	48	15	450
	%	40,2	28,0	17,8	10,7	3,3	100,0
Celebração dos acordos de execução ou dos contratos de delegação de competências	N	158	111	90	38	53	450
	%	35,1	24,7	20,0	8,4	11,8	100,0

P2 – Indique, por favor, o atual grau de divergência que se faz sentir entre as freguesias que se uniram:

Grau de Divergência	Frequência (N)	Percentagem (%)
Nenhuma divergência 1	139	30,7
2	120	26,5
3	114	25,2
4	53	11,7
Muita divergência 5	27	6,0
TOTAL	453	100,0

P3 – Considera que, de uma forma geral, com a nova entidade administrativa a gestão local no seu território:

	Frequência (N)	Percentagem (%)
Piorou	139	30,8
Manteve-se	184	40,8
Melhorou	128	28,4
TOTAL	451	100,0

Anexo 4 – Acordos de execução (delegação legal de competências)

Respostas recebidas segundo a condição de alteração territorial

	Frequência (N)	Percentagem (%)
Freguesia com alteração territorial	461	28,2
Freguesia sem alteração territorial	1174	71,8
TOTAL	1635	100,0

Respostas recebidas por distrito

DISTRITO	Frequência (N)	Percentagem (%)
Aveiro	91	5,6
Beja	51	3,1
Braga	171	10,5
Bragança	77	4,7
Castelo Branco	59	3,6
Coimbra	78	4,8
Évora	50	3,1
Faro	51	3,1
Guarda	111	6,8
Leiria	75	4,6
Lisboa	81	5,0
Portalegre	47	2,9

Porto	132	8,1
Santarém	89	5,4
Setúbal	45	2,8
Viana do Castelo	90	5,5
Vila Real	76	4,6
Viseu	116	7,1
Arquipélago da Madeira	45	2,8
Arquipélago dos Açores	100	6,1
TOTAL	1635	100,0

Respostas recebidas por concelho

DISTRITO DE AVEIRO		Frequência (N)	Percentagem (%)
Concelhos	Águeda	7	7,7
	Albergaria-a-Velha	5	5,5
	Anadia	7	7,7
	Arouca	5	5,5
	Aveiro	7	7,7
	Castelo de Paiva	4	4,4
	Espinho	4	4,4
	Estarreja	5	5,5
	Ílhavo	3	3,3
	Mealhada	3	3,3
	Murtosa	4	4,4
	Oliveira de Azeméis	8	8,8
	Oliveira do Bairro	4	4,4
	Ovar	3	3,3
	Santa Maria da Feira	13	14,3

	São João da Madeira	1	1,1
	Sever do Vouga	3	3,3
	Vagos	2	2,2
	Vale de Cambra	3	3,3
TOTAL		91	100,0

DISTRITO DE BEJA		Frequência (N)	Percentagem (%)
Concelhos	Aljustrel	2	3,9
	Almodôvar	5	9,8
	Alvito	2	3,9
	Barrancos	1	2,0
	Beja	7	13,7
	Castro Verde	2	3,9
	Cuba	1	2,0
	Ferreira do Alentejo	2	3,9
	Mértola	6	11,8
	Moura	3	5,9
	Odemira	11	21,6
	Ourique	1	2,0
	Serpa	4	7,8
	Vidigueira	4	7,8
TOTAL		51	100,0

DISTRITO DE BRAGA		Frequência (N)	Percentagem (%)
Concelhos	Amares	8	4,7
	Barcelos	22	12,9
	Braga	29	17,0
	Cabeceiras de Basto	2	1,2
	Celorico de Basto	9	5,3
	Esposende	8	4,7
	Fafe	15	8,8
	Guimarães	29	17,0
	Póvoa de Lanhoso	8	4,7
	Terras de Bouro	7	4,1
	Vieira do Minho	4	2,3
	Vila Nova de Famalicão	14	8,2
	Vila Verde	12	7,0
	Vizela	4	2,3
TOTAL		171	100,0

DISTRITO DE BRAGANÇA		Frequência (N)	Percentagem (%)
Concelhos	Alfândega da Fé	5	6,5
	Bragança	17	22,1
	Carraceda de Ansiães	3	3,9
	Freixo de Espada à Cinta	2	2,6
	Macedo de Cavaleiros	5	6,5
	Miranda do Douro	5	6,5
	Mirandela	11	14,3
	Mogadouro	8	10,4
	Torre de Moncorvo	6	7,8
	Vila Flor	7	9,1
	Vimioso	2	2,6
	Vinhais	6	7,8
TOTAL		77	100,0

DISTRITO DE CASTELO BRANCO		Frequência (N)	Percentagem (%)
Concelhos	Belmonte	3	5,1
	Castelo Branco	8	13,6
	Covilhã	13	22,0
	Fundão	6	10,2
	Idanha-a-Nova	5	8,5
	Oleiros	6	10,2
	Penamacor	5	8,5
	Proença-a-Nova	3	5,1
	Sertã	5	8,5
	Vila de Rei	2	3,4
	Vila Velha de Rodão	3	5,1
TOTAL		59	100,0

DISTRITO DE COIMBRA		Frequência (N)	Percentagem (%)
Concelhos	Arganil	7	9,0
	Cantanhede	6	7,7
	Coimbra	14	17,9
	Condeixa-a-Nova	3	3,8
	Figueira da Foz	7	9,0
	Góis	2	2,6
	Lousã	2	2,6
	Mira	2	2,6
	Miranda do Corvo	4	5,1
	Montemor-o-Velho	5	6,4
	Oliveira do Hospital	5	6,4
	Pampilhosa da Serra	2	2,6
	Penacova	4	5,1
	Penela	2	2,6
	Soure	7	9,0
	Tábua	3	3,8
Vila Nova de Poiares	3	3,8	
TOTAL		78	100,0

DISTRITO DE ÉVORA		Frequência (N)	Percentagem (%)
Concelhos	Alandroal	2	4,0
	Arraiolos	3	6,0
	Borba	4	8,0
	Estremoz	5	10,0
	Évora	10	20,0
	Montemor-o-Novo	7	14,0
	Mora	4	8,0
	Mourão	2	4,0
	Portel	1	2,0
	Reguengos de Monsaraz	3	6,0
	Vendas Novas	2	4,0
	Viana do Alentejo	3	6,0
	Vila Viçosa	4	8,0
TOTAL		50	100,0

DISTRITO DE FARO		Frequência (N)	Percentagem (%)
Concelhos	Albufeira	2	3,9
	Alcoutim	3	5,9
	Aljezur	3	5,9
	Castro Marim	4	7,8
	Faro	3	5,9
	Lagoa	3	5,9
	Lagos	4	7,8
	Loulé	5	9,8
	Monchique	2	3,9
	Olhão	4	7,8

	Portimão	3	5,9
	Silves	4	7,8
	Tavira	5	9,8
	Vila do Bispo	4	7,8
	Vila Real de Santo António	2	3,9
	TOTAL	51	100,0

DISTRITO DA GUARDA		Frequência (N)	Percentagem (%)
Concelhos	Aguiar da Beira	7	6,3
	Almeida	9	8,1
	Celorico da Beira	7	6,3
	Figueira de Castelo Rodrigo	4	3,6
	Fornos de Algodres	8	7,2
	Gouveia	9	8,1
	Guarda	19	17,1
	Manteigas	4	3,6
	Meda	5	4,5
	Pinhel	3	2,7
	Sabugal	16	14,4
	Seia	3	2,7
	Trancoso	11	9,9
Vila Nova de Foz Côa	6	5,4	
	TOTAL	111	100,0

DISTRITO DE LEIRIA		Frequência (N)	Percentagem (%)
Concelhos	Alcobaça	6	8,0
	Alvaiázere	2	2,7
	Ansião	6	8,0
	Batalha	2	2,7
	Bombarral	3	4,0
	Caldas da Rainha	9	12,0
	Figueiró dos Vinhos	2	2,7
	Leiria	16	21,3
	Marinha Grande	3	4,0
	Nazaré	1	1,3
	Óbidos	6	8,0
	Pedrógão Grande	2	2,7
	Peniche	3	4,0
	Pombal	8	10,7
Porto de Mós	6	8,0	
TOTAL		75	100,0

DISTRITO DE LISBOA		Frequência (N)	Percentagem (%)
Concelhos	Alenquer	6	7,4
	Amadora	2	2,5
	Arruda dos Vinhos	3	3,7
	Azambuja	5	6,2
	Cadaval	6	7,4
	Cascais	2	2,5
	Loures	9	11,1
	Lourinhã	7	8,6
	Mafra	9	11,1
	Odivelas	4	4,9

	Oeiras	4	4,9
	Sintra	7	8,6
	Sobral de Monte Agraço	3	3,7
	Torres Vedras	8	9,9
	Vila Franca de Xira	6	7,4
	TOTAL	81	100,0

DISTRITO DE PORTALEGRE		Frequência (N)	Percentagem (%)
Concelhos	Alter do Chão	2	4,3
	Arronches	2	4,3
	Avis	4	8,5
	Campo Maior	3	6,4
	Castelo de Vide	4	8,5
	Crato	1	2,1
	Elvas	5	10,6
	Fronteira	1	2,1
	Gavião	2	4,3
	Marvão	3	6,4
	Monforte	3	6,4
	Nisa	7	14,9
	Ponte de Sor	3	6,4
	Portalegre	6	12,8
	Sousel	1	2,1
	TOTAL	47	100,0

DISTRITO DE PORTO		Frequência (N)	Percentagem (%)
Concelhos	Amarante	15	11,4
	Baião	7	5,3
	Felgueiras	10	7,6
	Gondomar	5	3,8
	Lousada	6	4,5
	Maia	7	5,3
	Marco de Canaveses	6	4,5
	Matosinhos	2	1,5
	Paços de Ferreira	9	6,8
	Paredes	7	5,3
	Penafiel	19	14,4
	Porto	5	3,8
	Póvoa de Varzim	4	3,0
	Santo Tirso	7	5,3
	Trofa	2	1,5
	Valongo	4	3,0
	Vila do Conde	11	8,3
Vila Nova de Gaia	6	4,5	
TOTAL		132	100,0

DISTRITO DE SANTARÉM		Frequência (N)	Percentagem (%)
Concelhos	Abrantes	5	5,6
	Alcanena	4	4,5
	Almeirim	4	4,5
	Alpiarça	1	1,1
	Benavente	3	3,4
	Cartaxo	3	3,4
	Chamusca	4	4,5
	Constância	1	1,1
	Coruche	3	3,4
	Entroncamento	1	1,1
	Ferreira do Zêzere	6	6,7
	Golegã	2	2,2
	Mação	4	4,5
	Ourém	8	9,0
	Rio Maior	6	6,7
	Salvaterra de Magos	3	3,4
	Santarém	11	12,4
	Sardoal	4	4,5
	Tomar	7	7,9
	Torres Novas	6	6,7
Vila Nova da Barquinha	3	3,4	
TOTAL		89	100,0

DISTRITO DE SETÚBAL		Frequência (N)	Percentagem (%)
Concelhos	Alcácer do Sal	4	8,9
	Alcochete	3	6,7
	Almada	4	8,9
	Barreiro	3	6,7
	Grândola	3	6,7
	Moita	3	6,7
	Montijo	4	8,9
	Palmela	4	8,9
	Santiago do Cacém	5	11,1
	Seixal	2	4,4
	Sesimbra	3	6,7
	Setúbal	5	11,1
	Sines	2	4,4
TOTAL		45	100,0

DISTRITO DE VIANA DO CASTELO		Frequência (N)	Percentagem (%)
Concelhos	Arcos de Valdevez	14	15,6
	Caminha	8	8,9
	Melgaço	7	7,8
	Monção	4	4,4
	Paredes de Coura	3	3,3
	Ponte da Barca	5	5,6
	Ponte de Lima	21	23,3
	Valença	7	7,8
	Viana do Castelo	15	16,7
	Vila Nova de Cerveira	6	6,7
TOTAL		90	100,0

DISTRITO DE VILA REAL		Frequência (N)	Percentagem (%)
Concelhos	Alijó	7	9,2
	Boticas	1	1,3
	Chaves	10	13,2
	Mesão Frio	3	3,9
	Mondim de Basto	3	3,9
	Montalegre	7	9,2
	Murça	3	3,9
	Peso da Régua	6	7,9
	Ribeira de Pena	2	2,6
	Sabrosa	5	6,6
	Santa Marta de Penaguião	2	2,6
	Valpaços	7	9,2
	Vila Pouca de Aguiar	9	11,8
	Vila Real	11	14,5
TOTAL		76	100,0

DISTRITO DE VISEU		Frequência (N)	Percentagem (%)
Concelhos	Armamar	10	8,8
	Carregal do Sal	5	4,4
	Castro Daire	7	6,2
	Cinfães	8	7,1
	Lamego	8	7,1
	Mangualde	4	3,5
	Moimenta da Beira	3	2,7
	Mortágua	1	,9
	Nelas	1	,9
	Oliveira de Frades	2	1,8
	Penalva do Castelo	2	1,8
	Penedono	3	2,7
	Resende	3	2,7
	Santa Comba Dão	3	2,7
	São João da Pesqueira	3	2,7
	São Pedro do Sul	8	7,1
	Sátão	6	5,3
	Sernancelhe	4	3,5
	Tabuaço	6	5,3
	Tarouca	4	3,5
	Tondela	3	2,7
	Vila Nova de Paiva	2	1,8
Viseu	13	11,5	
Vouzela	4	3,5	
TOTAL		113	100,0

ARQUIPÉLAGO DA MADEIRA		Frequência (N)	Percentagem (%)
Ilha da Madeira	Calheta (Madeira)	4	8,9
	Câmara de Lobos	4	8,9
	Funchal	10	22,2
	Machico	5	11,1
	Ponta do Sol	2	4,4
	Porto Moniz	3	6,7
	Ribeira Brava	4	8,9
	Santa Cruz	5	11,1
	Santana	5	11,1
	São Vicente	3	6,7
TOTAL		45	100,0

ARQUIPÉLAGO DOS AÇORES		Frequência (N)	Percentagem (%)
Ilha da Graciosa	Santa Cruz da Graciosa	3	3,0
Ilha das Flores	Lajes das Flores	2	2,0
Ilha de Santa Maria	Vila do Porto	4	4,0
Ilha de São Jorge	Calheta (São Jorge)	1	1,0
	Velas	4	4,0
Ilha de São Miguel	Lagoa (São Miguel)	4	4,0
	Nordeste	7	7,0
	Ponta Delgada	15	15,0
	Povoação	1	1,0
	Ribeira Grande	8	8,0
	Vila Franca do Campo	3	3,0
Ilha do Faial	Horta	10	10,0
Ilha do Pico	Lajes do Pico	6	6,0
	Madalena	6	6,0
	São Roque do Pico	4	4,0
Ilha da Terceira	Angra do Heroísmo	13	13,0
	Praia da Vitória	9	9,0
TOTAL		100	100,00

Respostas – Acordos de execução

P1 – Na junta de freguesia a que preside, foi celebrado o acordo de execução com a câmara municipal?

	Frequência (N)	Percentagem (%)
Sim	1243	76,0
Não	392	24,0
TOTAL	1635	100,0

P2 – Apesar de não ter sido celebrado o acordo de execução com a câmara municipal, houve início de negociações com a câmara municipal?

	Frequência (N)	Percentagem (%)
Sim	175	44,6
Não	217	55,4
TOTAL	392	100,0

P4 – Tendo em conta a data da instalação da junta de freguesia a que preside, o acordo de execução foi celebrado:

	Frequência (N)	Percentagem (%)
Em 180 dias ou menos	786	63,4
Depois de 180 dias	454	36,6
TOTAL	1240	100,0

P5 – No âmbito do acordo de execução celebrado, houve negociações prévias com a câmara municipal para a celebração do mesmo?

	Frequência (N)	Percentagem (%)
Sim	969	78,0
Não	273	22,0
TOTAL	1242	100,0

P6 – Na freguesia a que preside, o acordo de execução com a câmara municipal foi celebrado:

	Frequência (N)	Percentagem (%)
Na sequência de negociações realizadas/ /iniciadas com a câmara municipal	908	73,2
Por proposta da câmara municipal, sem negociações prévias	333	26,8
TOTAL	1241	100,0

P7 – Indique, por favor, qual o seu grau de satisfação relativamente ao acordo de execução celebrado na freguesia a que preside.

Grau de satisfação	Frequência (N)	Percentagem (%)
Nada satisfeito 1	67	5,4
2	126	10,2
3	446	35,9
4	469	37,8
Muito satisfeito 5	133	10,7
TOTAL	1241	100,0

P8 – Relativamente aos recursos disponibilizados pela câmara municipal, no âmbito do acordo de execução celebrado com a freguesia a que preside, por favor indique, para cada uma das dimensões, qual o grau de adequação verificado:

		Nada adequado				Totalmente adequado 5	Não foi disponibilizado	TOTAL
		1	2	3	4			
Recursos humanos	N	106	125	231	237	111	390	1200
	%	8,8	10,4	19,3	19,8	9,3	32,5	100,0
Recursos patrimoniais	N	93	119	249	213	104	390	1168
	%	8,0	10,2	21,3	18,2	8,9	33,4	100,0
Recursos financeiros	N	80	161	431	390	151	10	1223
	%	6,5	13,2	35,2	31,9	12,3	0,8	100,0

P9 – Das seguintes competências das câmaras municipais, indique, por favor, para cada uma das dimensões, as que foram delegadas na junta de freguesia a que preside e as que não foram delegadas na junta de freguesia a que preside:

Competências delegadas na junta de freguesia	Foi delegada na junta de freguesia		Não foi delegada na junta de freguesia	
	N	%	N	%
Gerir e assegurar a manutenção de espaços verdes	987	79,6	253	20,4
Assegurar a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros	1141	92	99	8
Manter, reparar e substituir o mobiliário urbano instalado no espaço público, com exceção daquele que seja objeto de concessão	743	59,9	497	40,1

Gerir e assegurar a manutenção corrente de feiras e mercados	370	30	863	70
Assegurar a realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico	796	64,2	443	35,8
Promover a manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos referidos na alínea anterior	836	67,6	400	32,4

P10 – Das seguintes competências de controlo prévio, realização de vistorias e fiscalização das câmaras municipais, indique, por favor, para cada um dos domínios, as que foram delegadas na junta de freguesia a que preside e as que não foram delegadas na junta de freguesia a que preside:

Competências delegadas na junta de freguesia	Foi delegada na junta de freguesia		Não foi delegada na junta de freguesia	
	N	%	N	%
Utilização e ocupação da via pública	223	18,9	960	81,1
Afixação de publicidade de natureza comercial	111	9,4	1073	90,6
Atividade de exploração de máquinas de diversão	62	5,2	1120	94,8
Recintos improvisados	142	12,0	1038	88,0
Realização de espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares públicos ao ar livre	302	25,5	881	74,5
Atividade de guarda-noturno	55	4,7	1125	95,3
Realização de acampamentos ocasionais	96	8,1	1082	91,9
Realização de fogueiras e queimadas	104	8,8	1078	91,2

P11 – Indique, por favor, qual o grau de importância que atribui à celebração dos acordos de execução entre as câmaras municipais e as juntas de freguesia para a eficiência e a eficácia da gestão administrativa local.

Grau de Importância	Frequência (N)	Percentagem (%)
Nada importante 1	29	1,8
2	86	5,3
3	281	17,3
4	427	26,3
Muito importante 5	800	49,3
TOTAL	1623	100,0

A reforma das autarquias locais em Espanha

La incidencia de la sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, sobre la reforma del régimen de las entidades locales menores efectuada por la Ley 27/2013

Sumario: 1. Introducción; 2. La regulación de las entidades locales menores introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; 2.1. El cambio de la naturaleza jurídica de las entidades locales menores; 2.1.1. La nueva ordenación básica; 2.1.2. El régimen transitorio; 2.2. El impulso de la disolución de las entidades locales menores preexistentes; 3. El enjuiciamiento de la disciplina comprendida en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, sobre las entidades locales menores, llevado a cabo por el Tribunal Constitucional; 3.1. Sobre la privación de personalidad jurídica a las entidades locales menores; 3.2. Sobre el establecimiento de límites a la creación de nuevas entidades locales menores sin personalidad jurídica; 3.3. Sobre la obligación de llevar a cabo la disolución de entidades locales menores preexistentes; 3.4. Sobre el procedimiento para la disolución de entidades locales menores preexistentes; 3.5. Sobre el régimen jurídico de las entidades locales menores creadas, o en proceso de creación, antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

1. Introducción

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), pese a que parecía que la idea se había descartado durante su proceso de gestación, finalmente, incluyó en su articulado medidas encaminadas a lograr la modificación del mapa inframunicipal español. Así, esta norma sentó las bases e inició el proceso de reordenación de la planta de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio en España ⁽¹⁾. Con las previsiones contenidas en la misma, que a lo largo de la primera parte del presente trabajo se explicarán, el Legislador básico estatal trata de lograr una significativa y permanente disminución del número de tales organismos, incardinados en el seno de los ayuntamientos hispánicos ⁽²⁾. Si bien, es necesario destacar, que, como se pondrá de manifiesto, para alcanzar dicha meta, no optó por establecer determinaciones tajantes y directas –como la supresión de aquellas entidades que no reuniesen determinados requisitos, sean estos territoriales, poblacionales, etc., como, por ejemplo, se ha hecho en Portugal ⁽³⁾–, sino por insertar medidas que, con el transcurso del tiempo, previsiblemente tenderán a producir, de forma casi ineluctable, tal resultado, como efecto colateral ⁽⁴⁾.

Ahora bien la LRSAL ha sido una disposición muy criticada, tanto por la técnica normativa empleada en su redacción ⁽⁵⁾, como por sus opciones de

⁽¹⁾ Vid., sobre esta cuestión, LEOPOLDO TOLIVAR ALAS, “Las entidades inframunicipales”, en *La reforma del régimen local*, TOMÁS QUINTANA LÓPEZ (dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 371-403, y MARCOS ALMEIDA CERREDA, “La planta local a pequeña escala: municipios y entidades locales menores”, en *Cuadernos de Derecho Local*, n. 35, 2014, pp. 7-26.

⁽²⁾ Con esta reducción, en cierta medida, se pretende adelgazar el inventario de entes públicos español para, de algún modo, hacer honor a las vagas promesas realizadas a las instancias europeas, en el Programa Nacional de Reformas 2012.

⁽³⁾ Vid. PEDRO CRUZ E SILVA, “A fusão de freguesias”, en *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, MARCOS ALMEIDA CERREDA, CLAUDIA TUBERTINI y PEDRO COSTA GONÇALVES (dirs.), Civitas, Madrid, 2015, pp. 503-529.

⁽⁴⁾ Hay que subrayar que este sistema sibilino está en directa consonancia con la sorprendente falta de discusión pública sobre este propósito subrepticio de la reforma de la LBRL.

⁽⁵⁾ Vid., por todos, ALFREDO GALÁN GALÁN, “La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 1, 2015.

ordenación del mundo local, entre ellas esta de reducir la planta inframunicipal. Prueba de esto último, son: en primer lugar, el planteamiento, por aproximadamente 3.000 municipios, del conflicto constitucional en defensa de la autonomía local n. 4292-2014, y, en segundo lugar, la interposición de múltiples recursos de inconstitucionalidad contra la misma –n. 1792-2014, promovido por la Asamblea de Extremadura; n. 1959-2014 y 2003-2014, promovidos por el Consejo de Gobierno y el Parlamento de Andalucía; n. 1996-2014 y 2006-2014, promovidos por el Consejo de Gobierno y el Parlamento de Cataluña; núm. 2001-2014, promovido por el Parlamento de Navarra; n. 2043-2014, promovido por el Gobierno de Canarias y n. 1995-2014, promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias–. Tras, tan sólo dos años, el pasado 3 de marzo de 2016, se dictó la Sentencia 41/2016, en el recurso de inconstitucionalidad 1792-2014, interpuesto por la Asamblea de Extremadura (BOE, n. 85, de 8 de abril de 2016). En esta el guardián de nuestra Carta Magna se pronuncia, entre otros aspectos, sobre la corrección, desde el punto de vista constitucional, de la reforma del régimen jurídico de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio.

Así, en el presente trabajo, tras exponer, de modo sucinto, las principales novedades que en el ámbito de la regulación y ordenación de las entidades locales menores, introduce la citada Ley, se dará cuenta del juicio que sobre las mismas ha efectuado el Tribunal Constitucional español, a través de la Sentencia citada (6).

(6) En el presente estudio, se analizará en especial, el FJ 7 de la misma.

2. La regulación de las entidades locales menores introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

2.1. El cambio de la naturaleza jurídica de las entidades locales menores

2.1.1. La nueva ordenación básica

La LRSAL, en su artículo primero.dos, modifica el apartado 2 del artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), eliminando las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas, del número de los organismos que tienen la consideración de entidades locales. A su vez, en este mismo campo, el artículo primero.catorce de la LRSAL deja sin contenido el artículo 45 de la LBRL, situado en el título IV, “Otras Entidades locales”, de la misma, aunque la reglamentación contenida en sus apartados 1 y 2, letra a), es recuperada por el artículo primero.siete de la LRSAL, que la convierte, con ciertas modificaciones, en un nuevo artículo 24 bis de la LBRL, insertándola en el capítulo II, “Organización”, del título II, “El Municipio”, de dicha Ley (7). Sin duda, esta reubicación de la regulación de

(7) A este respecto, en primer lugar se debe destacar que, en la LRSAL, no se reproduce la letra b) del apartado 2 del antiguo artículo 45 de la LBRL, que disponía:

«b) La Entidad habrá de contar con un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa y un órgano colegiado de control, cuyo número de miembros no podrá ser inferior a dos ni superior al tercio del número de Concejales que integren el respectivo Ayuntamiento.

»La designación de los miembros del órgano colegiado se hará de conformidad con los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento en la Sección o Secciones constitutivas de la circunscripción para la elección del órgano unipersonal.

»No obstante, podrá establecerse el régimen de Concejo Abierto para las Entidades en que concurran las características previstas en el número 1 del artículo 29».

Esta decisión del Legislador es francamente acertada por dos razones: por una parte, porque esta disciplina, en especial el último párrafo, no se ajustaría, en absoluto, a la nueva naturaleza meramente orgánica de los entes de ámbito territorial inferior al municipio, y, por otra parte, porque la regulación contenida en los párrafos 1 y 2 de esta letra b del número 2 del artículo 45 de la LBRL no tenía carácter básico, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre.

las entidades locales menores es plenamente acorde con la principal modificación que la LRSAL introduce en su régimen jurídico, esto es, la determinación de que las mismas “carecerán de personalidad jurídica” (8).

En definitiva, la nueva regulación de los entes de ámbito territorial inferior al municipio, de acuerdo con el artículo 24 bis de la LBRL, será la siguiente: «1. Las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias,

En segundo lugar, se debe señalar que el Legislador básico de régimen local, al componer el texto de la LRSAL, tampoco transcribe, en el artículo 24 bis de la LBRL, la letra c) del número 2 del artículo 45 de la LBRL, la cual establecía: «Los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento».

Como en el caso anterior, la no recuperación de este precepto, que contenía un sistema de controles interadministrativos, resulta completamente correcta, puesto que tal decisión es coherente con la nueva naturaleza puramente orgánica, y no subjetiva, de los futuros entes de ámbito territorial inferior al municipio.

Por último, a la antedicha disciplina, en el mencionado artículo 24 bis de la LBRL, se le añade un apartado final que, literalmente, establece: «3. Sólo podrán crearse este tipo de entes si resulta una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera».

(8) No obstante lo dicho, teniendo en cuenta que son constitucionalmente admisibles las excepciones a las normas básicas de régimen local, emanadas *ex* artículo 148.1.18 de la Constitución Española (en adelante, CE), siempre que se refieran a «aspectos concretos», y que dichas singularidades resulten «expresa e inequívocamente de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de una determinada Comunidad, como una característica específica de la misma» (*vid.* el fundamento jurídico noveno de la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, de 27 de febrero y el fundamento jurídico tercero de su Sentencia 109/1998, de 21 de mayo), sería posible que un estatuto, en cuanto norma estatal y norma institucional básica de cada comunidad autónoma, apoyándose en una característica específica de una determinada autonomía, dispusiese que, en esa comunidad, algunas de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio hubieran de tener personalidad jurídica, y, por lo tanto, cabría que las mismas, pese a la normativa básica estatal, introducida en la LBRL por la LRSAL, se constituyesen como tales, en el marco de la legislación autonómica que les fuese aplicable. En la actualidad, este podría ser, por ejemplo, el caso de Galicia, cuyo Estatuto de Autonomía, sobre la base de la distribución de la población gallega y de sus formas tradicionales de convivencia y de asentamiento, en su artículo 40, dispone que por Ley se podrá reconocer personalidad jurídica a la parroquia rural.

concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes.

2. La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso.

3. Solo podrán crearse este tipo de entes si resulta una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera».

2.1.2. El régimen transitorio

Como se ha explicado en el punto anterior, con carácter general, los entes de ámbito territorial inferior al municipio ya no tendrán personalidad jurídica propia, sino que serán meros órganos para la administración desconcentrada de núcleos de población separados dentro de los ayuntamientos, y, lógicamente, tampoco gozarán de la consideración de entidades locales.

Ahora bien, esta regla tiene dos excepciones. En primer lugar, de acuerdo con el apartado 1 de la disposición transitoria cuarta de la LRSAL, las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, existentes en el momento de la entrada en vigor de la antedicha Ley, mantendrán su personalidad jurídica y la condición de entidad local. En segundo lugar, de conformidad con la disposición transitoria quinta de la LRSAL, titulada “Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio en constitución”, los núcleos de población que, antes del 1 de enero de 2013, hubieran iniciado el procedimiento para su configuración como entidades de ámbito territorial inferior al municipio, una vez que finalice dicho proceso se organizarán como tales, gozando de personalidad jurídica propia y ostentando la cualidad de entidades locales ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ La presente disposición termina señalando que estas entidades se regirán por lo establecido en la legislación autonómica correspondiente.

2.2. *El impulso de la disolución de las entidades locales menores preexistentes*

La LRSAL, aunque no lo declara abiertamente, pretende la supresión del mayor número posible de las entidades de ámbito inferior al municipio que, tras su aprobación, conserven la personalidad jurídica y la condición de entidad local. Así, para lograr este objetivo, ha articulado dos mecanismos: uno de aplicación inmediata a las citadas entidades, y otro de aplicación indirecta a las mismas.

El primero se halla disciplinado en la disposición transitoria cuarta de la LRSAL, la cual precisamente se intitula “Disolución de Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio”. En el apartado 2 de esta norma se establece que, con fecha de 31 de diciembre de 2014, las entidades de ámbito territorial inferior al municipio deberán presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la comunidad autónoma respectiva, para no incurrir en causa de disolución ⁽¹⁰⁾. Consecuentemente, esta misma disposición, en su apartado 3, determina que la no presentación de dichas cuentas será motivo de dilución de tales entidades.

Por su parte, el segundo instrumento se encuentra inserto en la regulación de los planes económico-financieros, contenida en el nuevo artículo 116 bis de la LBRL. De conformidad con el apartado 1 de este precepto, cuando una corporación local incumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o la regla de gasto, ha de formular un plan económico-financiero. Según el apartado 2, letra e) del antedicho artículo, el mencionado plan incluirá, como medida a adoptar por tal corporación, la supresión de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior, hayan incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria o el objetivo de deuda pública, o cuyo

⁽¹⁰⁾ En este punto, hay que tener en cuenta que el artículo primero.treinta y cuatro de la LRSAL modifica la disposición adicional segunda de la LBRL, intitulada “Régimen foral vasco”, de modo que, ahora, el último párrafo del apartado 6 de la misma establece: «Igualmente, de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, las entidades de ámbito territorial inferior al municipio comunicarán a las Instituciones Forales sus cuentas y serán estas Instituciones Forales quienes acuerden su disolución si así procede en aplicación de la mencionada disposición».

período medio de pago a proveedores supere, en más de treinta días, el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

Si, como resultado de la actuación de cualquiera de estos dos mecanismos, ha de procederse a la disolución de entidades de ámbito inferior al municipio, esta ha de ser acordada por decreto del órgano de gobierno de la comunidad autónoma correspondiente, si bien, en los supuestos a los que se refiere la disposición transitoria cuarta, esta norma, expresamente, permite que, en dicho decreto, se determine el mantenimiento de las mismas como forma de organización desconcentrada.

Por último, también en ambos casos, como explícitamente ordena la antedicha disposición transitoria cuarta, la disolución de las entidades de ámbito inferior al municipio conllevará tanto que el ayuntamiento del que dependa la entidad que se extinga haya de subrogarse en todos los derechos y obligaciones de la misma, como que, en particular, el personal que estuviera al servicio de tal entidad tenga que quedar incorporado al citado municipio.

3. El enjuiciamiento de la disciplina comprendida en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, sobre las entidades locales menores, llevado a cabo por el Tribunal Constitucional

3.1. *Sobre la privación de personalidad jurídica a las entidades locales menores*

Respecto de esta cuestión, el Consejo de Estado, en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio, había señalado: «El anteproyecto [...] priva de tal personalidad jurídica a las [entidades locales menores] de nueva creación, produciéndose así una auténtica mutación de su naturaleza jurídica, toda vez que pierden su condición de sujetos de derechos y obligaciones con plena capacidad jurídica y de obrar para convertirse en una modalidad de gestión municipal desconcentrada».

Pues bien, el Tribunal Constitucional, considera conforme a nuestra Carta Magna esta decisión del Legislador estatal apoyándose en dos argumentos.

En primer lugar, entiende que con esta decisión “el legislador básico no ha ocupado más espacio normativo”, esto es, regula el mismo contenido material que ya venía disciplinando, y, por ende, no ha invadido las competencias propias de las comunidades autónomas. Ciertamente, la afirmación del Alto Tribunal es incuestionable, antes de la modificación efectuada por la LRSAL, el Legislador estatal ordenaba el régimen básico de las entidades locales menores dotándolas de personalidad jurídica, *ex* artículo 149.1.18 de la CE, tras la LRSAL, el Legislador estatal continúa disciplinando el régimen básico de estas entidades, al amparo del mismo título competencial, sólo que ahora las configura como entes sin personalidad jurídica. No hay en este caso un incremento de la densidad normativa, sino únicamente un cambio de criterio que, además, se produce en el marco del amplio margen de configuración que la Constitución asigna al Legislador básico en este campo ⁽¹¹⁾.

En segundo lugar, el Alto Tribunal entiende que la elección que hace el Legislador estatal de privar de personalidad jurídica a las entidades locales menores, reduciéndolas a meras estructuras desconcentradas, se halla amparada por la búsqueda de la optimización de los principios de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (artículos 31.2, 103.1 y 135 de la CE), los cuales constituyen intereses generales de alcance supraautonómico [STC 214/1989, FJ 15 b)]. Este segundo argumento del custodio de nuestra Ley Funda-

⁽¹¹⁾ En esta línea, el Tribunal señala: «Cabe añadir que la sola previsión de que estos entes carecen de personalidad jurídica no elimina amplios espacios de desarrollo autonómico y autoorganización local. La personalidad jurídica propia o régimen de descentralización administrativa no implica un estatuto sustancialmente distinto, que garantice amplias esferas de autonomía a las entidades locales menores. Así lo declaró la STC 214/1989, FJ 15 b), refiriéndose a las facultades de tutela atribuidas al municipio, que las Comunidades Autónomas podían precisar y aumentar (art. 45.2 LBRL, ahora derogado). Ciertamente, la ausencia de personalidad jurídica propia remite al sistema de imputación y control de actos característico de las relaciones interorgánicas. No obstante, las concretas tareas que correspondan a estas –formas de organización desconcentrada– así como las facultades de control y supervisión que el municipio desarrolle respecto de ellas siguen dependiendo esencialmente de las opciones organizativas que adopten los propios entes locales en el marco de la legislación autonómica sobre régimen local y de las bases *ex* art. 149.1.18 CE».

mental es, por el contrario, muy discutible, ya que no es posible aseverar, en abstracto y con carácter general, como hace este Alto Tribunal, que el hecho de que las nuevas entidades locales menores queden sujetas, jerárquicamente, a los órganos de gobierno de los ayuntamientos, en cuanto que estos serán los centros de imputación de las obligaciones y los derechos dimanantes de la actividad de aquellas, va a determinar, de forma automática, que la consecución de los antedichos principios se verá optimizada.

3.2. Sobre el establecimiento de límites a la creación de nuevas entidades locales menores sin personalidad jurídica

El apartado 3 del artículo 24 bis de la LBRL, como se ha señalado, establece que sólo podrán fundarse entes de ámbito territorial inferior al municipio si su constitución resulta la opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados, de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF) ⁽¹²⁾.

Evidentemente, esta previsión, recogida en la normativa básica estatal, constituye una barrera objetiva a la creación de entes de esta naturaleza, y, por ende, implica una restricción de las competencias autonómicas sobre régimen local y un condicionamiento de la potestad municipal de autoorganización.

No obstante, el Tribunal Constitucional considera ajustado a nuestra Ley Fundamental el precepto citado, en cuanto que su contenido encaja dentro de lo que se puede imponer como normativa básica a las comunidades autónomas y en la medida en que no viola la garantía constitucional de la autonomía local, por dos razones: en primer lugar, porque la exigencia del antedicho requisito se halla adecuadamente fundada en los principios de eficiencia en el uso de los recursos públicos y estabilidad presupuestaria, consagra-

⁽¹²⁾ De entre los principios recogidos en el capítulo II de la LOEPSF, parece que podrán tener una especial relevancia en este ámbito: el principio de estabilidad presupuestaria (artículo 3), el principio de sostenibilidad financiera (artículo 4), y el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (artículo 7).

dos respectivamente en los artículos 31.2 y 135 de la CE, y, en segundo lugar, porque, aunque afecta a una cuestión de organización interna, incide en intereses generales de alcance supraautonómico –y, consecuentemente, supralocal–. *A fortiori*, el Alto Tribunal destaca que la gran ambigüedad del precepto citado, ya puesta de manifiesto por el Consejo de Estado ⁽¹³⁾, concede a las comunidades autónomas amplios márgenes de desarrollo. En este sentido, sería conveniente que la normativa autonómica en materia de régimen local fijase, sin conculcar la potestad organizativa municipal, unos criterios esenciales para poder entender cuándo se cumplen las exigencias establecidas por el Legislador estatal, de modo que, en este ámbito, se alcanzase un mínimo grado de seguridad jurídica.

3.3. Sobre la obligación de llevar a cabo la disolución de entidades locales menores preexistentes

Respecto de la posibilidad de que el Estado imponga a las comunidades autónomas la extinción de entidades locales menores, el Tribunal Constitucional se plantea si respeta el orden constitucional de distribución de competencias el que el Estado exija que las entidades locales menores rindan cuentas y la determinación de que si no lo hacen incurran en causa de disolución.

Tras un detallado análisis, el máximo intérprete de nuestra Ley Fundamental concluye que tal exigencia es legítima, desde el punto de vista del reparto de funciones entre los niveles territoriales, ya que, por una parte, se halla vinculada, de forma estrecha, a los principios constitucionales que deben regir el gasto público, entre los que se encuentra el principio de eficiencia y economía, consagrado en el artículo 31.2 de la CE (STC 130/2013, FJ 9), y,

⁽¹³⁾ Sobre este particular, el Consejo de Estado, en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio, informó: «Por otro lado, en relación con la exigencia de que su creación sea la opción más adecuada en términos de eficiencia (apartado 3), ha de observarse que el anteproyecto no determina el modo en que haya de verificarse la condición, pues únicamente invoca la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en la que no se incluye ningún requisito a estos efectos. Debería, pues, aclararse en el anteproyecto a quién corresponde tal constatación y establecerse las pautas que deban seguirse».

por otra parte, la citada imposición cuenta con la cobertura no sólo del artículo 149.1.18 de la CE, que permite al Estado dictar algunas reglas o previsiones básicas en relación con las entidades de ámbito territorial inferior al municipio [SSTC 4/1981, FJ 6; 214/1989, FJ 15 a)]⁽¹⁴⁾, sino también del artículo 149.1.14 de la CE que declara la competencia exclusiva del Estado en materia de Hacienda⁽¹⁵⁾.

Además, el Alto Tribunal subraya que «la adopción de la medida corresponde a la Comunidad Autónoma, que conserva márgenes para determinar el alcance de la obligación de presentación de cuentas, apreciar el incum-

⁽¹⁴⁾ Para reforzar esta afirmación el Alto Tribunal emplea además el siguiente argumento *a contrario*: «Este Tribunal ha entendido amparadas en el art. 149.1.18 CE las normas de la LBRL que, sin limitarse a regular los órganos municipales de gobierno (pleno, alcalde y junta), prevén la existencia de órganos de gestión desconcentrada (art. 128 LBRL), la comisión especial de sugerencias y reclamaciones (arts. 20 y 132 LBRL) y el consejo social de la ciudad (art. 131 LBRL) en los llamados municipios de gran población. La disposición transitoria 4.ª LRSAL plantea en cierto modo el supuesto inverso: la supresión preceptiva de estructuras organizativas o conversión preceptiva en formas de organización desconcentrada».

⁽¹⁵⁾ Sin perjuicio del cuestionable acierto de la decisión del Tribunal, desde la óptica de la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, no se puede negar que la incorporación del supuesto de incumplimiento de la obligación de presentar las cuentas, al elenco de causas de extinción de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio que, en la actualidad, se contienen en numerosas normas autonómicas (*vid.*, por ejemplo, el artículo 156 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración Local de Galicia, en adelante LALGA) es una decisión manifiestamente desproporcionada del Legislador estatal (*cfr.* FRANCISCO VELASCO CABALLERO en la Jornada sobre el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, organizada por el IDL-UAM y el Ayuntamiento de Fuenlabrada, en <http://www.idluam.org/cursos-y-seminarios/2013/6323-jornada-sobre-el-proyecto-de-ley-de-racionalizacion-y-sostenibilidad-de-la-administracion-local12-de-diciembre-de-2013>, consultada en marzo de 2016) que conculca la garantía institucional de la autonomía local.

En este sentido, se puede afirmar que un descuido esporádico y coyuntural de una obligación formal no justifica, adecuada y suficientemente, la adopción de una medida de naturaleza estructural y de carácter permanente tan fuertemente lesiva para la autonomía local. Además, por otro lado, hay que señalar que, para luchar contra este tipo de faltas administrativas, existen ya, en nuestro ordenamiento, suficientes medios de coacción interadministrativa, mucho menos radicales y más efectivos, como, por ejemplo, el contenido en el artículo 19, “Incumplimiento de la obligación de remisión de información”, de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Así, para remediar las posibles inobservancias formales de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio, se debería recurrir a tales mecanismos, modulándolos, si fuese necesario, para adecuarlos a las particulares circunstancias de estas entidades.

plimiento que acarrea aquellas consecuencias y, afirmado el incumplimiento, decidir entre disolver sin más la entidad local menor o conservarla como –forma de organización desconcentrada–. El legislador estatal no ha precisado el alcance de una carga cuyo incumplimiento puede acarrear consecuencias trascendentales desde la perspectiva de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). Bajo la óptica jurídico-constitucional, ello no es en sí problemático en el contexto de una submateria que corresponde, en principio, a la normativa local y autonómica, pudiendo el Estado solo dictar algunas reglas o previsiones [SSTC 4/1981, FJ 6; 214/1989, FJ 15 a)]. Al contrario, la indefinición de la disposición transitoria 4.^a LRSAL supone el reconocimiento de márgenes de actuación a las Comunidades Autónomas» (16).

No obstante los antedichos argumentos, que se asientan en una concepción centralista del régimen local, apoyada ahora por la constitucionalización de imperativos económicos de estabilidad y sostenibilidad, a la vista del fuerte grado de “interiorización autonómica” que el Tribunal Constitucional ha reconocido que concurre en las entidades locales menores (17), hubiese sido mucho más coherente con nuestro modelo territorial el mantener que sólo las comunidades autónomas, de acuerdo con sus propios y peculiares criterios de política territorial, pueden fijar cuándo instituir y cuándo suprimir dichas entidades (18). A lo sumo, se podría haber fijado, como regla básica, que los

(16) Si bien es cierto que el Tribunal Constitucional tampoco da un cheque en blanco a las comunidades autónomas en este ámbito, pues, establece: «En todo caso, si estas mostrasen excesivo rigor en un supuesto concreto, bien al determinar el alcance de la obligación de presentación de cuentas, bien al apreciar el incumplimiento que conlleva la disolución (o la transformación de la entidad local menor en una –forma de organización desconcentrada–), la respuesta al problema que ello podría plantear desde la perspectiva de la autonomía local constitucionalmente garantizada correspondería, en su caso, a la jurisdicción ordinaria, excediendo por tanto el objeto del presente proceso constitucional».

(17) *Vid.* el FJ 2 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 179/1985, de 19 de diciembre, y el FJ 4 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre.

(18) Sobre este asunto, el Consejo de Estado, en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio, manifestó: «Todos los Estatutos de Autonomía o, en su caso, las leyes autonómicas sobre régimen local aprobadas en desarrollo de sus previsiones, atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia para crear este tipo de demarcaciones supra e inframunicipales. En relación con ello, el Tribunal Constitucional ha declarado que ‘esta competencia autonómica no excluye, ciertamente, la competencia estatal para dictar las normas básicas sobre la materia, pero sí la posibilidad de que el Estado cree o mantenga en existencia, por decisión propia, unas entidades locales de se-

entes locales menores deberán ser extinguidos si, de acuerdo con lo que disponga la normativa autonómica, no resultan eficientes para la administración desconcentrada, en el marco de los principios recogidos en la LOEPSF.

Según la información ofrecida por el “Portal de Rendición de Cuentas”, el 96.42% de dichas entidades han presentado sus cuentas del ejercicio 2013 y el 73.88% ha aportado las cuentas del ejercicio 2014. Estos datos permiten suponer que concurren los presupuestos para iniciar el proceso de supresión de no pocos de tales entes ⁽¹⁹⁾, será preciso, pues, en los próximos meses, realizar un seguimiento detallado de la reacción de las comunidades autónomas.

3.4. *Sobre el procedimiento para la disolución de entidades locales menores preexistentes*

Por lo que se refiere al procedimiento para la disolución de las entidades locales menores preexistentes, el Tribunal Constitucional afirma, sin ambages, que «[...] la disposición transitoria 4.^a LRSAL ha sobrepasado claramen-

gundo grado que, como tales, solo los órganos de las correspondientes Comunidades Autónomas [...] son competentes para crear o suprimir’ (STC 179/1985).

»En esta misma línea, refiriéndose con carácter general a todas las entidades locales no necesarias –y, por tanto, también a las llamadas ‘entidades locales menores’–, la STC 214/1989 –que declaró inconstitucional un precepto básico en el que se reconocía al Estado la facultad de atribuir competencias a las entidades enumeradas en el artículo 3.2 de la LBRL– dejó sentado que tales entidades ‘entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia. Se trata, en consecuencia, de unas Entidades con un fuerte grado de *interiorización* autonómica por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al margen. Corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales’.

»A la luz de la jurisprudencia constitucional extractada, no ofrece dudas que la regulación de los requisitos relativos a la creación y extinción de estas entidades –y aun la correspondiente a la atribución de competencias– escapa al ámbito en que debe desenvolverse la legislación básica del Estado, lo que obliga a reconsiderar la regulación proyectada en aquellos aspectos cuya determinación por el Legislador estatal pueda suponer una intromisión en la esfera competencial autonómica no admisible desde el punto de vista del esquema constitucional de distribución de competencias; en particular, la supresión de estas entidades como consecuencia de la disolución imperativa en los supuestos previstos en el anteproyecto».

⁽¹⁹⁾ Vid. <http://www.rendiciondecuentas.es/es/observatorioderendicion/rendiciontipoentidad.html>, consultado el 2 de enero de 2016.

te los límites de la competencia estatal al predeterminar el órgano de la Comunidad Autónoma que ha de acordar la disolución y la forma que ha de revestir esta decisión».

El Tribunal basa esta acertada conclusión en estos sólidos argumentos: «Por un lado, quedan fuera de la hacienda general (art. 149.1.14 CE) las normas que, como la ahora enjuiciada, no están directamente relacionadas con la suficiencia financiera de los entes locales ni establecen reglas y principios comunes sobre su actividad financiera capaces de hacer realidad el principio de eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE). A su vez, el alcance de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas es menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y funcionamiento interno de las Administraciones públicas, que aquellas que inciden más directamente en su actividad externa, porque el objetivo fundamental, aunque no el único, del art. 149.1.18 CE es garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas (SSTC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3; 130/2006, de 4 de junio, FJ 6). Qué órgano autonómico ha de adoptar el acuerdo de disolución en este caso y cómo ha de hacerlo son esencialmente cuestiones de organización administrativa (STC 194/2012, de 31 de octubre, FJ 7) que pertenecen a la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma. En este supuesto, no hay razones constitucionales que justifiquen que las bases descendan a la regulación de estos detalles» (20).

(20) Esta declaración pone en cuestión, indirectamente, el valor y función de los artículos 44 y 45 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante, TRRL) que establecen respectivamente:

«Artículo 44

La modificación y supresión de Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal podrá llevarse a efecto:

- a) A petición de la propia Entidad cumpliendo los requisitos consignados en el artículo 42.
- b) Por acuerdo del Consejo de Gobierno de la respectiva Comunidad Autónoma adoptado previa audiencia de las Entidades y Ayuntamientos interesados, con informe del órgano consultivo superior de aquél, donde existiere o, en su defecto, del Consejo de Estado y conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente.

»Artículo 45

Para que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma acuerde la supresión de Entidades Locales y ámbito territorial inferior al municipal, será necesario instruir el oportuno

Es necesario señalar, en este ámbito de la disciplina procesal, que, a la hora de regular estos procedimientos de dilución de las entidades locales menores, las comunidades autónomas no sólo han de fijar el órgano que ha de proceder a la disolución y el instrumento jurídico que ha de emplearse, sino que han de establecer un sistema completo en el que, entre otros trámites, se prevea la audiencia a la entidad local menor concernida, para respetar uno de los más elementales principios que han de inspirar todos los procedimientos administrativos, incluso interadministrativos, –el de la audiencia a los interesados–, y al municipio en el que se halla enclavada ⁽²¹⁾, para no vulnerar la garantía institucional de la autonomía local, permitiendo a los ayuntamientos afectados participar en la adopción de una decisión que incide, directamente, en su círculo de intereses ⁽²²⁾.

3.5. Sobre el régimen jurídico de las entidades locales menores creadas, o en proceso de creación, antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

Es interesante destacar que el Tribunal Constitucional señala, de forma expresa, que las entidades locales menores ya creadas o en proceso de constitución antes del 1 de enero de 2013, las cuales, como se ha dicho, conservan la condición de entidad local con personalidad jurídica, en la medida en que la LRSAL ha derogado el artículo 45 de la LBRL, donde se fijaban las reglas

expediente en el que se demuestre la insuficiencia de recursos para sostener los servicios mínimos que le estén atribuidos, o se aprecien notorios motivos de necesidad económica o administrativa».

⁽²¹⁾ En este sentido, sobre la audiencia a los municipios, *vid.*: FRANCISCO VELASCO CABALLERO, “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en *La reforma de 2013 del régimen local español* (dir. JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR), Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014, pp. 111 y 112.

⁽²²⁾ Mientras no se apruebe una disciplina específica para estos supuestos, las comunidades autónomas pueden proceder a la citada extinción, siguiendo el procedimiento ordinario de supresión de estas entidades, que se contiene bien en su propia legislación (por ejemplo, los artículos 159 a 162 de la LALGA) o bien en la reglamentación estatal supletoria (artículos 44 y 45 del TRRL).

básicas de su régimen jurídico ⁽²³⁾, se rigen, ahora, de manera exclusiva, por la legislación autonómica, como confirma el tenor de la disposición transitoria quinta de la LRSAL ⁽²⁴⁾. En consecuencia, según el Alto Tribunal, el Legislador estatal, al reducir la regulación básica, ha aumentado, de modo correlativo, el espacio que puede ocupar, en el campo de la disciplina de las entidades locales menores, en primer lugar, la normativa la autonómica sobre régimen local, y, subsidiariamente, las regulaciones municipales sobre régimen interno ⁽²⁵⁾.

MARCOS ALMEIDA CERREDA

(Profesor contratado doctor de la Universidad de Santiago de Compostela)

⁽²³⁾ En el cual se contenían las previsiones básicas, respecto, por ejemplo, de la denominación o de los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa.

⁽²⁴⁾ Esto implica que debe considerarse como legislación meramente supletoria: los artículos 42 a 45 del TRRL y los artículos 142 a 145 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

⁽²⁵⁾ No obstante, aun siendo cierta tal afirmación, dichas entidades han de cumplir también, entre otras normas estatales, por ejemplo, el citado artículo 199 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

IV. As freguesias no futuro

Relatório do Conselho da Europa do Congresso dos Poderes Locais e Regionais

22.^a Sessão | CG(22)11 | 29 de março de 2012

Democracia local e regional em Portugal (*)

Comité de Acompanhamento

Relatores (1): Jos WIENEN, Holanda (L, EPP/CD); Devrim ÇUKUR, Turquia (R, SOC)

Projeto de recomendação (para votação).....	255
Exposição de motivos.....	259

Resumo

Este é o segundo relatório relativo à democracia local e regional em Portugal no âmbito da Carta, desde 2003. O relatório observa que, desde então, Portugal se tem empenhado num complexo processo de reforma com o objetivo de incrementar a sua capacidade de acesso a mercados de capitais

(*) Tradução de relatório em língua inglesa (*Local and regional democracy in Portugal*), disponível para consulta em [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CG\(22\)11&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CG(22)11&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true).

(1) L: Câmara de Autoridades Locais / R: Câmara das Regiões

ILDG: Grupo Independente e Liberal Democrata do Congresso

EPP/CD: Partido Popular Europeu – Cristãos Democratas do Congresso

SOC: Grupo Socialista do Congresso

NR: Membros não filiados num Grupo Político do Congresso

internacionais, tendo sido seriamente afetado pela crise económica. Neste contexto, o relatório sublinha a importância da melhoria do processo de consulta às autoridades locais e às suas associações representantes e do desenvolvimento de relações entre os vários níveis de governo.

O relatório realça a necessidade de conceder às autoridades locais liberdade no que respeita a impostos locais, incluindo o sistema de cobrança de impostos locais e regionais. Convida-se o Governo a melhorar os procedimentos de consulta, a estabelecer linhas de orientação de consulta juntamente com os poderes locais e regionais e incentiva-se as associações municipais e regionais a terem o direito de recorrer ao Tribunal Constitucional. O Congresso recomenda que os elos institucionais entre representantes do Estado diretamente eleitos e o nível de autoridade regional e local sejam reforçados e pede transparência nos procedimentos administrativos. Por fim, convida-se o Governo a assinar e ratificar, num futuro próximo, o Protocolo Adicional à Carta Europeia de Autonomia Local no que concerne ao direito de participação nos assuntos de uma autoridade local (CETS n.º 207).

Projeto de Recomendação (2)

(Ver Recomendação 323 (2012) adotada em 22 de março de 2012)

1. O Congresso de Autoridades Locais e Regionais do Conselho da Europa (“o Congresso”) refere-se a:

a. Artigo 2, parágrafo 1.b da Resolução Regulamentar (2011) 2 respeitante ao Congresso, a qual estabelece que um dos objetivos do Congresso será o de “apresentar propostas ao Comité de Ministros, com vista à promoção da democracia local e regional”;

b. Artigo 2, parágrafo 3 da Resolução Regulamentar (2011) 2 respeitante ao Congresso, a qual estabelece que “O Congresso preparará regularmente relatórios por país sobre a situação da democracia local e Regional em todos os estados-membros e em estados que tenham pedido a adesão ao Conselho

(2) Projeto de recomendação preliminar aprovado pelo Comité de Acompanhamento em 24 de fevereiro de 2012.

Membros do Comité:

L. O. Molin (Presidente), *M. Abuladze*, *U. Aldegren*, *K. Andersen*, *L. Avetyan* (suplente: *E. Yeritsyan*), *A. Babayev* (suplente: *I. Khalilov*), *T. Badan*, *M. Barcina Angulo*, *V. Belikov*, *G. Bende* (suplente: *E. Penzes*), *G. Bergemann*, *M. Bepalova*, *V. Broccoli*, *Z. Broz*, *A. Buchmann*, *X. Cadoret*, *E. Calota*, *S. Carugo*, *S. Chernov*, *D. Chichinadze*, *B. Collin-Langen*, *M. Cools*, *J. Costa*, *D. Çukur*, *L. Dellai*, *M. De Lamotte*, *N. Dogan*, *G. Doğanoglu*, *M. Gaju*, *V. Gebel*, *G. Geguzinskas*, *S. Glavak*, *S. Guckian*, *M. Guegan*, *M. Gulevskiy*, *H. Halldorsson*, *M. Heatley*, *J. Hepburn*, *B. Hirs*, *J. Hlinka*, *C. Hughes*, *A. Ibrahimov* (suplente: *R. Aliyev*), *G. Illes*, *J. Jalinska* (suplente: *M. Juzupa*), *S. James*, *A. Jaunsleinis*, *M. Jegeni Yildiz*, *M. Juhkami*, *J-P. Klein* (suplente: *E. Eicher*), *A. Kriza*, *I. Kulichenko* (suplente: *N. Rybak*), *F. Lec*, *J-P. Liouville*, *I. Loizidou*, *M. Magomedov*, *P. Mangin* (suplente: *J-M. Belliard*), *T. Margaryan*, *G. Marsan*, *H. Marva*, *V. Mc Hugh*, *M. Merrild*, *I. Micallef*, *T. Mikus*, *K. Miskiniene*, *M. Monesi*, *G. Mosler-Törnström*, *A. Muzio*, *M. Njilas*, *Z. Ozegovic* (suplente: *V. Vasic*), *R. Paita* (suplente: *A. Miele*), *U. Paslawska*, *H. Pihlajasaari*, *G. Pinto*, *G. Policinski*, *A. Pruszkowski*, *C. Radulescu* (suplente: *L. Sfirloaga*), *R. Rautava* (suplente: *S. Ruponen*), *H. Richtermocova*, *A. Rokofilou*, *N. Romanova*, *D. Ruseva*, *J. Sauwens*, *P. Schowtka*, *W. Schuster*, *D. Shakespeare*, *M. Simonovic* (suplente: *S. Lazic*), *G. Spartanski*, *M. Tamiros*, *A. Torres Pereira*, *V. Udovychenko* (suplente: *O. Radziievskiyi*), *A. Ugues*, *G. Ugulava* (suplente: *P. Zambakidze*), *A. Uss*, *P. Uszok*, *V. Varnavskiy* (suplente: *A. Borisov*), *O. Van Veldhuizen*, *L. Vennesland*, *L. Verbeek*, *H. Weninger*, *K. Whitmore* (suplente: *P. Grove*), *J. Wienen*, *D. Wrobel*, *U. Wüthrich-Pelloli*, *D. Zmegac*.

N.B.: Os nomes dos membros que participaram na votação estão em itálico.

Secretariado do Comité: *S. Poirel* e *S. Cankocak*.

da Europa, assegurando, concretamente, que os princípios da Carta Europeia de Autonomia Local são implementados”.

c. Resolução 307 (2010) REV sobre os “Procedimentos de acompanhamento de obrigações e compromissos assumidos pelos estados-membros do Conselho da Europa com relação à sua ratificação da Carta Europeia de Autonomia Local” (ETS n.º 122);

d. a exposição de motivos sobre democracia local e regional em Portugal redigida pelos Relatores, Jos Wienen (Holanda, L, EPP/CD) e Devrim Çukur (Turquia, R, SOC) no seguimento de uma visita oficial a Portugal entre 7 e 9 de novembro de 2011.

2. O Congresso observa que:

a. Portugal assinou a Carta Europeia de Autonomia Local (“a Carta”) em 15 de outubro de 1985 e ratificou-a em 18 de dezembro de 1990, sem reservas, entrando em vigor em 1 de abril de 1991;

b. Portugal não assinou o Protocolo Adicional à Carta Europeia de Autonomia Local sobre o direito de participação nos assuntos de uma autoridade local CETS n.º 207);

c. o Comité de Acompanhamento decidiu em 23 de março de 2011 empreender um segundo acompanhamento do estado da autonomia local e regional em Portugal. Confiou aos senhores Wienen e Çukur a preparação e apresentação ao Congresso, na qualidade de Relatores, de um relatório sobre democracia local e regional em Portugal;

d. A delegação do Congresso efetuou uma visita de acompanhamento entre 7 e 9 de novembro de 2011, visitando Lisboa, Coimbra e Vila Nova de Poiares.

3. O Congresso deseja agradecer à Representação Permanente de Portugal no Conselho da Europa e às Autoridades Portuguesas, ao nível central, regional e local, à Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e à Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), aos peritos, bem como aos restantes interlocutores pela valiosa cooperação nas diversas fases dos procedimentos de acompanhamento e pelas informações prestadas à delegação.

4. O Congresso constatou ainda que:

a. Portugal está empenhado em reformas económicas, políticas e administrativas com repercussões de longo prazo sobre o governo local e regional, com base, entre outros, no Memorando de Entendimento que levou à elaboração do Livro Verde sobre a reforma da gestão, do território e da política do governo local;

b. a Constituição Portuguesa atribui uma importância significativa à autonomia local e regional, apesar de a interação institucional entre estes dois níveis e o Estado dever ser melhorada;

c. não existem neste momento iniciativas políticas que reintroduzam o debate sobre a questão das regiões administrativas no continente português;

d. o Governo atribui um significado especial à reforma territorial, bem como a uma reforma profunda da Lei das Finanças Locais de 2007, que terão certamente implicações específicas nas responsabilidades principais das entidades de autonomia local.

5. O Congresso manifesta alguma preocupação com o facto de:

a. os poderes locais e as associações suas representantes não serem sistematicamente consultadas com base num procedimento claro, geralmente vinculativo e operacional;

b. as associações representantes de interesses de autoridades locais não terem o direito de recorrer diretamente ao Tribunal Constitucional de qualquer decisão ou regulamento que possa contrariar um dos seus direitos;

c. os municípios portugueses terem sido afetados de formas diferentes pelos efeitos económicos e financeiros da crise, alguns dos quais enfrentando graves problemas orçamentais e de as restrições estatais recentes sobre endividamento terem lacunas quanto a uma distribuição equitativa dos encargos;

d. os poderes locais e regionais não terem autonomia sobre impostos locais, incluindo o sistema de cobrança de impostos locais e regionais;

e. a cooperação entre a administração estatal ao nível local e regional e as entidades de autonomia local e regional não ter uma base clara nem coerente;

6. À luz do acima exposto, o Congresso recomenda que o Comité de Ministros convide as autoridades portuguesas a:

a. melhorar o processo de consulta através da institucionalização sistemática prévia e atempada da consulta de associações de órgãos regionais e autónomos sobre assuntos que sejam do interesse direto dos poderes locais e regionais, especialmente sobre reformas em curso relativas a autoridades locais e regionais, com o objetivo de acordar linhas de orientação sobre a consulta comum;

b. conceder às associações representantes de interesses dos poderes locais o direito de recorrer diretamente ao Tribunal Constitucional;

c. considerar estabelecer, numa base temporária e flexível, programas ou procedimentos especiais de apoio com o intuito de fortalecer a competitividade de municípios que tenham sido mais severamente afetados pela crise económica e financeira;

d. dar maior autonomia às autoridades locais no que concerne a impostos locais, incluindo o sistema de cobrança de impostos locais;

e. considerar o estabelecimento de um conselho para a estabilidade nacional, o qual inclua representantes locais, de forma a agilizar metas e procedimentos orçamentais, com o objetivo de assegurar, tanto quanto possível, o cumprimento dos compromissos nacionais, europeus e internacionais, bem como uma melhor consistência na cooperação entre diversos níveis governamentais;

f. garantir uma participação efetiva dos municípios no processo legislativo de reforma da Lei das Finanças Locais de 2007, em especial se estiverem envolvidos procedimentos orçamentais relativos a funções contabilísticas, de acompanhamento e de reporte ou outros itens, com vista à melhoria da eficiência local de procedimentos orçamentais locais;

g. considerar, num futuro próximo, a assinatura do Protocolo Adicional à Carta Europeia da Autonomia Local sobre o direito de participação nos assuntos de uma autoridade local (CETS n.º 207) e a ratificação do Protocolo Adicional à Convenção-Quadro Europeia relativa à Cooperação Transfronteiriça entre Comunidades e Autoridades Territoriais (ETS n.º 159), assinada em 9 de maio de 1997.

Exposição de Motivos

Índice

1. Introdução: Objetivo da visita, termos de referência, âmbito.....	261
2. Contexto político e principais desenvolvimentos políticos e económicos desde a Recomendação 127 (2003).....	262
2.1. Contexto internacional.....	262
2.2. Contexto político interno: eleições (presidenciais, parlamentares, autárquicas e locais).....	269
2.3. Perceção dos tópicos de autonomia local dentro do sistema político.....	270
2.4. Relatório e recomendações anteriores.....	272
3. Honrar obrigações e compromissos.....	272
3.1. Desenvolvimentos constitucionais.....	272
3.2. Autonomia local: Carta Europeia da Autonomia Local.....	275
3.2.1. Disposições institucionais e devolução de competências.....	275
3.2.2. Questões territoriais.....	278
3.2.3. Relações entre autoridades centrais e locais.....	282
3.2.4. Recursos financeiros.....	285
3.2.5. Autonomia e liberdade de associação.....	295
3.2.6. Estatuto da capital.....	298
3.3. Análise da situação da democracia local por artigo.....	301
3.3.1. Artigos 2 e 3: Princípio e conceito da autonomia local.....	301
3.3.2. Artigo 4: Âmbito da autonomia local.....	304
3.3.3. Artigo 5: Proteção das fronteiras.....	306
3.3.4. Artigo 6: Estruturas administrativas.....	307
3.3.5. Artigos 7 e 8: Exercer responsabilidades e fiscalização do governo.....	311
3.3.6. Artigo 9: Recursos financeiros.....	315
3.3.7. Artigo 10: Direito de associação.....	316
3.3.8. Artigo 11: Proteção jurídica dos poderes locais.....	321
3.3.9. Artigo 12: Declarações – reservas enunciadas pelos Estados, se existentes.....	322
3.4. Democracia regional: O Enquadramento de Referência para a Democracia Regional.....	323

3.4.1. Arquitetura Regional: Competências, relações com outras autoridades ou associações, integridade territorial e proteção de autonomia regional.....	326
3.5. Análise da situação da democracia regional por artigo.....	327
3.5.1. Direito de associação.....	327
3.5.2. Recursos financeiros das autoridades regionais.....	328
4. Conclusões e etapas adicionais no procedimento de acompanhamento.....	329
Anexo 1 – Programa da visita de Acompanhamento do Congresso a Portugal (7-9 nov. 2011).....	334
Anexo 2 – Panorama do estado de implementação dos direitos humanos ao nível local e regional.....	338

1. Introdução: Objetivo da visita, termos de referência, âmbito

1. De acordo com o artigo 2 da Resolução Estatutária CM/Res(2011)2 do Comité de Ministros, o Congresso de Autonomia Local e Regional do Conselho da Europa (doravante designado por “o Congresso”) prepara regularmente relatórios sobre o estado da democracia local e regional nos Estados-Membros e países candidatos.

2. De acordo com os princípios gerais da Resolução do Congresso 307 (2010) REV, o acompanhamento de missões do Congresso tem o objetivo global de assegurar que os compromissos assumidos por todos os Estados-Membros que ratificaram a Carta Europeia de Autonomia Local (doravante designada por “a Carta” ETS n.º 122) são inteiramente honrados. As missões têm igualmente em consideração em que medida os Estados-Membros reagem ao Enquadramento de Referência para a Democracia Local e Regional do Conselho da Europa adotado pela Conferência do Conselho da Europa dos Ministros responsáveis pelo Governo Local e Regional, em Utrecht, novembro de 2009 ⁽³⁾.

3. Portugal juntou-se ao Conselho da Europa em 22 de setembro de 1976, assinou o Tratado em 15 de outubro de 1985 e ratificou-o sem reservas em 18 de dezembro de 1990, entrando em vigor em 1 de abril de 1991.

4. Portugal não assinou o Protocolo Adicional à Carta Europeia de Autonomia sobre o direito de participação nos assuntos de uma autoridade local (CETS n.º 207).

5. O Comité de Acompanhamento nomeou em 23 de março de 2011 Jos Wienen (Holanda, L, EPP/CD) e Devrim Çukur (Turquia, R, SOC), co-relatores para, respetivamente, a democracia local e regional em Portugal. As suas instruções foram de apresentar ao Congresso um relatório e uma recomendação sobre a democracia local e regional no país. Nesta visita, ambos os co-relatores foram assistidos por Bernd Semmelroggen, consultor, membro do

⁽³⁾ [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=MCL\(2009\)12&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=MCL(2009)12&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

Grupo de Peritos Independentes sobre Carta Europeia da Autonomia Local, e membros do secretariado do Congresso.

6. A delegação do Congresso visitou Portugal entre 7 e 9 de novembro de 2011 e reuniu com diversos interlocutores em Lisboa, Coimbra e Vila Nova de Poiares.

7. A delegação encontrou-se com o Secretário de Estado da Administração Local e da Reforma Administrativa, o Secretário de Estado Adjunto da Economia e Desenvolvimento Regional, o Secretário de Estado da Administração Pública, os Presidentes das Câmaras de Lisboa, Coimbra e Vila Nova de Poiares, o Presidente da Área Metropolitana de Lisboa, os presidentes das comissões parlamentares do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, e do Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, o Provedor de Justiça Adjunto, os Presidentes do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas, outros representantes de diversos níveis do governo, membros da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), bem como com peritos do Centro de Estudos para o Desenvolvimento Regional e Local (CEDREL) e da Universidade de Coimbra (ver o programa detalhado em anexo).

8. Os co-relatores gostariam de agradecer à Representação Permanente de Portugal junto do Conselho da Europa e a todos aqueles que conheceram no decorrer da visita pela sua disponibilidade no apoio à delegação e pelas informações que tão prontamente voluntariaram. Agradecem igualmente à Delegação Portuguesa ao Congresso e ao seu secretariado pelas informações fornecidas e pelas suas contribuições para o bom desenrolar da visita.

2. Contexto político e principais desenvolvimentos políticos e económicos desde a Recomendação 127 (2003)

2.1. *Contexto Internacional*

9. Desde 2008, Portugal tem sido seriamente afetado pelos efeitos da crise financeira e económica. Infelizmente, esses efeitos coincidiram com a recessão económica generalizada e predominante desde o início da última

década. Todos os níveis do governo sentem o impacto da crise e enfrentam consequências em termos de restrições orçamentais e de novos desafios para melhorar a competitividade.

10. A Comissão Europeia descreveu o desenvolvimento económico em Portugal desde meados de 1990 até ao início da década atual como se segue ⁽⁴⁾: “A forte procura decorrente da queda acentuada das taxas de juro foi ainda mais incentivada pela política orçamental dos anos 90 e do início desta década. A procura não foi seguida por um incremento paralelo da oferta potencial, sobretudo devido a reformas insuficientes que evitaram que o crescimento da produtividade apoiasse a dinâmica de recuperação. As importações aumentaram substancialmente, conduzindo a um elevado défice externo e dívida. Com o decorrer do tempo, o endividamento externo mais elevado conduziu a um rendimento doméstico disponível mais baixo”.

11. Novos dados do Eurostat oferecem uma previsão de taxa de crescimento do PIB em Portugal como se segue: 2011: -1,9%, 2012: -3,0%, 2013: +1,1%. Isto corresponderia a um corte mais forte da taxa de crescimento geral, especialmente em 2012:

12. Após um breve período de incerteza ⁽⁵⁾ na gestão da crise da dívida estatal antes da reunião informal do Conselho da Europa em 11 de março de 2011, Portugal foi obrigado a pedir ajuda financeira à *troika* FMI/BCE e UE em 7 de abril de 2001. O resultado da negociação foi estabelecido num Programa de Ajustamento Económico ⁽⁶⁾. Portugal terá até € 78 mil milhões de ajuda dos membros da *troika* para necessidades financeiras nacionais e para apoio ao

⁽⁴⁾ ECFIN COUNTRY FOCUS, *Destaque de país da Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros*, *Lições da expansão e quebra de Portugal para Recém-chegados*, Volume 3, edição 16, 22 de dezembro de 2006.

⁽⁵⁾ Ver DOW JONES: em 22 de fevereiro de 2011, Portugal poderá precisar em breve de assistência financeira, <http://www.dowjones.de/site/2011/02/portugal-kommt-baldfinanzhilfen-benotigen-kreise.html>.

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf.

Os documentos do programa estão publicados no Anexo 4 (Carta de Intenção, p. 38, Portugal – Memorando de políticas económicas e financeiras, p. 41, Memorando de Entendimento sobre condicionamento específico da política económica, p. 58, Portugal – Memorando Técnico de Entendimento (TMU), p. 94) e 5 (Calendário Indicativo de medidas para o setor financeiro e medidas estruturais do Memorando de Entendimento sobre condicionalismo económico).

seu sistema bancário. O compromisso político mais importante é a redução do défice orçamental em termos do PIB (meta fiscal), de acordo com a tabela seguinte. Em 2011, o objetivo é o défice fiscal de um máximo de 5,9% em termos de PIB.

13. Em 2013, Portugal deverá atingir novamente a meta de défice de 3% do tratado de Maastricht. Tanto Portugal quanto os parceiros da *troika* estão convencidos de que o país terá então acesso ilimitado aos mercados de capitais e poderá reembolsar obrigações do tesouro sob condições normais e ter um sistema bancário operacional (?).

14. Este Programa e o Memorando de Entendimento anexo contêm diversos compromissos relacionados com a responsabilidade dos poderes locais e regionais ou que têm um impacto direto ou indireto nos assuntos da autonomia local e regional. Os compromissos chave no que concerne à autonomia local e regional são os seguintes:

- Redução dos subsídios do estado aos municípios em €175 milhões em 2012 e 2013;
- Redução anual do número de funcionários municipais em 2% em 2012 e 2013;
- Reestruturação do mapa administrativo do país com vista à redução do número de unidades (freguesias);
- Diminuição do limite Geral de dívida local no Capítulo 37 da Lei n.º 2/2007 de 125% para 62,5%. Os pormenores das etapas desta reforma são estabelecidos abaixo.

15. Para além disso, o programa inclui reduções de deduções fiscais ao nível regional (imposto sobre as sociedades e imposto sobre o rendimento das pessoas singulares). Medidas fiscais estruturais poderão ter consequências no processo orçamental, reforçando a gestão, relatório e acompanhamento do risco. As novas regras devem ser implementadas em relação a empresas estatais (ou municipais). Os cargos de gestão e as unidades administrativas devem ser

(?) Ver visão geral do sistema bancário português em: *Metodologia de Estatísticas Bancárias da OCDE*, Notas por País, 2010 © OCDE, 2011, Portugal, pp. 139 e segs.

reduzidos, pelo menos, em 15% até ao fim de 2012. Prevê-se uma redução significativa do número de entidades locais e espera-se que o valor tributável de todas as propriedades fique mais próximo dos valores de mercado. Estas questões serão abordadas em maior detalhe nos capítulos seguintes.

16. O programa foi formalmente acordado pelo Conselho da Europa em 30 de maio de 2011 e pelo Conselho de Administração do FMI em 20 de maio. Um terço do valor total da ajuda concedida (até € 26 mil milhões) será financiado pela União Europeia ao abrigo do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (EFSM), outro terço pelo Instrumento Europeu de Estabilidade Financeira (EFSF), e o último terço pelo FMI ao abrigo do Mecanismo Alargado do Fundo (EFF)” (8). O parlamento português aprovou o programa. De acordo com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), o programa não foi sujeito a consulta prévia entre o governo central e os poderes locais e regionais, mas a ANMP teve oportunidade de o analisar e receber comentários das autoridades estatais competentes (9).

17. O Governo Português atualizou recentemente o programa (10) e comprometeu-se com as seguintes etapas de reforma quanto aos governos locais e regionais:

“Governos Locais e Regionais

13. *O enquadramento fiscal intergovernamental deve ser revisto aprofundadamente para reforçar a responsabilidade e a transparência fiscal de toda a governação. Necessitaremos de mais tempo para apresentar as leis das finanças públicas regionais e locais ao Parlamento do que tínhamos inicialmente previsto (final de dezembro de 2011). Assim, alteraremos o calendário do nosso compromisso e, até final de dezembro, prepararemos um documento definindo os elementos chave da reforma.*

(8) COMISSÃO EUROPEIA, *O Programa de Ajustamento Económico para Portugal*, Publicações ocasionais 79, junho 2011, p. 4.

(9) A ANMP preparou informação que entregou aos relatores do Congresso com explicações detalhadas dos elementos principais do atual processo de reforma relativo à democracia local e regional e observou em relação a este ponto: “A ANMP estudou o Memorando de Entendimento assinado pelo FMI, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu e manteve-se a par da sua implementação, nomeadamente no que concerne ao impacto nos poderes locais. Esteve também presente em reunião com as referidas entidades”.

(10) Carta de Intenção de 9 de dezembro de 2011, ver detalhes no site de internet do FMI: <http://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/120911.pdf>.

Com base neste documento e com o apoio técnico do FMI/CE, apresentaremos ao Parlamento uma proposta da lei das finanças públicas regionais até final de março de 2012 (referência estrutural) e uma proposta de lei das finanças locais públicas até final de junho.

14. Procuraremos um acordo financeiro com a Região Autónoma da Madeira.

A região coloca um entrave significativo para as finanças públicas portuguesas. O acordo incluirá critérios quantitativos sobre desempenho fiscal e reformas estruturais – as últimas em linha com as recomendações da missão de apoio técnico de setembro. Como condição prévia para a assinatura do acordo, o Governo da Madeira apresentará um Balanço de Matérias, o qual será revisto pelas autoridades e enviado ao Tribunal de Contas (MdE parágrafo 3.17). O orçamento de 2012 da Madeira deverá ser totalmente consentâneo com o orçamento do Estado. Ao abrigo do programa, asseguraremos que todas as dívidas em atraso sejam auditadas antes da implementação de qualquer estratégia de liquidação. Até que o acordo esteja em vigor, reforçaremos o nosso acompanhamento da execução orçamental da Madeira.

15. Está a ser preparada uma avaliação de empresas públicas locais e regionais. Com base nesta análise, e em linha com o Plano Estratégico para as empresas públicas do estado central, prepararemos planos de reestruturação para o setor das empresas públicas locais até final de janeiro de 2012. Quanto às empresas públicas regionais, a reestruturação na Madeira terá início ao abrigo do programa acima mencionado, tendo já sido iniciado o trabalho nos Açores.

Reforma da Administração Pública

16. Estão em curso planos para agilizar a administração pública (incluindo empresas públicas e fundações). Ao nível central, implementaremos na totalidade as medidas definidas no Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), com o objetivo de reduzir em 40 por cento as estruturas administrativas e em 27 por cento os cargos de chefia (que está acima dos 15 por cento de redução acordados no Memorando de Políticas Económicas e Financeiras de maio de 2011. Ao nível local, aprovámos em outubro o ‘Livro Verde da Reforma da Administração Local’ e apresentaremos ao Parlamento as propostas de lei respetivas até final de junho de 2012”.

18. No contexto destas negociações entre Portugal e os membros da *troika*, decorreu em circunstâncias excepcionais a missão de acompanhamento do Congresso a Portugal.

19. Os relatores do Congresso sublinham as dificuldades enfrentadas por Portugal relativamente à reposição da disciplina fiscal e orçamental, à recuperação económica e à competitividade e redução do desemprego. Neste contexto, os relatores gostariam de elogiar todos aqueles com quem falaram no decorrer da missão, pela sua atitude de abertura em relação aos problemas de autonomia local e regional e pelo seu compromisso na prestação de informações à delegação.

20. As implicações dos compromissos assumidos no Memorando de Entendimento no que diz respeito à autonomia local e regional suscitam três observações gerais:

- As obrigações de Portugal quanto à redução do seu défice geral da dívida pública, de acordo com uma abordagem de redução do défice bastante ambiciosa, obrigam o governo a implementar cortes significativos nos gastos e receitas, assim como relevantes reformas territoriais e administrativas, tanto ao nível regional, quanto local.

- As opiniões dos representantes dos partidos políticos e dos funcionários públicos dão a impressão de que a reforma imposta pela *troika* exige reformas generalizadas a nível regional e local (uma necessidade há muito identificada, mas ainda não combatida).

- Não existe, obviamente, qualquer reflexão aprofundada quanto ao facto de as exigências da *troika* aos níveis regional e local serem consonantes com as disposições da Constituição, a qual garante autonomia regional e local, nem com o estabelecido na Carta. As exigências de reforma com base no Memorando de Entendimento aos níveis regional e local são definidas como “inevitáveis”.

21. Face ao exposto, os relatores estão cientes de que existem duas abordagens possíveis com vista a uma análise da situação atual da autonomia regional e local em Portugal, em conformidade com a Carta:

▪ Aceitar que existe uma forte pressão sobre as autoridades do estado para ultrapassar uma grave crise da dívida pública e os seus efeitos sobre a autonomia regional e local, particularmente sobre os orçamentos, ou seja, aceitar que a Carta está, pelo menos temporariamente, politicamente suspensa, ou

▪ Apesar disso, pedir a conformidade com as disposições constitucionais relativas a autonomia regional e local e com a Carta, mesmo neste momento difícil.

22. Apenas a segunda alternativa é adequada à abordagem da presente situação, especificamente quanto à autonomia regional e local. A crise da dívida pública não alterou o enquadramento constitucional ou a arquitetura fundamental que caracteriza os diferentes níveis de governo, nem alterou a natureza vinculativa da Carta. A Carta foi ratificada sem reservas por Portugal e, como tal, deve ser cumprida, no seu todo, pela lei e pelas políticas internas. Assim, é essencial manter a coerência entre as disposições da Carta e os aspetos do Programa de Ajustamento Económico que são relevantes para a autonomia regional e local. Caso contrário, arrisca-se a que os efeitos das medidas de ajustamento sejam nocivos para as relações entre as autoridades regionais e locais e o governo central de Portugal, no período pós-crise.

23. Dado que o programa diz respeito tanto a questões fiscais quanto económicas, bem como a reformas estruturais de longo alcance ao nível do estado, é necessário iniciar um profundo debate constitucional, político e económico sobre os seus objetivos e efeitos, não só sobre o conteúdo específico local e regional do Programa de Ajustamento Económico, mas também sobre o âmbito da autonomia regional e local, conforme garantida pela Carta. A crise poderá, na realidade, ser um catalisador para a melhoria do diálogo entre entidades nacionais, regionais e locais, de forma a ultrapassarem em conjunto as graves consequências da crise. Neste contexto, poderá ser útil recorrer, como referência, às “Linhas de orientação para respostas políticas do governo central ao impacto da crise económica no governo local”, adotadas pelos Ministros responsáveis pelo Governo Local e Regional da Comissão Europeia em Utrecht 2009.

24. As entidades regionais e locais necessitam também assumir compromissos sérios neste processo de consolidação. Poderá ser útil um diálogo estruturado entre os níveis nacional, regional e local para que todas as entidades encontrem soluções adequadas a diferentes aspetos da crise. A experiência noutros estados-membros do Conselho da Europa demonstra que a crise pode ser ultrapassada apenas através da melhoria e do reforço da cooperação entre os vários níveis do governo, ainda que as reformas atuais, em especial aquelas que dizem respeito à distribuição de poderes, repartição de fundos ou estruturas da administração sejam essenciais para a resolução da crise.

2.2. *Contexto interno político: eleições (presidenciais, parlamentares, autárquicas e locais)*

25. No âmbito das negociações do pacote de ajuda internacional, o governo em funções, sob o comando do Primeiro-Ministro José Sócrates (*Partido Socialista*) perdeu no parlamento uma votação relativa ao pacote de ajustamento orçamental ⁽¹¹⁾. Em consequência, apresentou a demissão em 23 de março de 2011. As eleições gerais antecipadas tiveram lugar em 5 de junho de 2011. Segundo os resultados oficiais, os votos para a Assembleia da República (230 assentos no total) foram distribuídos pelos partidos políticos como se segue:

Partido Social Democrata (PPD/PSD) – 38,65% = 108 assentos

Partido Socialista (PS) – 28,06% = 74 assentos

Centro Democrático e Social – Partido Popular (CDS-PP) – 11,70% = 24 assentos

Coligação Democrática Unitária:

Partido Comunista Português e Partido Ecologista “Os Verdes” (PCP-PEV) ⁽¹²⁾ – 7,91% = 16 assentos

⁽¹¹⁾ Ver o comentário geral sobre a situação em: *Económico*, 17 de março de 2011, 00:04, Bruno Proença, http://economico.sapo.pt/noticias/o-povo-tem-de-ser-ouvido_113609.html.

⁽¹²⁾ O PCP e o PEV concorreram em conjunto às eleições de 2011, no âmbito da “Coligação Democrática Unitária (PCP-PEV)”, obtendo 7,91% dos votos.

Bloco de Esquerda (BE) – 5,17% = 8 assentos

Fonte: <http://www.legislativas2011.mj.pt/index.html>

26. O novo Primeiro-Ministro para o próximo mandato de quatro anos (2011-2015) é Pedro Passos Coelho. A sua coligação PPD/PSD e CDS-PP detém 132 dos 230 assentos na Assembleia da República. O programa do governo para o próximo período eleitoral foi apresentado em 30 de junho de 2011 ⁽¹³⁾.

27. As próximas eleições, locais e regionais terão lugar em 2013.

2.3. Perceção dos tópicos de autonomia local dentro do sistema político

28. O elemento principal do debate política sobre a autonomia regional e local é dedicado ao “Programa de Ajustamento Económico” para Portugal, aceite pelo anterior governo com o acordo do parlamento.

29. Na reunião com os relatores do Congresso, as posições dos representantes dos partidos políticos no Parlamento sobre a autonomia regional e local incluíram o seguinte:

30. O PSD considera, na generalidade, que a pressão exercida pelas organizações internacionais é uma oportunidade para alcançar reformas importantes a todos os níveis, incluindo a organização mais eficiente do poder local e fundir pequenas unidades no interesse do princípio da subsidiariedade. Medidas governamentais restritivas poderão, teoricamente, ser uma ameaça à autonomia dos poderes locais, mas essa seria uma consequência do programa da *troika*. Em relação às finanças locais, os municípios recebem menos financiamento do que o previsto por lei. O PSD levantou a questão de determinados tipos de despesas locais, como por exemplo as referentes questões ambientais, deverem receber tratamento preferencial, estando isentas de restrições da dívida.

⁽¹³⁾ Discurso de apresentação do Programa do Governo, 2011-06-30 <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/PrimeiroMinistro/Intervencoes/Pages/Intervencoes.aspx>.

31. O PS concentrou-se na questão da autonomia local e na necessidade de definir as funções do governo central por um lado, e dos poderes locais por outro. A problemática das “eleições autárquicas” mereceu especial atenção, tal como a questão da melhoria geral da transparência nos atos dos poderes locais. O PS apoia a reforma das freguesias, especialmente em Lisboa (redução de 53 para 24 freguesias). Considera também que a organização das finanças locais deve ser alvo de atenção ao longo do ano.

32. Na generalidade, o CDS/PP apoiou os quatro pontos fulcrais do Livro Verde ⁽¹⁴⁾. Mostrou-se particularmente preocupado com a reforma do setor empresarial local, a proteção das freguesias do interior para assegurar e melhorar a coesão do território e a reforma dos executivos locais (afastamento dos representantes da oposição dessas instituições). O CDS/PP mostrou-se cético em relação à autonomia regional, na medida em que as reformas necessitavam de uma maioria de dois terços no parlamento. As finanças locais dependem maioritariamente das transferências do estado (que representam até 70% do total, ficando os impostos locais pelos 11%). O estado cobra todos os impostos através do seu próprio sistema administrativo central. Os poderes locais sentem que os seus interesses não são convenientemente servidos. Do lado do rendimento, a avaliação dos valores da propriedade local deveriam aumentar entre 0,5 e 0,8%. Os proprietários de casas enfrentam uma dificuldade crescente na manutenção os seus imóveis. O número de casas abandonadas ou delapidadas está a aumentar. Para além disso, em consequência da crise, as despesas com saúde e educação do orçamento do estado aumentaram.

33. O PCP (Partido Comunista Português) não assinou o Memorando de Entendimento. Na sua opinião, a dívida pública global deveria ser renegociada com os credores internacionais. O principal problema relativamente à autonomia local é o facto de o governo não respeitar a sua autonomia administrativa e financeira, bem como a falta de equilíbrio na distribuição de recursos financeiros entre a administração central e a local, violando a Constituição portuguesa. Não deverá haver alteração no sistema de membros eleitos nas instituições executivas locais em respeito pelo trabalho dos 60.000 vereaa-

⁽¹⁴⁾ Ver *infra* em “3.1. Desenvolvimentos constitucionais”.

dores eleitos que desempenharam as suas funções sem que para tal tenham sido pagos. O partido apelou à criação de estruturas regionais no continente português.

2.4. Relatórios e recomendações anteriores

34. Portugal tem sido sujeito a várias missões de acompanhamento do Congresso em várias ocasiões. Referimo-nos à Recomendação do Congresso 127 (2003) sobre democracia local e regional em Portugal e a um relatório sobre finanças públicas locais redigido para a Câmara de Autoridades Locais em 2010 ⁽¹⁵⁾. A Recomendação do Congresso 219 (2007) sobre o Estatuto das “cidades capitais” pode ser igualmente de particular interesse.

3. Honrar obrigações e compromissos

3.1. Desenvolvimentos constitucionais

35. A alteração mais recente da Constituição em relação à autonomia local e regional ocorreu em 2005 ⁽¹⁶⁾. Em relação aos compromissos do Programa de Ajustamento Económico, Portugal tenciona alterar radicalmente o âmbito e o enquadramento dos governos locais e regionais, mas os representantes do estado não têm aludido ao facto de estas modificações exigirem alterações à Constituição. Segundo o Secretário de Estado da Administração Local e da Reforma Administrativa (SEALRA), o governo referiu em outubro de 2011 o que estava abrangido pela reforma no seu “Livro Verde sobre a Reforma do Governo Local” ⁽¹⁷⁾. Os quatro pontos fulcrais da reforma referem-se a:

- o setor empresarial local,
- organização territorial,

⁽¹⁵⁾ Comité institucional CPL(18)4 a partir de 24 de fevereiro de 2010

⁽¹⁶⁾ A “VII Revisão Constitucional [2005] (Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto)” introduziu o novo Artigo 295.º na Constituição, que se refere ao referendo no contexto da UE.

⁽¹⁷⁾ Ver o Livro Verde (versão portuguesa “Documento Verde da Reforma da Administração Local”): http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Documentos/MAAP/Doc_Verde_Ref_Adm_Local.pdf.

- gestão municipal e intermunicipal, financiamento,
- e vários aspetos relativos à democracia local.

36. As várias vertentes do Livro Verde implementam os compromissos do Programa de Ajustamento e servem de guia aos diferentes atos legais indispensáveis aos quatro pontos fulcrais citados acima. Os compromissos do Programa de Ajustamento (ver parágrafo 6.) terão impacto no número e na dimensão dos poderes locais ⁽¹⁸⁾, na vertente das despesas e dos rendimentos das finanças locais e regionais e limitarão ainda mais os planos da dívida locais e regionais ⁽¹⁹⁾. Exigem alteações de monta ao nível dos procedimentos orçamentais e no processo contabilístico e de acompanhamento, com consequências em termos de recursos humanos ⁽²⁰⁾ dos poderes locais e regionais (por exemplo, a estrutura e o número e os planos de remuneração do pessoal regional e local), exigindo também reformas de longo alcance em termos de empresas municipais ou de propriedade regional ⁽²¹⁾. Para além disso, as medidas relativas a empresas públicas ou detidas pelo estado afetarão indiretamente as entidades locais e regionais, aumentando custos e honorários, reduzindo o apoio estatal aos cidadãos e obrigando os poderes locais e regionais a

⁽¹⁸⁾ O objetivo da reestruturação das unidades locais deverá ser o de reduzir o número de unidades para 1.000-1.500 (atualmente são 4.259).

⁽¹⁹⁾ O governo está a averiguar um novo instrumento para alterar o limite geral de dívida introduzido pela reforma de 2007. O Ministro das Finanças é a favor de uma descida do limite de dívida de 125% para 62,5%. Em termos de tesouraria, isso significaria uma redução de subsídios para inovação e aperfeiçoamento ao nível regional e local de €140 milhões. Uma das principais medidas é a redução de salários e vencimentos dos funcionários públicos (cancelamento dos subsídios de Natal e de Páscoa = 14%). A ANMP concordou com o uso desta medida como forma de limitar o teto da dívida.

⁽²⁰⁾ Ver detalhes no parágrafo 114.

⁽²¹⁾ Existe um consenso político alargado no governo quanto ao facto de as empresas municipais dependerem económica e financeiramente de recursos municipais. Após uma reunião com o Tribunal de Contas, a abordagem do governo será redefinida. Deixará de existir uma proibição geral de criação de empresas municipais, mas são necessários regulamentos adicionais para evitar o impacto negativo das empresas municipais nos seus municípios. O efeito da racionalização tem também de ser reforçado. A sua base será um Livro Branco do governo sobre empresas de autoridades locais, que deverá ser apresentado em novembro de 2011. Está em curso um processo de consulta.

subsídios do estado. Terão, forçosamente, implicações no exercício dos poderes das autoridades locais e regionais.

37. O Livro Verde define os objetivos, procedimentos e metodologia dos pontos fulcrais da reforma, mas não é legalmente vinculativo só por si. No decorrer das reuniões com os relatores, o Secretário de Estado e outros representantes do estado sublinharam a natureza política do documento e o facto de continuar aberto a discussão e a maior agilização no âmbito dos processos parlamentares políticos e legislativos. Deverá ser permitido às associações de autoridades locais e regionais a intervenção em relação aos diversos aspetos do documento.

38. De acordo com a metodologia adotada em relação a empresas municipais, o governo desenvolveu mecanismos legais para suspender a criação de novas entidades até que o funcionamento das atuais empresas municipais seja avaliado e o novo enquadramento legal esteja em vigor ⁽²²⁾ ⁽²³⁾. Está a ser adotada uma abordagem semelhante em relação aos restantes pontos fulcrais da reforma. O governo comprometeu-se a respeitar, por exemplo no caso da questão das freguesias, a sua identidade, nomes, história e cultura na determinação das disposições legais relativas ao novo mapa territorial ⁽²⁴⁾.

39. Pese embora a implementação dos objetivos definidos no Livro Verde exija instrumentos juridicamente vinculativos, o governo concentra os seus esforços numa “racionalização” do enquadramento legal atual, não existindo, claramente, qualquer intenção de alterar a Constituição. Segundo o Secretário de Estado da Administração Local, o governo está disposto a respeitar a autonomia local (e regional), mas implementará as reformas de forma a manter

⁽²²⁾ A apresentação à Assembleia da República de uma proposta de lei para um novo enquadramento legislativo do SEJ, concentrando-se no reforço da legislação atualmente em vigor, nomeadamente:

- Lei n.º 53-F/2006, Regime Jurídico do SEL;

- Lei n.º 02/2007, Lei das Finanças Locais.

⁽²³⁾ A Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro, alterou o regime jurídico das empresas públicas, suspendendo, nomeadamente, a criação de novas empresas municipais (artigo 4.º).

⁽²⁴⁾ Livro Verde, p. 25, Iniciativa na Assembleia com vista a elaborar atos jurídicos com o objetivo de tornar o novo mapa territorial mais prático, nomeadamente:

- Lei n.º 8/93, Plano legal para a criação de freguesias (edição atual).

na arquitetura da reforma o equilíbrio entre os interesses do estado e locais/regionais. Em relação ao papel da Carta no processo legislativo de redação, esta não é utilizada pelo Secretário de Estado como uma referência importante para as reformas em curso.

3.2. *Autonomia local: Carta Europeia da Autonomia Local*

3.2.1. *Disposições institucionais e devolução de competências*

40. O fundamento principal da salvaguarda constitucional da autonomia local é o artigo 235.º da Constituição. O artigo 235.º, n.º 1, garante a existência de autoridades locais como parte integrante da estrutura organizativa democrática do país. É uma garantia no âmbito do artigo 3.1 da Carta. No entanto, é apenas uma garantia institucional e não assegura a existência de cada uma das unidades locais. Esta poderá ser uma diferenciação no contexto da reforma pretendida do mapa territorial português.

41. O artigo 235.º, n.º 2, da Constituição define as funções dos poderes locais, declarando que estas “visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”. Esta redação não é diretamente equivalente à do artigo 3.1 da Carta, que pede “o direito e a possibilidade de os poderes locais, no âmbito dos limites da lei, regularem e gerirem uma parcela substancial dos assuntos públicos sob a sua responsabilidade”. Porém, se as disposições da legislação portuguesa relativas a poderes e responsabilidades dessas entidades forem tidas em consideração (Lei n.º 159/99), o âmbito das responsabilidades atribuídas a diversos tipos de autoridades locais em Portugal (freguesias e municípios por um lado, e regiões autónomas por outro), corresponde em traços largos à definição do artigo 3.1 da Carta. O âmbito dessas responsabilidades está enunciado detalhadamente no relatório do CDLR (Comité Europeu sobre Democracia Local e Regional) de 2006 sobre Portugal ⁽²⁵⁾.

⁽²⁵⁾ CDLR, *Estrutura e operação da democracia local e regional, Portugal*, pp. 31 e segs.

42. A proteção dos poderes locais é reforçada através do artigo 288.º da Constituição (26), limitando o âmbito de revisão da autonomia dos poderes locais e da autonomia política e administrativa dos arquipélagos.

43. O Livro Verde estabelece (27) várias linhas de orientação chave, não só para um maior desenvolvimento dos poderes e das responsabilidades dos poderes locais e regionais e de diversos tipos de cooperação intermunicipal, mas também para o funcionamento de toda a arquitetura do estado:

“Em relação à repartição de poderes e responsabilidades de diversos níveis de autoridades locais e dos respetivos mecanismos de financiamento, a reforma do governo local cumprirá as seguintes premissas:

- a) implementação dos princípios de devolução e de subsidiariedade;*
- b) incidência na melhoria da coesão nacional e promoção da solidariedade inter-regional;*
- c) priorizar à eficiência da gestão pública;*
- d) alcançar um equilíbrio adequado entre a devolução de poderes e os mecanismos de financiamento necessários;*
- e) melhoria da transparência do sistema de gestão do governo através do desenvolvimento da cidadania ativa;*
- f) criação de uma associação de gestão do governo local através da DGAL (28), mantendo um registo das melhores práticas ao nível local;*
- g) reforço da cidadania através do acompanhamento da ação e do exercício do governo local pela sociedade civil, encorajando a criação de recursos e de mecanismos que permitam um acesso mais fácil e mais amplo à informação pública;*

Com base nas premissas acima, o governo pretende alcançar os seguintes resultados:

(26) “Artigo 288.º (Limites materiais da revisão)

As leis de revisão constitucional terão de respeitar:

n) A autonomia das autarquias locais;

o) A autonomia político-administrativa dos arquipélagos dos Açores e da Madeira”.

(27) Livro Verde, pp. 26-27.

(28) DGAL – Direção Geral das Autarquias Locais.

a) *redefinição de poderes, promoção da melhoria do desempenho das comunidades intermunicipais e das áreas metropolitanas;*

b) *diferenciação e coordenação de poderes e responsabilidades entre freguesias, municípios, comunidades intermunicipais e outras estruturas associadas;*

c) *reforço da legitimidade e da fiscalização democrática de comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas;*

d) *regulação das associações intermunicipais com vista à acreditação, evitando duplicação e permitindo economizar no uso de recursos;*

e) *revisão do financiamento dos poderes locais para cumprimento dos seguintes objetivos:*

i. sustentabilidade financeira;

ii. Novo paradigma de recursos próprios”.

44. Tendo em conta que uma reforma constitucional aumentaria os entraves jurídicos à implementação atempada de um programa de reforma ambicioso e que as autoridades oficiais não anunciaram quaisquer iniciativas de reforma da Constituição, é, no entanto, necessário comparar as diversas medidas de reforma do Livro Verde com as disposições constitucionais acima mencionadas, bem como com as disposições da Carta. Todas as propostas de lei que tenham consequências sobre a autonomia local e regional devem cumprir o artigo 288.º, alínea n), da Constituição. A disposição é aplicável às “leis de revisão constitucional” e mais ainda às leis gerais.

45. Os representantes do estado não prestaram qualquer informação quanto ao facto de ter sido levada a cabo uma verificação da conformidade constitucional das diversas medidas de reforma nem aos seus eventuais resultados. Para além disso, não existiram alusões ao valor legal do Programa de Ajustamento Económico e aos seus vários elementos no âmbito da Constituição Portuguesa ou da Carta. É óbvio que o programa não possui o estatuto legal de um tratado internacional e não foi transposto para o sistema jurídico português, no âmbito do artigo 8.º, n.º 2, da Constituição. Assim sendo, o Programa não tem valor jurídico equivalente ao da Constituição ou ao da Carta. Apesar de o ponto de partida dos representantes do estado ser a premissa de que o Programa é politicamente vinculativo, justificando a interferência gene-

realizada no âmbito atual da autonomia local e regional, a situação jurídica exige uma distinção maior entre os componentes da reforma que dizem respeito direta e constitucionalmente aos pilares da autonomia local e regional e outros componentes de natureza mais técnica e administrativa.

3.2.2. *Questões territoriais*

46. Um dos mais importantes objetivos da reforma prende-se com a organização do território do país a nível local. O Secretário de Estado abordou este assunto nos seguintes termos: “O objetivo da reestruturação das unidades locais deverá ser o de reduzir o número de unidades para 1.000-1.500”⁽²⁹⁾. Entretanto, o governo apresentou a Proposta de Lei n.º 44/XII, que alterou os critérios geográficos e demográficos para a reforma ao nível das freguesias (existe agora uma forte diferenciação nos objetivos da reforma entre áreas urbanas e rurais) e diminuirá, conseqüentemente, o número de freguesias, dentro das margens da reforma, para 2.000 e 2.500 unidades. Outro fator importante diz respeito às funções das comunidades intermunicipais (CIM) e áreas metropolitanas⁽³⁰⁾. Por outro lado, não existem planos para alterar as estruturas das regiões administrativas no continente português, dado que se pretende fazer reformas limitadas das disposições jurídicas que regem os dois arquipélagos. O governo não tem qualquer intenção de criar novas estruturas regionais. As estruturas atuais serão reforçadas de acordo com os resultados de dois projetos piloto conducentes ao reforço das “entidades regionais”.

47. Todas estas reformas devem estar em conformidade com as disposições constitucionais que definem o âmbito da autonomia local e regional. A Constituição Portuguesa distingue claramente os tipos de autonomia local e regional. Por um lado, permite a criação de duas “Regiões Autónomas”, os Açores e a Madeira (ver artigos 225.º e segs.). Por outro, existem disposições para três níveis de “autoridades locais” (artigos 235.º e segs.): freguesias, municípios e regiões administrativas no continente. Além disso, a Constituição

⁽²⁹⁾ Atualmente são 4.260 – ver parágrafo 43.

⁽³⁰⁾ Livro Verde, p. 29.

permite “outras formas de organização do governo local” em grandes áreas urbanas e nas ilhas (artigo 236.º, n.º 3).

48. Em consequência do resultado negativo do referendo de 1998, com base no artigo 256.º da Constituição, não foram estabelecidas até agora quaisquer “regiões administrativas”. Isto significa que, tendo sido estabelecidos três níveis de autonomia local e regional nos Açores e na Madeira, apenas estão instituídos dois níveis no continente. O Congresso adotou uma recomendação sobre este tópico em 2003 ⁽³¹⁾. Na reunião com os relatores, os representantes locais e regionais salientaram que o referendo de 1998 resultou numa votação contra porque o mapa regional apresentado no referendo não era adequado à resolução dos problemas portugueses a nível regional. Assim, poderá ser necessário realizar outro referendo sobre a organização do território continental em Portugal, dado que o artigo 256.º da Constituição não proíbe uma segunda iniciativa.

49. A unidade local mais importante em termos de unidade, poderes, finanças e capacidade de organização é o município. Portugal tem 308 municípios. O número médio de habitantes é de cerca de 35.000. Poderá parecer que a reforma não pretende aumentar a eficiência da administração local através da fusão de municípios. Isso é compreensível, porque os municípios portugueses são já substancialmente grandes em termos de população quando comparados com padrões internacionais.

50. Os gráficos a seguir mostram como os municípios portugueses se comparam com os de outros países, em termos de população e número ⁽³²⁾:

⁽³¹⁾ Parágrafo 82 da Recomendação do Congresso 127 (2003):

“82. Quando foi realizado o referendo para estabelecimento de oito regiões no continente português em 8 de novembro de 1998, 64% dos 49% dos eleitores que participaram votaram contra a proposta. Uma análise mais pormenorizada dos acontecimentos é fornecida por um documento produzido pelo Sr. Montalvo, para a Comissão permanente da Câmara das regiões do CLRAE sobre os resultados do referendo português de 8 de novembro de 1998 (CPR/CP (5)15), ao qual deve ser feita referência”.

⁽³²⁾ *Análises Territoriais da OCDE, Portugal ©, 2008, OCDE.*

Figure 3.3. **Average size of municipalities in OECD countries, 2006**
Unit: number of people per municipality

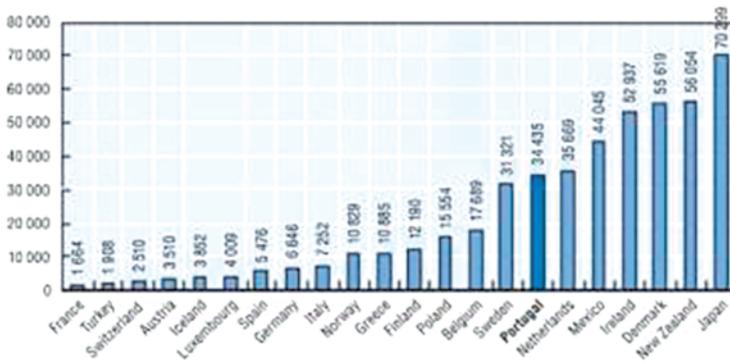
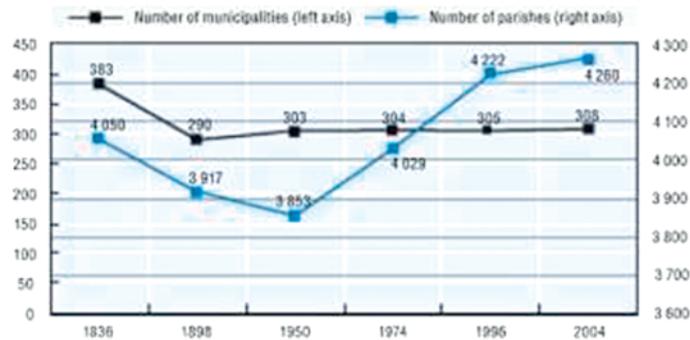


Figure 3.4. **Number of municipalities and parishes in Portugal**



Source: Council of Europe.

Figura 3.3. Dimensão média de municípios nos países da OCDE, 2006 (Unidade: número de pessoas por município).

Figura 3.4. Número de municípios e freguesias em Portugal (número de municípios: eixo da esquerda; número de freguesias: eixo da direita)

51. Em comparação, o número de freguesias é efetivamente alto – existem mais de 4.251 com uma ligeira tendência de subida desde 1950. Os limites das freguesias são congruentes com um município, não existindo freguesias associadas a dois ou mais municípios.

52. Segundo a análise do Presidente da Associação de Freguesias, as estruturas das freguesias portuguesas apresentam um problema quantitativo, bem como inúmeros desequilíbrios estruturais e condições específicas:

- A dimensão das freguesias em termos de eleitores é bastante díspar. A amplitude varia entre os 39 e os 57.000 eleitores.

- As receitas financeiras são muito limitadas, atingindo aproximadamente 1% da receita local global.

- O financiamento das freguesias varia por ano entre €15.230 e €403.000.

- Apesar de juridicamente independentes, as freguesias dependem financeiramente dos municípios a que pertencem.

- Na generalidade, é possível uma transferência de pessoal entre freguesias e municípios.

- As freguesias têm fracos poderes administrativos, dado que apenas 1,4% dos membros dos órgãos das freguesias são pagos. Os restantes membros desempenham as suas funções sem receber remuneração. O leque de pagamentos varia entre €610 e €953 mensais (o salário mínimo em Portugal é de €485).

53. Na opinião dos relatores, a reforma ao nível das freguesias parece adequada, mas uma mera fusão de unidades de freguesia poderá não ter os efeitos desejados devido aos frágeis poderes e responsabilidades das freguesias em comparação com os dos municípios e o baixo impacto orçamental da administração das freguesias. Em segundo lugar, a reforma não abrange totalmente as funções tradicionais das freguesias. Em tempos de crise, as freguesias têm uma missão especial, dado que fazem face aos “mais necessitados” e às suas necessidades básicas, em especial em termos de serviços sociais de interesse geral. Estes aspetos refletem a noção de proximidade, transparência e responsabilização democrática. Todas estas vertentes constituem importantes valores básicos que caracterizam a autonomia local. O Congresso referiu-se às funções das freguesias na sua Recomendação de 2003 ⁽³³⁾. Essas considerações

⁽³³⁾ Parágrafo 21 do relatório explicativo da Recomendação do Congresso 127 (2003): “21. As disposições constitucionais sobre freguesias refletem uma tradição enraizada de organiza-

parecem manter a sua relevância ainda hoje. Assim, poderá ser útil repensar o ponto de partida da reforma e incluir elementos de reforma qualitativa, de modo a fortalecer a capacidade das freguesias na representação de uma verdadeira mais-valia para os cidadãos.

3.2.3. *Relações entre autoridades centrais e locais*

54. A administração dos governos central e local está relativamente separada. Segundo o artigo 267.º, n.º 1, da Constituição, *“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”*. Considerando que o Programa de Ajustamento Económico para Portugal contém importantes compromissos sobre a reforma da administração pública, existem, pelo menos, três questões referentes a relações intrainstituições entre entidades governamentais centrais e locais:

- A racionalização da administração central reformulará a administração central ao nível regional e local, criando uma necessidade de reorganização da interface e das interligações entre esses níveis. Isto poderá refletir-se igualmente na organização de entidades regionais e locais.

- A definição de parâmetros com vista a melhorar a eficiência e a eficácia das entidades da administração central poderá também ser adaptada a medidas de reformas semelhantes a nível regional e local. Tal poderá infringir a autonomia da reforma das entidades autónomas.

- Por fim, mas não menos importante, os poderes atuais de fiscalização “normal” por parte da administração central em relação às entidades autónomas poderão ser ampliados ou mais pormenorizados em tempos de necessi-

ção de assuntos comuns a um nível mais local. Como o nome das mesmas indicia, a instituição tem origem nas paróquias das igrejas. Neste momento, perderam qualquer relação com esta parte do passado. Os relatores têm a impressão de que a instituição das freguesias goza de bastante credibilidade e afeto entre as populações. Na sua organização atual, as freguesias representam uma ou mais contribuições de Portugal para o património europeu de autonomia local”.

dades excepcionais, de forma a agilizar o conjunto das atividades nacionais, regionais e locais.

55. Um exemplo da interação destes problemas pode ser observado ao nível do desenvolvimento económico a nível regional. O estado tem uma ferramenta principal, as CCDDR (Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, 5 unidades + ilhas). Este nível corresponde ao nível NUTS 2 na terminologia da UE e tem sido, até agora, uma unidade de administração central descentralizada. O governo pretende reforçar o nível NUTS 2 através dos agrupamentos intermunicipais e das áreas metropolitanas. Os detalhes são apresentados no Livro Verde. Espera-se que um estudo piloto, que deveria ter começado a 1 de dezembro de 2011, produza resultados sobre a distribuição de poderes e responsabilidades entre os diferentes níveis de governo. Até agora, não está claro em que medida esta função do estado será alterada pela inclusão de aspetos locais (intermunicipais) e se este órgão de desenvolvimento regional se tornará num novo tipo de autoridade situada entre os interesses centrais e locais.

56. Os representantes da ANMP levantaram questões sobre fiscalização especial em relação ao cumprimento das responsabilidades dos presidentes das câmaras ⁽³⁴⁾. Existiram medidas recentes por parte do órgão de fiscalização, com Presidentes de Câmaras a serem multados entre €1.000 e €1.500 pelo incumprimento de regras financeiras. A ANMP critica esta situação, alegando que o estado não pode multar detentores de cargos de autoridade local por resultados negativos na gestão de dívida pelos quais é responsável (por exemplo, através do corte de linhas de dívida). Além disso, levantam a questão da adoção de uma abordagem diferente entre a responsabilização jurídica de vereadores locais e de membros do governo. A questão de como distinguir as consequências da responsabilização política a nível ministerial e a responsabilização a nível regional ou local é uma questão complexa com relevância para todos os estados-membros do Conselho da Europa. Alguns elementos desta questão serão abordados na Secção 3.3, artigos 7.º e 8.º (ver abaixo).

⁽³⁴⁾ Ver comunicação da ANMP: “Responsabilidade financeira dos Autarcas, Assembleia da República rejeitou proposta que a ANMP sugeriu e o governo aceitou”, Comunicação ANMP, 9 de dezembro de 2010.

57. Em termos jurídicos gerais, a fiscalização administrativa está limitada ao controlo da legalidade das atividades dos poderes locais (artigo 242.º da Constituição), tendo, portanto, como objetivo assegurar o cumprimento da lei. O Governo, através do Ministério das Finanças é o órgão que desempenha a fiscalização administrativa geral, incluindo a recolha e análise de informações e justificações exigidas para assegurar que as leis e regulamentos são cumpridos pelos órgãos e departamentos do governo local, as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais. O Tribunal de Contas conduz a fiscalização especial dos poderes locais, de acordo com o artigo 214.º da Constituição. O Tribunal de Contas tem poderes não só para examinar as diversas contas, como também para fazer verificações sobre a legalidade de despesas que impliquem compromissos financeiros a médio, longo prazo, e verificar se as despesas estão previstas no orçamento. Os detalhes da fiscalização administrativa são apresentados na lei pertinente (Lei n.º 27/96, de 1 de agosto); existem também instrumentos de fiscalização especial relativos a planos diretores municipais, para assegurar que os planos municipais cumprem determinadas leis e regulamentos, e verificar se cumprem e se ajustam a outros planos supramunicipais.

3.2.4. Recursos financeiros

Princípios legais

58. Os princípios básicos do sistema de financiamento dos poderes locais estão estabelecidos no artigo 238.º da Constituição Portuguesa ⁽³⁵⁾. Este artigo contém pelo menos cinco garantias:

- A autonomia dos poderes locais em relação aos seus próprios ativos e finanças;
- O princípio da distribuição equitativa dos recursos públicos entre o estado e os poderes locais;
- A necessidade de compensação em caso de disparidades entre autoridades locais da mesma categoria;
- A atribuição de retorno financeiro dos ativos locais e de custos de serviços locais; e
- O poder de tributação no âmbito da lei.

59. O artigo 254.º da Constituição Portuguesa acrescenta a estas garantias o direito dos municípios a uma parte do rendimento nacional de impostos diretos e o direito a ter impostos próprios sobre o rendimento. O poder de criar novos impostos é concedido à Assembleia da República (artigo 165.º, n.º 1, alínea j)), os poderes locais não têm, na generalidade, poder legislativo para criar novos impostos. Como tal, ao abrigo da Lei das Finanças Locais, todos os órgãos dos poderes locais estão proibidos de cobrar impostos não instituídos por lei. Em relação a desenvolvimentos em outros países do Conselho da Eu-

⁽³⁵⁾ “Artigo 238.º (Património e finanças locais)

1. As autarquias locais têm património e finanças próprios.
2. 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 desigualdades entre autarquias do mesmo grau.
3. As receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços.
4. As autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei”.

ropa conducentes à ampliação da base tributável dos poderes locais, poderá existir motivo para considerar a introdução de uma maior flexibilidade, respeitando a redação do artigo 9.4 da Carta: “que os sistemas se revistam de uma natureza suficientemente diversificada e dinâmica”. Além disso, os impostos locais devem, porém, cumprir as condições de a base de tributação local ter um conteúdo local e não afetar negativamente o funcionamento do mercado interno português.

60. Além das disposições constitucionais, as seguintes leis contêm disposições especiais sobre as finanças municipais e das freguesias: Leis n.ºs 42/98, de 6 de agosto, 87-B/98, de 31 de dezembro, 3-B/2000, de 4 de abril, 15/2001, de 5 de junho, e 94/2001, de 20 de agosto, e Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, e em especial a Lei n.º 2/2007 (as regras que regem as finanças municipais e das freguesias).

61. Estas disposições constitucionais e jurídicas estão implementadas da seguinte forma: O retorno dos seguintes impostos é atribuído às autoridades locais; são cobrados pelos departamentos relevantes do governo central. Todos os impostos especificamente locais são obrigatórios, com exceção da derrama:

- imposto municipal sobre imóveis;
- imposto sobre a transferência, para o pagamento de direitos imobiliários;
- imposto municipal sobre veículos;
- a derrama (imposto municipal adicional) sobre rendimentos das empresas.

62. Os municípios e as freguesias possuem outras fontes de rendimento sob a forma de encargos pelo uso dos seus serviços e de rendimentos dos ativos municipais. Os ativos são garantidos pela Constituição (artigo 238.º, n.º 1). Este “rendimento próprio não fiscal” representa aproximadamente 12% das receitas municipais. Face ao exposto, este tipo de receita tem apenas um pequeno impacto – à luz dos efeitos cumulativos da descida das receitas provenientes dos seus próprios recursos, do retorno da PIE (Participação nos

Impostos do Estado), e dos subsídios do estado – na situação orçamental das subdivisões.

Situação da política macroeconómica e fiscal em 2010/2011

63. A situação financeira dos poderes locais em Portugal tem sido significativamente influenciada pelos efeitos da crise económica desde 2008, o resultado do programa de Estabilidade e Crescimento da UE para o país e o Programa de Ajustamento Económico UE/FMI/BCE para Portugal desde o verão de 2011. Os representantes do estado português têm insistido na questão da responsabilidade local e regional no contexto da reforma, argumentando que essas entidades devem contribuir adequadamente.

64. No relatório intercalar da *troika* intitulado “Segunda avaliação ao abrigo do acordo” ⁽³⁶⁾, os pontos críticos em relação ao governo regional e local tornaram-se bastante concretos, conforme se segue:

“19. É fundamental rever os enquadramentos fiscais locais e regionais de forma a repor a disciplina fiscal, limitar riscos e aumentar a transparência.

- O modelo atual está a conduzir a vários problemas ao nível dos governos locais e regionais, incluindo previsões de receita demasiado otimistas, gastos pró-cíclicos, acumulação de pagamentos atrasados e um aumento insustentável do endividamento. Para resolver estas deficiências, o programa previa a revisão das leis das finanças locais e regionais até final de dezembro. No entanto, as autoridades necessitam de mais tempo e de ajuda técnica para finalizar esta tarefa. A apresentação de uma nova proposta de lei das finanças regionais ao Parlamento foi considerada uma referência estrutural para final de março, ao passo que a apresentação da nova proposta de lei das finanças locais foi adiada para fim de junho de 2012.

- As medidas para lidar com a acentuada crise financeira da Madeira (total da dívida de €6,3 mil milhões e necessidades financeiras estimadas em €3,5 mil milhões ao longo dos próximos quatro anos) estão incluídas no programa. A fragilidade dos sistemas e procedimentos de GFP (gestão das finanças públicas) são uma preocupação importante, conforme pode constatar-se da declaração incorreta de €1,2 mil milhões de

⁽³⁶⁾ FMI, Portugal: Second Review Under the Extended Arrangement (Portugal: Segunda Avaliação no âmbito do Acordo Alargado), 7 de dezembro de 2011, p. 14, em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11363.pdf>.

passivo, ao abrigo do Procedimento de Déficit Excessivo de Portugal. As autoridades procuram negociar um acordo com o governo da Madeira, incluindo ajuda financeira condicionada ao desempenho fiscal e à reforma estrutural”.

65. No âmbito deste enquadramento político, representantes do Ministério das Finanças e da Administração Pública salientaram que os compromissos centrais do “programa da *troika*” são de importância capital para todo o país:

- Portugal terá de fazer economias na ordem dos €67 mil milhões nos próximos três anos. Isto implica sérias limitações orçamentais. O país comprometeu-se, no âmbito da segunda revisão do programa, a limitar o seu défice em 2011 para 5,9% do PIB.

- Os poderes locais estão inteiramente incluídos no programa de reestruturação. Os níveis central, regional e local têm de adaptar a despesa pública à receita existente.

- Este reajustamento não será possível sem melhorias significativas na organização da administração e na prestação de serviços. Os custos dos serviços públicos devem ser reduzidos em 15%, mantendo, simultaneamente, serviços de qualidade elevada.

- Os objetivos mais importantes da *troika* relativamente aos governos locais encontram-se nos parágrafos 1.7 v, 1.9 i, 1.14, 1.19 v, 1.20 iii, 1.29 iii, vi, 3.12., 3.13 i, 3.14, 3.39 a 3,49 do Memorando. Dado que Portugal não tem orçamentos sectoriais, os custos com pessoal terão de ser reduzidos. Isto pressupõe também o acompanhamento e a avaliação permanentes do número e da estrutura do pessoal do governo local.

66. A redução de transferências para os governos locais e regionais em termos de PIB é calculada com um efeito de consolidação de 0,2% ⁽³⁷⁾. No entanto, outras medidas terão efeito sobre as autoridades regionais e locais, devendo os efeitos de consolidação para estas entidades ser muito maiores do que apenas 0,2%:

⁽³⁷⁾ Fonte: Comissão Europeia, DG ECFIN, *Publicações ocasionais 83*, setembro de 2011 – O Programa de Ajustamento Económico para Portugal – Primeira revisão, verão 2011.

67. Os representantes do estado estão perfeitamente cientes de que os poderes locais sofreram uma redução considerável dos seus próprios recursos. Teoricamente, o estado pode intervir com programas especiais de ajuda (subsídios) para equilibrar o endividamento municipal. Além disso, o governo exprimiu especial preocupação com a sustentabilidade da autonomia fiscal dos governos locais e reforçou o controlo sobre o comportamento do orçamento dos municípios, tendo em conta que a redução das receitas do endividamento municipal foi mais lenta do que o esperado. O objetivo global do governo português é a redução da dívida pública em todos os níveis de governo.

68. Os representantes da ANMP observaram que o programa da *troika* não foi previamente apresentado à associação para análise. Tiveram oportunidade de o analisar *a posteriori* e de discutir com os órgãos do estado os seus possíveis efeitos na autonomia local. A sua avaliação dos resultados do programa pode ser resumida como se segue: os poderes locais teriam de pagar por problemas de nível nacional; a abordagem do governo com vista à redução de nível da dívida do governo local seria desadequada, não respeitando as circunstâncias particulares de financiamento das necessidades das autoridades regionais e locais; e, por fim, o programa constituiu uma interferência, a vários títulos, na autonomia local.

69. Os orçamentos regionais e locais estão sob uma enorme pressão do estado para reduzir défices, pese embora sejam apenas responsáveis por uma pequena parte do total da dívida pública. Em 2010, o setor público local em Portugal é responsável por cerca de apenas 4% do total da dívida pública.

70. As declarações da *troika* em relação às estruturas e finanças dos governos locais apelaram a uma diminuição dos subsídios do estado para as autoridades locais. Estes têm estagnado ou, mais frequentemente, decrescido. Os prejuízos para os governos locais são de cerca de 5%. A receita fiscal total dos poderes locais de 2006 até esta data diminuiu no total cerca de 25%. As tendências dos recursos centrais e locais são as seguintes, de acordo com as estimativas da ANMP entregues aos relatores:

	2005	2011	Σ 2005-2011
Receitas do estado	88.097	177.736	+101,8%
PIE (transferências para municípios) (em mil milhões de €)	2.298	2.398	+ 4,3%

71. A ANMP expressou uma preocupação especial com a evolução das regras da dívida. A Secção 37 da Lei das Finanças Locais de 2007 (LFL) ⁽³⁸⁾ estabelece um teto da dívida individual aplicável a cada município. Este teto baseia-se no conceito de endividamento municipal líquido, o qual não pode ultrapassar, no final do ano, 125% do total de receitas do ano anterior. Para promover o cumprimento efetivo desta regra, os municípios que ultrapassem este teto enfrentam multas. Estas incluem a redução de transferências do orçamento do estado para o município em causa, equivalente ao valor do excesso da dívida verificado. Assim, caso o limite de 125% seja ultrapassado, os municípios são obrigados a reduzir a sua dívida em cada ano subsequente em pelo menos 10%.

72. A Lei das Finanças Regionais (LFR) afirma que o teto do endividamento para regiões será estipulado anualmente pelo Orçamento Geral do Estado. De acordo com esses limites, as regiões autónomas devem evitar que o serviço da dívida (reembolso de juros e de dívida) ultrapasse os 25% da receita atual registada no ano transato (com exceção das transferências e copagamentos vindos do estado). Qualquer infração desses limites resultará numa multa que incluirá a redução de transferências do estado em valor equivalente ao do excesso da dívida verificado. A nova lei estabelece ainda o princípio

⁽³⁸⁾ “Alínea 37 – Limite de endividamento municipal líquido (versão de 2007)

1 – O montante total de endividamento de cada município em 31 de dezembro de cada ano não deverá exceder 125% do total das receitas provenientes de impostos locais, das participações do município no Fundo de Equilíbrio Financeiro, do elemento fixo da contribuição para o imposto sobre o rendimento e dos resultados da contribuição das entidades do setor local no ano transato.

2 – Se o total líquido da dívida não cumprir as disposições do parágrafo anterior, pelo menos 10% do montante de endividamento em excesso deverá ser reduzido em cada ano seguinte, até que o limite de endividamento líquido do município seja alcançado, menos o montante do ano anterior, até que o limite do endividamento líquido do município seja alcançado”.

geral de que as dívidas assumidas pelas regiões não poderão ser asseguradas pelo estado.

73. A ANMP referiu outras preocupações:

- O estado altera as regras da dívida todos os anos. Num determinado município, em 2012 já só existe uma flexibilidade orçamental de €700.000 (inicialmente eram €11 milhões e depois €3 milhões). À redução de transferências acrescem os cortes gerais, o que torna extremamente difícil equilibrar os orçamentos.

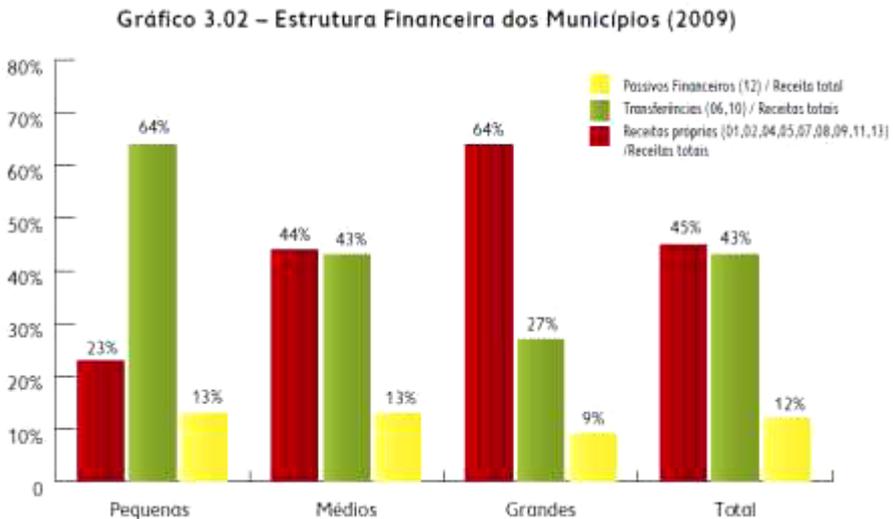
- As medidas do governo estão a causar reduções consideráveis nas finanças municipais. No caso de financiamento da UE, é necessária uma ordem especial do Ministro das Finanças se a despesa local para cofinanciar a intervenção da UE ultrapassar o limite geral da dívida (de acordo com a Lei de 2007).

- As regiões dos Açores e da Madeira não foram consultadas no processo de negociações da *troika*.

74. Em tempos de crise, existem várias características fundamentais inerentes à situação das finanças locais e regionais em Portugal. O país tem um sério défice de equilíbrio do orçamento público e uma taxa de dívida pública bruta alta. Como é óbvio, esta situação influenciou a política macroeconómica a nível nacional, em especial na limitação da despesa a nível local, apesar de os órgãos de autonomia infra nacionais em Portugal terem apenas um pequeno impacto na totalidade da despesa pública (cerca de 13% do total da despesa e receita pública). Por vezes, os poderes locais têm dificuldade em esgotar completamente os seus próprios recursos; as receitas locais são baixas e pouco diversificadas. Os planos de equalização fiscal intermunicipais são relativamente frágeis. Os poderes locais dependem maioritariamente da PIE e de outros subsídios ⁽³⁹⁾.

⁽³⁹⁾ Os pormenores referentes à estrutura de receitas e despesas dos municípios entre 1997 e 2002 podem ser encontrados na seguinte publicação: *Estrutura e funcionamento da democracia local e regional – Ministério das cidades, administração local, habitação e desenvolvimento regional – Secretaria de Estado da Administração Local, Direcção-Geral das Autarquias Locais, 2004, p. 102.*

75. A tabela seguinte, apresentada pela ANMP (40), oferece uma visão mais detalhada dos níveis dos diversos tipos de receita de acordo com a dimensão do município (pequeno, médio, grande). Os municípios pequenos e de média dimensão dependem mais de transferências do estado do que os maiores. Isto pode ser um indicador da necessidade de melhoria dos planos especiais de equalização fiscal a um nível horizontal (intermunicipal) ou vertical (do estado para os municípios):



76. Dado que os subsídios estatais desempenham um papel chave no financiamento das autoridades regionais e locais (as transferências financeiras do estado para as autoridades regionais e locais totalizam até cerca de 60% das suas receitas), é importante saber que a legislação portuguesa possui elementos específicos relativamente a subsídios. A Lei das Finanças Locais n.º 2/2007 proíbe o pagamento de subsídios específicos do estado para autoridades locais, salvo em casos específicos, previstos pela lei.

77. Uma comparação com a proporção de receitas subnacionais de outros países demonstra o impacto limitado que as finanças locais portuguesas

(40) ANMP, *Anuário financeiro dos municípios Portugueses 2009*, p. 53.

têm no sistema tributário central (aproximadamente 10%), ao passo que o padrão europeu é de 33%. No longo prazo, Portugal deve aumentar a quota local de receitas e despesas nas receitas e despesas totais do estado. Isto não só estabilizará os investimentos locais e regionais, mas reforçará a capacidade dos poderes locais de cofinanciar investimentos locais com a UE ou com o estado, incrementando assim a autonomia local e reforçando o sector regional e local como um todo. Considerando que os investimentos locais significam geralmente 60% dos investimentos do total do setor público, reforçar o investimento local ajudaria a estabilizar o desenvolvimento económico em setores chave, como sejam a construção, as infraestruturas de transportes e as infraestruturas de serviços de interesse geral.

78. As recentes restrições do estado sobre endividamento demonstraram insuficiências relativamente à distribuição equitativa dos encargos. Apesar de existir uma base jurídica para os limites da dívida estabelecidos na Secção 37 da Lei das Finanças Locais n.º 2/2007 e suas subsequentes alterações, o artigo 238.º, n.º 2, da Constituição estipula que os recursos públicos devem ser distribuídos equitativamente ⁽⁴¹⁾. O efeito cumulativo da redução da PIE, a redução de outros subsídios do estado e o novo limite da dívida ameaçam o princípio de partilha simétrica de encargos financeiros pelos vários níveis de governo. Uma redução particularmente significativa da receita regional e local pode sem dúvida ser justificada se os orçamentos nacionais sofreram de forma mais severa do que os dos governos locais. Porém, as tendências da receita relativamente aos diversos níveis de governo entre 2005 e 2011, apresentadas pela ANMP, demonstram um aumento significativo da receita do governo central, mas apenas um pequeno aumento no financiamento regional e local (ver parágrafo 55 acima). As restrições parecem estar desequilibradas: poderão, por isso, não estar em conformidade com a Secção 2 da Lei das Finanças Locais n.º 7/2007 e, como tal, não cumprir o artigo 9-2 da Carta.

79. O acréscimo de receita fiscal através da intensificação da cobrança tributária é um elemento importante para o equilíbrio do orçamento do esta-

⁽⁴¹⁾ “2. 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 desigualdades entre autarquias do mesmo grau”.

do. Em 2011, Portugal ultrapassou a sua meta de €1,1 mil milhões de aumento de receitas fiscais em cerca de 10%. A implementação de impostos adicionais, por exemplo, sobre a saúde ou rendimentos extraordinariamente altos seria outra possibilidade.

80. A estrutura da receita fiscal das autoridades regionais e locais é caracterizada por um forte declínio no retorno de impostos ligados ao imobiliário e ao setor da construção. Devido à recessão neste setor de atividade, são consideráveis as consequências nas receitas fiscais dos municípios. O artigo 9 da Carta refere recursos de “uma natureza suficientemente diversificada e dinâmica”. Se os poderes locais dependem fortemente do resultado de apenas um pequeno número de impostos, este objetivo não poderá ser concretizado. Provavelmente, todo o modelo de financiamento local deveria ser analisado para determinar se e em que medida as receitas locais dependem de atividades económicas específicas e como reduzir essas dependências.

81. É obviamente necessário destringir entre as necessidades fiscais dos poderes locais em diferentes partes do país, incluindo a situação de unidades costeiras ou interiores, zonas urbanas ou rurais. Isto pressupõe uma revisão mais aprofundada do plano de equalização fiscal, incluindo a distribuição regional do produto interno bruto (PIB) de acordo com o tipo de autoridade local ou regional em 2004.

82. O Governo parece não ser capaz de disponibilizar dinheiros públicos suficientes para as autoridades regionais e locais, especialmente em tempos de crise. As poupanças privadas não podem suprir esta lacuna, dado que também elas têm estado em declínio desde 2009. É necessário fortalecer a consulta e a coordenação entre o governo central e os órgãos autónomos, para assegurar a codecisão local e regional em questões fiscais e para que os governos aumentem os lucros provenientes dos recursos financeiros limitados do país.

83. Além disso, é necessário melhorar a flexibilidade e a vontade da administração do estado *de* compensar as dificuldades locais e regionais em termos de necessidades de financiamento público. Os governos nacionais *dispõem*, na generalidade, de instrumentos para influenciar as receitas ou despesas locais. Os instrumentos mais importantes utilizados pelos estados-mem-

bros da UE desde 2008 para responder à crise e às suas consequências sobre a economia nacional e local são:

- Aumentar as transferências nacionais não reservadas;
- Aumentar as transferências nacionais reservadas;
- Acelerar pagamentos às autoridades locais;
- Acelerar financiamentos de infraestruturas;
- Simplificar procedimentos antes de iniciar projetos de infraestruturas;
- Facilitar empréstimos/créditos;
- Aumentar temporariamente a quota local dos impostos;
- Atenuar temporariamente as restrições orçamentais;
- Implementar reformas estruturais, em particular na organização do orçamento (42).

84. Relativamente ao último, o governo português está empenhado numa ambiciosa reformada dos métodos de orçamentação pública. Em relação a contratos públicos, a ANMP referiu que existem atrasos nos pagamentos do governo central às autoridades locais e que, por vezes, são negociadas condições diferentes na implementação de concursos públicos, de acordo com o poder de compra dos municípios. Geralmente, isto discrimina as unidades mais pequenas.

3.2.5. *Autonomia e liberdade de associação*

85. O artigo 253.º da Constituição (43) consagra o direito dos municípios de formar associações. Os municípios podem formar associações nacionais que os representem, desde que tenham pelo menos 100 membros. O artigo 247.º da Constituição estipula algo semelhante relativamente a freguesias. Os

(42) Mais detalhes no relatório da OCDE: TERESA CURRISTINE, CHUNG-KEUN PARK e RICHARD EMERY, *Orçamentos em Portugal, Jornal de Orçamentos da OCDE*, Volume 2008/3, © OEDC, 2008.

(43) “Artigo 253.º (Associação e federação)
Os municípios podem constituir associações e federações para a administração de interesses comuns, às quais a lei pode conferir atribuições e competências próprias”.

detalhes podem ser encontrados na Lei n.º 54/98, de 18 de agosto. O direito de associação mais importante é o direito de participar no processo de consulta (Secção 4.1.a ⁽⁴⁴⁾ desta Lei relativa a todas as iniciativas jurídicas respeitantes à autonomia local e regional). No que se refere à crescente importância de documentos estratégicos do governo, como o Livro Verde e outros Livros Verdes ou Brancos da Comissão da UE, o direito de as associações serem consultadas deve ser alargado para incluir esses documentos.

86. Relativamente às regiões, o artigo 178.º, n.º 7, da Constituição garante aos representantes da assembleia legislativa das regiões autónomas em causa o direito de participar em reuniões de comités nas quais sejam discutidas propostas legislativas regionais, conforme previsto pelas Regras de Procedimento. Esta competência não está limitada a assuntos especiais; a redistribuição ou alocação de finanças pode ocorrer no âmbito deste direito de participação. Alguns detalhes são obviamente estipulados nas Regras de Procedimento do Parlamento. Estas Regras podem também regular a participação de representantes de outros tipos de autoridades locais.

87. Ao abrigo da Secção 4 da Lei n.º 54/98, a ANMP, uma associação civil de direito privado, tem o direito de exercer os direitos de consulta consagrados por lei. Desde 1995, a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) tem tido o estatuto de um parceiro de diálogo do governo em relação a iniciativas legislativas que afetem as freguesias portuguesas. Não existe nenhuma

⁽⁴⁴⁾ “Alínea 4. 1 – Estatuto de Parceiro

1 – As associações nacionais adquirem automaticamente o estatuto de parceiros do Estado e ser-lhes-ão concedidos, sem prejuízo de outras disposições legais, os seguintes direitos, no âmbito do enquadramento regulamentar:

a) consulta prévia pelos órgãos soberanos em todas as iniciativas legislativas relativas a questões abrangidas pela sua competência;

b) participação no Conselho Económico e Social;

c) participação na gestão e direção do Centro de estudos e formação para órgãos municipais e outros especialmente dedicados a assuntos relacionados com os poderes locais.

2 – As disposições do parágrafo 1 são conferidas por lei a municípios e freguesias, independentemente do facto de serem membros.

3 – O sub-parágrafo a) do parágrafo 1. abrange o direito de as associações publicarem, no âmbito da lei, no *Diário da República* um sumário das posições adotadas por si e formalmente expressas no decorrer da consulta do respetivo ato legislativo com impacto municipal”.

associação a nível regional, tendo as ilhas autónomas direitos de consulta especiais.

88. São possíveis outras formas de cooperação entre autoridades locais portuguesas e autoridades locais de outros países:

- cooperação ao abrigo da Convenção-Quadro Europeia relativa à Cooperação Transfronteiriça entre autoridades locais portuguesas ao longo da fronteira e as vizinhas autoridades locais espanholas;

- geminação entre autoridades locais portuguesas e autoridades locais estrangeiras;

- formação ou filiação em associações de autoridades locais, como uma iniciativa privada.

89. A cooperação entre os municípios portugueses e os de outros países ao abrigo do Programa de Cooperação Intermunicipal estabelecido pela Resolução do Conselho de Ministros da UE n.º 174/2000, de 30 de dezembro, e a cooperação com vários órgãos de autoridades locais europeias, como sejam o Comité das Regiões da UE e o Congresso de Autoridades Locais e Regionais do Conselho da Europa, são formas de cooperação específica que se desenvolvem no âmbito do enquadramento institucional português.

90. Não obstante estes regulamentos detalhados sobre o processo de consulta, os representantes da ANMP suscitaram dúvidas sobre a eficácia do processo de consulta. As principais queixas referem-se ao procedimento em si (procedimentos de consulta díspares entre diferentes autoridades ⁽⁴⁵⁾, prazos limite para comentário por vezes demasiado curtos, frequentemente participação oral em vez de escrita) e o facto de não ter em conta os seus comentários sobre propostas de lei. Em relação ao Programa de Ajustamento Económico, a ANMP não foi ouvida antecipadamente pelo governo e não houve oportunidade para discussão aprofundada dos interesses especiais locais e re-

⁽⁴⁵⁾ De acordo com a legislação especializada, o âmbito da participação das autoridades locais no processo legislativo difere dependendo do tópico. Por exemplo, a legislação que rege os procedimentos de planeamento em Portugal atribui às autoridades locais os seus próprios poderes nesta matéria, garantindo-lhes a participação no processo de planeamento a um nível superior, incluindo a nível nacional.

gionais. Isto parece ser condicente com os resultados de um estudo da OCDE sobre Gestão Regulamentar em Estados-Membros da UE Seleccionados: Sumários Executivos ⁽⁴⁶⁾, que analisou os processos de consulta em geral.

91. Os relatores partilham a opinião de que o progresso do processo de consulta poderia útil para tratar de aspetos específicos de interesse comum entre as autoridades centrais, locais e regionais. O ponto de partida deveria ser a convicção partilhada da necessidade de uma “cultura de consulta”. Para ultrapassar a diversidade de procedimentos, poderá ser produtivo fazer um acordo escrito de consulta geral entre o governo e as associações, com normas básicas em relação ao âmbito da consulta, a informação que o governo deve fornecer, os prazos e as formas de participação, bem como sobre o tratamento de declarações pelas partes contraentes. Isto poderá incluir a obrigação dos órgãos centrais envolvidos justificarem as suas posições, quando diverjam das opiniões das associações ou no caso de propostas específicas das associações serem ignoradas na elaboração de propostas de lei ou outros atos.

3.2.6. Estatuto da capital

92. A Carta não tem qualquer disposição específica em relação a cidades capitais; porém, é óbvio que os princípios fundamentais da democracia local devem prevalecer também aí. O artigo 236.º, n.º 3, da Constituição Portuguesa permite “outras formas de organização do governo local”. É, assim,

⁽⁴⁶⁾ OCDE de 11-12 de maio de 2009, GOV/PGC/REG(2009)4/ANN, Portugal, ver pp. 35 e segs.

“145. O novo enquadramento jurídico de consulta juntamente com o projetado Código de Boas Práticas é uma etapa possível no sentido da promoção de uma consulta mais efetiva, aberta e amiga do utilizador entre ministérios, não só com os melhores desempenhos. A qualidade e a amplitude das práticas de consulta parecem variar dependendo dos ministérios e a consulta aberta não está ainda profundamente enraizada. O governo está a preparar atualmente um enquadramento jurídico e um Código de Boas Práticas, que devem ajudar a promover as boas práticas. Há uma necessidade especial de promover prazos mais aceitáveis e prestar respostas mais sistemáticas sobre os resultados da consulta, para não desmotivar aqueles que se esforçam na apresentação de comentários. A consulta pública ocorre geralmente com prazos curtos e numa fase tardia do desenvolvimento de regulamentos, o que não permite aos interessados o tempo suficiente para contribuírem e refletirem sobre a forma como poderão ser afetados. Também não incentiva a apropriação pública da política no âmbito do desenvolvimento. A resposta à utilização de comentários é aparentemente muito pobre”.

possível, a criação de uma unidade especial de autoridade local em Lisboa. A Lei n.º 44/91, de 2 de agosto, cria as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e possui uma disposição especial para essas áreas. A Secção 4 (poderes e responsabilidades) e a Secção 5 (finanças) são especialmente relevantes. Podem encontrar-se informações mais detalhadas no relatório por país do CDLR sobre Portugal. Importa referir neste contexto as Recomendações do Congresso 133 (2003) “Gestão das Capitais” e 219 (2007) “Estatuto das Capitais”, que contêm alguns elementos básicos sobre o estatuto, os poderes e o funcionamento das capitais nos estados-membros do Conselho da Europa.

93. Segundo o Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, um estatuto especial seria provavelmente uma vantagem em termos financeiros. No presente, a cidade depende maioritariamente dos seus próprios recursos. À semelhança de outros poderes locais, Lisboa foi afetada pela crise em termos fiscais. O Estado transfere geralmente 10% das receitas da cidade, que sofreram uma redução de 5% em 2011 e serão ainda mais reduzidas em 65% em 2012. Os recursos totais desceram 20% em 2011. Os impostos provenientes de empresas caíram 35% (equivalente a €70 milhões). A cidade sofreu graves prejuízos (-50%) no retorno de impostos sobre transações de propriedades. O estatuto de cidade capital traria uma maior liberdade, por exemplo em termos de tributação de veículos. Atualmente, Lisboa pode taxar os 174.000 automóveis de residentes na cidade. Diariamente, entram na cidade 400.000 automóveis provenientes de áreas suburbanas. Seria vantajoso impor tributação sobre estes, em condições especiais ⁽⁴⁷⁾. Relativamente a taxas sobre propriedades do estado, dado que o estado está isento de taxas locais, a cidade não pode cobrar contribuições neste setor. Na generalidade, Lisboa apoia a recomendação do Congresso adotada em 2007 sobre capitais.

94. Em relação à questão da área metropolitana, Lisboa e a zona circundante formam uma zona metropolitana desde 1989. Em termos de concentração de população, Portugal tem uma população urbana agregada muito abai-

⁽⁴⁷⁾ Ver Documento da OCDE, GOV/TDPC/RD(2010)1 de 03.06.2010, *Tendências da Urbanização e das Políticas Urbanas nos Países da OCDE: Que lições retirar da China?*, p. 205.

“As taxas e os encargos são ideais para financiar os serviços locais quando os beneficiários estiverem identificados e forem excluídos os que não pagam”.

xo da média da OCDE em áreas urbanas ⁽⁴⁸⁾, pelo que poderá não ser possível concentrar uma política de desenvolvimento regional com base apenas nestas regiões.

95. A função principal da área metropolitana é a coordenação da ação de municípios membros, articular posições comuns e apoiar a cooperação entre eles, tanto quanto necessário. As áreas metropolitanas não têm poderes nem responsabilidades próprias relevantes. O orçamento de cerca de €1.3 milhões é baixo e provém de subsídios estatais, dos municípios e de financiamento comunitário. As instalações da área metropolitana têm 12 funcionários. Os 18 presidentes de câmara dos municípios membros da área metropolitana formam o conselho metropolitano; não existe comité executivo. Os membros da assembleia metropolitana são eleitos de forma indireta. São representantes dos municípios.

96. O Presidente da Câmara Municipal de Lisboa e os representantes da área metropolitana estão descontentes com o funcionamento da área metropolitana. Existe pouca cooperação. Na opinião do Presidente da Câmara, a área funciona mais como uma associação de municípios. O governo pretende melhorar esta situação e definiu objetivos no Capítulo 3.5 do Livro Verde. Segundo o Presidente da Câmara, poderiam ser projetadas várias medidas:

- Transferência de poderes do estado para a área metropolitana;
- Organização da área numa estrutura semelhante a uma região;
- Transferência de serviços municipais para a área metropolitana com vista à criação de situações vantajosas. Porém, como é óbvio, existem muitos obstáculos à transferência de poderes e recursos se a mudança de poderes com o objetivo de reforçar o nível e os recursos metropolitanos enfraquecer o nível municipal;
- É necessário aplicar legislação vinculativa para incrementar a área metropolitana; desde 1989 foram consideradas soluções voluntárias, mas não implementadas;

⁽⁴⁸⁾ OCDE, GOV/TDPC/TI(2011)3/REV1 de 1 de dezembro de 2011.

Grupo de Trabalho sobre Indicadores Territoriais, "Redefinição do Urbanismo: Uma nova forma de medir áreas metropolitanas nos países da OCDE", 22.ª Sessão do Grupo de Trabalho sobre Indicadores Territoriais.

- Os poderes e responsabilidades dos municípios também devem ser acrescidos;
- Se estiverem a ser planeadas alterações, devem ser implementadas de forma a estarem aplicadas até às eleições locais de 2013.

3.3. *Análise da situação da democracia local por artigo*

3.3.1. *Artigos 2 e 3: Princípio e conceito da autonomia local*

Artigo 2 – Fundamento constitucional e jurídico da autonomia local

O princípio da autonomia local será reconhecido na legislação nacional e, quando aplicável, na constituição.

Artigo 3 – Conceito de autonomia local

1. Autonomia local significa o direito e a capacidade de os poderes locais regularem e gerirem uma quota substancial de assuntos públicos no âmbito da sua responsabilidade e no interesse da população local, dentro dos limites da lei.

2. Este direito pode ser exercido através de conselhos ou assembleias municipais compostos por membros eleitos em eleições livres por escrutínio secreto com base no sufrágio direto, igual e universal e que possuam órgãos executivos responsáveis pelos mesmos. Esta disposição não afetará de forma alguma o recurso a assembleias de cidadãos, referendos ou qualquer outra forma de participação cidadã direta autorizada por estatuto.

97. A Constituição da República Portuguesa (7.^a revisão, 2005) estabelece no artigo 6.º o princípio de um Estado unitário, garantindo o respeito pelo sistema de autonomia das ilhas, os princípios de subsidiariedade, a autonomia dos poderes locais e a descentralização democrática da administração pública. Os detalhes são apresentados no Título VIII da Constituição (Governo Local). O artigo 2 da Carta está, portanto, totalmente cumprido. A responsabilidade exclusiva ou parcialmente exclusiva pela legislação em termos de questões locais e regionais é atribuída à Assembleia da República (artigos 164.º e 165.º da Constituição).

98. Uma salvaguarda constitucional importante é atribuída ao Tribunal Constitucional (artigo 221.º da Constituição). O Tribunal Constitucional tem o poder de “considerar inconstitucional e ilegal, de acordo com os artigos 277.º e seguintes”. O Tribunal está limitado ao controlo da conformidade de atos legais com a Constituição. Não tem qualquer função consultiva. As referências jurídicas para análise desta questão são apenas a própria Constituição e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos. A Carta Europeia da Autonomia Local não é uma referência jurídica, dado que se situa na hierarquia das normas jurídicas abaixo da Constituição, mas acima da legislação ordinária. As instituições que podem recorrer para o Tribunal são o Presidente, a Assembleia da República e o Provedor de Justiça, mas não assembleias de autoridades locais.

99. Apesar desta importante função do Tribunal, os representantes das associações levantaram algumas questões que, na sua opinião, impedem a função de salvaguarda constitucional global do Tribunal em relação a questões regionais e locais. Os membros com uma experiência profissional local ou regional estão pouco representados no Tribunal. O Tribunal Constitucional é um órgão judicial cuja composição é decidida de acordo com critérios políticos. O Tribunal é constituído por 13 juízes, dez dos quais são nomeados pela Assembleia da República e três são escolhidos por esses dez. O mandato é de nove anos e não é renovável. Porém, apesar das críticas das associações, o procedimento de nomeação não exclui a nomeação de membros com ligações mais próximas de governos regionais ou locais. Além disso, os juízes são obrigados a respeitar as disposições da Constituição, incluindo as pertinentes para o governo regional e local.

100. Em Segundo lugar, não existe qualquer procedimento para os poderes locais através do qual o Tribunal Constitucional controle de forma abstrata a legalidade e constitucionalidade das leis. Tem de existir sempre litigação específica anterior perante um tribunal ordinário, antes de o procedimento constitucional poder ser instituído. A lei constitucional portuguesa não possui um sistema de revisão prévia da constitucionalidade de um ato legal.

101. A análise da constitucionalidade da Lei da Finanças Locais n.º 2/2007 demonstrou outro elemento restritivo: o Tribunal exerceu o controlo da

constitucionalidade desta Lei somente em relação às disposições específicas apresentadas pelo Presidente da República. A alteração da Lei não foi apresentada ao Tribunal em 2008. Porém, por via de regra, o Presidente da República tem de provar a inconstitucionalidade das disposições apresentadas ao Tribunal. Deve igualmente verificar a conformidade das leis com a Constituição antes de as promulgar. Por conseguinte, o controlo constitucional está dividido entre as duas instituições.

102. O artigo 239.º, n.º 3, frase 3, da Constituição estabelece que a lei regulará “os procedimentos e a operação da assembleia e o órgão executivo colegial”. Os detalhes são apresentados nas leis ordinárias.

103. O artigo 8.º, n.º 2, da Constituição estipula a entrada em vigor de acordos internacionais. Conforme declarado no relatório de acompanhamento do Congresso sobre Portugal em 2003 (parágrafo 18) ⁽⁴⁹⁾, “a Carta é efetivamente uma convenção internacional no âmbito do significado desta disposição. É, por isso, claro que a totalidade da Carta (tanto quanto o conteúdo material de cada disposição o justifique) pode ser referida nos tribunais portugueses e levada em conta na resolução de disputas jurídicas entre autoridades locais e regionais e o governo central, assim como entre autoridades locais e as regiões autónomas em que se encontrem”. Portugal assinou a Carta em 15 de outubro de 1985. Ela foi ratificada em 18 de dezembro de 1990 e entrou em vigor em 1 de abril de 1991. Aquando da ratificação, Portugal não fez quaisquer declarações particulares nem colocou quaisquer reservas.

104. Os elementos principais da autonomia local e regional foram incluídos na Constituição Portuguesa em 1976. A Carta, ratificada por Portugal em 1990, não teve, portanto, qualquer influência na redação dessas disposições.

⁽⁴⁹⁾ Recomendação 127 (2003) sobre democracia local e regional em Portugal, parágrafo 18 do memorando explicativo.

3.3.2. Artigo 4: Âmbito da autonomia local

Artigo 4 – Âmbito da autonomia local

1. Os poderes e responsabilidades básicos dos poderes locais são prescritos pela constituição ou por estatuto. No entanto, esta disposição não impedirá a atribuição de poderes e responsabilidades às autoridades locais para fins específicos de acordo com a lei.

2. Os poderes locais terão, no âmbito dos limites da lei, inteira discricção para exercer a sua iniciativa em relação a qualquer matéria que não esteja excluída das suas competências nem atribuída a outra autoridade.

3. As responsabilidades públicas serão geralmente exercidas, de preferência, pelas autoridades que estejam mais próximas dos cidadãos. A atribuição de responsabilidades a outra autoridade deve ter em conta a extensão e natureza da tarefa e os requisitos de eficiência e de economia.

4. Os poderes atribuídos a autoridades locais serão geralmente integrais e exclusivos. Não poderão ser prejudicados nem limitados por outra autoridade, central ou regional, exceto conforme previsto por lei.

5. Quando lhes forem delegados poderes por uma autoridade central ou regional, os poderes locais terão discricção, tanto quanto possível, na adaptação do exercício às condições locais.

6. Os poderes locais serão consultados, na medida do possível, em devido tempo e de forma adequada, quanto a processos de planeamento e de tomada de decisões que lhes digam diretamente respeito.

105. A legislação atual em Portugal estipula uma distinção significativa entre autonomia local e governo local do estado. No sistema atual e nas práticas administrativas tradicionais portuguesas, *o estado não delega* as suas responsabilidades em autoridades locais.

106. Os poderes e responsabilidades são transferidos para autoridades locais estabelecidas ao abrigo de instrumentos legais que especificam o tipo e a forma da transferência, como se segue:

- transferência de poderes relacionados exclusivamente com questões municipais de caráter geral e universalmente aplicáveis;

- transferência de poderes relacionados com questões ligadas a programas de ação regional, sendo esses poderes exercidos por municípios de acordo com prioridades estabelecidas pelos conselhos coordenadores de desen-

volvimento regional, os quais são unidades administrativas descentralizadas do governo central, por aconselhamento do governo.

107. O artigo 237.º, n.º 1, da Constituição estabelece que as responsabilidades e a organização dos poderes locais estejam descritas na lei. O poder regulador dos poderes locais é regido pelo artigo 241.º da Constituição. Os poderes locais podem emitir os seus próprios regulamentos no âmbito da Constituição e de leis e regulamentos estipulados quer por uma autoridade local de nível superior, quer por uma autoridade fiscalizadora.

108. A distribuição de poderes é definida no Capítulo II, Secção 13 e segs. da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro. A questão duma nova distribuição de poderes entre os diferentes níveis do governo não é um assunto preponderante no Livro Verde. Os representantes das associações não pediram a transferência de poderes estatais para autoridades locais. Em relação à distribuição de poderes entre municípios e freguesias, existe uma forte concentração de poderes nas mãos dos municípios. Devido à descentralização administrativa, os municípios têm atualmente as seguintes atribuições gerais:

1. Equipamento rural e urbano;
2. Energia;
3. Transportes e comunicações;
4. Educação;
5. Património, cultura, ciência;
6. Atividades de tempos livres e desporto;
7. Saúde, ação social e alojamento;
8. Proteção civil;
9. Ambiente, higiene pública e saneamento básico;
10. Defesa dos direitos do consumidor;
11. Promoção do desenvolvimento económico;
12. Planeamento regional e urbano;
13. Cooperação externa (estrangeira); e
14. Policiamento urbano.

109. Em termos de responsabilidades administrativas, a atribuição às autoridades locais e regionais do direito de cobrança dos seus próprios im-

postos poderá ser um dos meios principais para incrementar a autonomia fiscal dessas entidades. Se não estiver prevista qualquer reforma no sentido de entregar maior responsabilidade às autoridades regionais e locais para assegurar a eficiência e eficácia do sistema global de cobrança de impostos, então, pelo menos, devem melhorar-se os procedimentos de cooperação entre as diferentes entidades envolvidas nessa cobrança.

110. Em relação ao artigo 3.1 da Carta, os poderes locais têm uma quota substancial nos assuntos públicos.

3.3.3. Artigo 5: Proteção das fronteiras

Artigo 5 – Proteção das fronteiras

As alterações dos limites dos poderes locais não deverão acontecer sem a consulta prévia das comunidades locais afetadas, eventualmente através de um referendo, quando for permitido por estatuto.

111. O artigo 164.º da Constituição atribui poder legislativo para a “criação, abolição e modificação dos poderes locais e das regras que as regem” à Assembleia da República. No âmbito das disposições constitucionais atualmente em vigor, o poder de estabelecer regras sobre a aplicação, abolição ou modificação territorial pertence somente ao Parlamento, o qual, ao abrigo das Leis n.ºs 11/82, de 2 de junho, e 8/93, de 5 de março, deve também legislar sobre decisões sobre o estabelecimento ou abolição de autoridades locais ou a modificação dos seus limites. Na análise de iniciativas legislativas preponderantes, o Parlamento deve ter em conta os relatórios ou avaliações dos órgãos do governo local.

112. Esta questão parece ser de especial importância na medida em que Portugal decidiu, de acordo com os seus compromissos ao abrigo do Programa de Ajustamento Europeu, lançar uma vasta iniciativa com vista à racionalização do mapa dos poderes locais no contexto da reforma acordada com a UE e com o FMI, em vigor a partir de 2012, em particular ao nível das freguesias. Segundo o Secretário de Estado da Administração Local, a reconstrução

das unidades locais deverá resultar num número de unidades entre 1.000 e 1.500.

113. Em relação ao artigo 249.º da Constituição, a consulta prévia dos poderes locais afetadas (ou das suas associações nacionais) em caso de reformas sobre os limites está assegurada. Porém, o artigo 249.º da Constituição garante a consulta apenas das “autoridades locais em questão”. Se a reforma tem efeito sobre toda a arquitetura do governo local português, poderá ser necessário consultar os poderes locais através das suas associações em geral.

3.3.4. Artigo 6: Estruturas administrativas

Artigo 6 – Estruturas e recursos adequados às tarefas dos poderes locais

1. Sem prejuízo de disposições regulamentares mais gerais, os poderes locais poderão determinar as suas próprias estruturas internas de forma a adaptar-se às necessidades locais e a assegurar uma gestão efetiva.

2. As condições de serviço dos empregados dos poderes locais serão aquelas que permitam o recrutamento de pessoal de alta qualidade com base no mérito e na competência: para este efeito, sendo disponibilizadas oportunidades adequadas de formação, vencimento e de perspetivas de carreira.

114. O artigo 237.º, n.º 1, da Constituição Portuguesa atribui às autoridades locais o direito de autonomia no âmbito da lei. Tal inclui a autonomia de decisão sobre as suas estruturas administrativas internas. De acordo com os seus poderes de autonomia, os poderes locais decidem sobre a sua organização interna. O órgão executivo apresenta uma proposta sobre a sua própria estrutura organizacional ao órgão deliberativo para a aprovação deste (Leis n.ºs 169/99, de 18 de setembro, e 5A/2002, de 11 de janeiro).

115. Os serviços devem ser organizados de modo a permitirem que os poderes locais desempenhem as suas funções, devendo a estrutura dos serviços e a sua forma de operar ser adaptadas pelos poderes locais aos seus objetivos permanentes. A organização de serviços municipais é regida pelo Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de abril, retificado pela Lei n.º 44/85, de 3 de setembro, e o Decreto-Lei n.º 198/91 de 29 de maio. Os poderes locais e regionais portugueses começaram a racionalizar a sua administração com vista à utilização

dos recursos de *e-government* e com o objetivo de tornar os procedimentos administrativos mais transparentes e menos complexos ⁽⁵⁰⁾.

116. Uma componente importante do Programa de Ajustamento Económico é a limitação de pessoal nos níveis central e local. Ao nível local, a cidade de Lisboa despendeu 52% do seu orçamento em vencimentos do pessoal. Na maioria dos países, a dimensão do setor público tem sido reduzida desde 1996 em diante, ao passo que em Portugal ocorreu um ligeiro acréscimo, correspondendo igualmente a um aumento dos salários da função pública. Porém, a distribuição de funcionários entre o governo central, as regiões e o nível local é bastante irregular – 78% do pessoal encontra-se na administração central. A distribuição exige uma abordagem diferenciada entre os vários níveis do governo para estabelecer objetivos de racionalização.

117. O alvo principal da redução de pessoal diferenciava inicialmente entre o nível central e o local, obrigando os poderes locais a reduzir o seu pessoal em 2011 e 2012 a um ritmo de 2%, ao passo que o pessoal do governo central teve de ser reduzido em 1%. Esta abordagem diferenciada foi justificada pelos efeitos da reforma na administração central; o Estado tinha começado a cumprir as suas metas de redução. Os representantes da ANMP referiram que tinha ocorrido uma transferência de poderes do governo central para os poderes locais, bem como uma transferência de pessoal. Os “benefícios” ao nível do Estado sob a forma de redução de pessoal eram artificiais, dado que o pessoal em causa estava agora empregado a nível local. Desde então, o governo eliminou a diferenciação na meta de redução de pessoal entre as administrações do Estado e local. Presentemente, ambos os níveis devem reduzir o seu complemento de pessoal em 2011 e 2012 a um ritmo de 2%.

118. No entanto, esta meta é assaz abstrata e não respeita as disposições legais nem as características locais específicas. Poderá não respeitar o artigo 6.1 da Carta ⁽⁵¹⁾, na medida em que afeta o poder de as entidades regionais e

⁽⁵⁰⁾ Ver OCDE de 18 de março de 2008, Grupo de Trabalho sobre Gestão e Reforma Regulamentares – Simplificação Administrativa e *E-Government* em Portugal GOV/PGC/REG(2008)4.

⁽⁵¹⁾ “Artigo 6 – Estruturas e recursos adequados às tarefas dos poderes locais

locais determinarem as suas estruturas administrativas internas, incluindo o número de qualificações e os planos de remuneração dos membros do pessoal regional e local.

119. Se o objetivo global do governo é reduzir défices públicos também a nível local, faria um melhor serviço à autonomia local se os métodos práticos de implementação de poupanças em matérias administrativas fossem entregues aos próprios poderes locais. Os poderes locais poderão também ter em consideração a questão do desemprego, em especial em regiões com um baixo nível de emprego fora da administração pública. É provável que assim aumentasse a pressão sobre as associações para negociar metas especiais de redução entre os vários tipos de órgãos locais. Se os poderes locais não forem capazes de responder coletivamente à meta de redução de pessoal do Estado, terão de devolver esta tarefa às autoridades do Estado.

120. Relativamente ao pessoal dos poderes locais, o artigo 243.º da Constituição contém disposições gerais. O artigo 243.º, n.º 2, refere-se às regras a aplicar ao pessoal do Estado e agentes: o artigo 269.º da Constituição é igualmente importante para os poderes locais. Além disso, o artigo 267.º pode ser aplicável também a autoridades locais, na medida em que contém indicações sobre a estrutura da administração pública estatal. Em consequência dos efeitos da racionalização sectorial da reforma da administração do Estado e das transferências de responsabilidades, por exemplo na área da educação, os poderes locais incorporaram recentemente tarefas de reestruturação de serviços. Na administração da cidade de Lisboa, 900 dos 9.700 empregados receberam novas funções (assistente) no âmbito do sistema escolar. A cidade está a realizar serviços internamente e a celebrar menos contratos.

121. Em relação ao número de freguesias, a meta de redução é ambiciosa. Mas, considerando os poderes e os recursos financeiros das freguesias, a

1. Sem prejuízo de disposições regulamentares mais gerais, os poderes locais poderão determinar as suas próprias estruturas internas de forma a adaptar-se às necessidades locais e a assegurar uma gestão efetiva.

2. As condições de serviço dos empregados dos poderes locais serão aquelas que permitam o recrutamento de pessoal de alta qualidade com base no mérito e na competência: para este efeito, serão disponibilizadas oportunidades adequadas de formação, vencimento e de perspetivas de carreira”.

reforma das estruturas das freguesias parece não ter grande relevância. As freguesias dão voz aos cidadãos no processo decisório democrático, especialmente em áreas rurais. Tal inclui a manutenção de representantes das freguesias no conselho municipal, apesar da dimensão considerável destes órgãos.

122. A reforma não deve interferir com a autonomia local definindo o número de pessoas na gestão; ao invés, deve deixar que os poderes locais decidam a melhor forma de organizar a administração local. Os poderes locais necessitam de pessoal qualificado e de planos de remuneração ajustados ao mercado.

123. Relativamente à filiação nos conselhos municipais, a reorientação da representação dos representantes políticos segundo um modelo parlamentar poderá não ser adequada à governação local. Na sua visita a Coimbra, os relatores tomaram conhecimento de que o conselho executivo é composto por 11 membros (6 do partido vencedor e 5 da oposição). Se os membros da oposição fossem excluídos do órgão executivo, a relação institucional entre o executivo local e a assembleia local seria alterada, resultando, muito provavelmente, em conflitos mais frequentes.

124. O relatório do Congresso de 2003 (parágrafos 46 e segs. – Democracia Local e Regional em Portugal – CG(10)5REV Parte II) debateu os problemas relacionados com a existência de dois “representantes” e órgãos “coletivos” – os órgãos deliberativos (“assembleias”) e os órgãos executivos (“autoridades”) – a nível local. Efetivamente, estes temas deram origem a uma preocupação específica, com exceção da questão da filiação do órgão executivo.

3.3.5. *Artigos 7 e 8: Exercer responsabilidades e fiscalização do governo*

Artigo 7 – Condições sob as quais são exercidas as responsabilidades ao nível local

1. As funções do cargo dos representantes locais eleitos proporcionarão o livre exercício das suas funções.
2. Permitirão a compensação financeira adequada de despesas ocorridas no exercício do cargo em questão, bem como, quando apropriado, a compensação pela perda de salários ou remuneração por trabalho efetuado e a correspondente proteção de assistência social.
3. Quaisquer funções ou atividades consideradas incompatíveis com a ocupação de um cargo local eleito serão determinadas por estatuto ou pelos princípios jurídicos fundamentais.

Artigo 8 – Fiscalização administrativa das atividades dos poderes locais

1. Qualquer fiscalização administrativa pode ser exercida no âmbito dos procedimentos e nas situações previstas pela constituição ou por estatuto.
2. Qualquer fiscalização administrativa das atividades dos poderes locais terá geralmente como objetivo assegurar o cumprimento da lei e dos princípios constitucionais. Porém, a fiscalização administrativa pode ser exercida tendo em vista a celeridade de tarefas cuja execução tenha sido delegada nos poderes locais por autoridades de nível mais elevado.
3. A fiscalização administrativa dos poderes locais será exercida de forma a assegurar que a intervenção da autoridade fiscalizadora é exercida na proporção da importância dos interesses que pretende proteger.

125. Uma lei adotada no final dos anos 90 e que entrará em vigor em outubro de 2013 limita a duração do mandato dos presidentes da câmara a um máximo de três mandatos. Todos os mandatos acima deste limite cessarão automaticamente nas próximas eleições locais de 2013. De acordo com o artigo 118.º da Constituição, a lei pode especificar limites para renovações sucessivas de mandatos de detentores de cargos políticos executivos. Os representantes da ANMP questionam se uma lei nacional pode restringir o mandato de detentores de cargos locais. Em sua opinião, essa questão deveria ser deixada ao critério dos decisores e dos cidadãos locais. O artigo 7.º da Constituição exige o “livre exercício das suas funções”. Dado que a legislatura autónoma

local estabelece frequentemente limites de idade para detentores de cargos públicos, uma cláusula geral limitando a duração do mandato sem referência a limite de idade pode não estar em conformidade com o artigo 7 da Carta. No entanto, relativamente ao artigo 118.º da Constituição, as regras atuais devem ser analisadas de forma mais específica no caso de existirem regras semelhantes relativas a outros tipos de detentores de cargos executivos.

126. A fiscalização administrativa limita-se ao controlo das atividades dos poderes locais (artigo 242.º da Constituição) e deve geralmente ter como único objetivo assegurar o cumprimento da lei. Os detalhes da fiscalização administrativa estão estipulados na lei pertinente (Lei n.º 27/96, de 1 de agosto) ⁽⁵²⁾. Através do Ministério das Finanças e do Ministério da Administração Local, o Governo é o órgão que conduz a fiscalização administrativa dos poderes locais. Assim, a fiscalização é realizada através de inspeções, inquéritos e investigações que envolvem a recolha e análise de informações e esclarecimentos necessários no sentido de assegurar que as leis e regulamentos são cumpridos pelos órgãos e departamentos do governo local, pelas áreas metropolitanas e pelas comunidades intermunicipais.

127. A fiscalização especial dos poderes locais é levada a cabo pelo Tribunal de Contas, de acordo com o artigo 214.º da Constituição. O Tribunal de Contas tem poderes não só para examinar as diversas contas, mas também para executar verificações prévias sobre a legalidade de despesas que envolvam compromissos financeiros a médio e longo prazo e se as despesas estão previstas no orçamento. O tribunal tem igualmente a tarefa de fiscalizar os contratos públicos com um valor superior a €350.000 ⁽⁵³⁾. O exame do tribunal

⁽⁵²⁾ Ver detalhes referentes à fiscalização de empresas municipais na carta-circular do “Gabinete do secretário do estado da administração local e reforma administrativa”, <http://www.seal.gov.pt/seal/pt/com/20100525.htm>.

⁽⁵³⁾ Ver Alínea 5, “Poderes materiais essenciais”, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto:

“c) acompanhamento prévio da legalidade e da adequação orçamental de atos e de contratos de qualquer natureza que originem despesas ou representem qualquer tipo de responsabilidade direta ou indireta para as entidades referidas no parágrafo 1 da alínea 2. e das entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por qualquer outra entidade pública para o desempenho de funções administrativas originalmente da responsabilidade da administração pública, com custos suportados por transferências orçamentais da entidade que a criou, sempre que, em consequência, atos ou contratos não sejam sujeitos a revisão prévia pelo Tribunal de Contas”.

é estritamente limitado à legalidade dos contratos. Abrange a fundamentação jurídica de contratos, cumprimento da lei orçamental e a averiguação quanto às implicações de um contrato obrigarem à ultrapassagem dos limites de endividamento.

128. A ratificação dos planos diretores municipais (da responsabilidade dos órgãos executivos municipais e aprovados pelas assembleias deliberativas) pelo Conselho de Ministros ocorre por vezes quando existe o risco de não conformidade de leis municipais com determinadas leis e regulamentos. O objetivo dessa ratificação é o de assegurar que os planos municipais se enquadram noutros planos supramunicipais.

129. A questão da responsabilidade pessoal dos detentores de cargos foi levantada por várias pessoas com quem os relatores falaram durante a sua visita. O ponto de partida do problema poderá ser o artigo 22.º da Constituição ⁽⁵⁴⁾. De acordo com esta disposição, fica claro que os detentores de cargos e os poderes locais podem ser civilmente responsabilizados – a redação é “solidariamente”. Não obstante, só é referida responsabilidade civil e não criminal. Por outro lado, é de referir a Secção 15 da Lei n.º 2/2004 (Lei n.º 2/2004, de 5 de janeiro – Aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado) ⁽⁵⁵⁾ e a Secção 14 do Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de abril ⁽⁵⁶⁾. Ao abrigo deste, os detentores de

⁽⁵⁴⁾ “Artigo 22.º (Responsabilidade de órgãos públicos)

Juntamente com os detentores de cargos públicos, o pessoal e os agentes, o estado e todos os outros órgãos públicos serão solidariamente responsáveis por ações ou omissões no desempenho das suas funções em resultado de violação de direitos, liberdades ou garantias ou de qualquer perda para outros”.

⁽⁵⁵⁾ “Alínea 15 – Responsabilização

No exercício das suas funções, os detentores de cargos estão sujeitos a responsabilização civil, criminal, disciplinar e financeira, no âmbito da lei”.

⁽⁵⁶⁾ “Alínea 14 – Violação das Regras

Para além da responsabilização civil, financeira e disciplinar conforme adequado, os membros do pessoal que tenham recebido remunerações indevidas e outras vantagens inerentes à sua posição são obrigados a devolver os montantes recebidos; a pessoa que apresente informação a seu favor ou que não produza informação sobre a nomeação ou continuação no cargo do membro do pessoal em questão que viole esta Lei, será considerada solidariamente responsável por essa devolução”.

cargos podem incorrer em “responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira”.

130. Relativamente a estas disposições e a pareceres semelhantes nos estados-membros do Conselho da Europa, a responsabilidade dos presidentes da câmara não pode ser comparada com a responsabilização política de membros do governo para com a Assembleia. De acordo com a posição do Tribunal de Contas, deverá existir responsabilidade em relação a atos dos chefes de executivo; um sistema sem responsabilização não segue as disposições jurídicas da Constituição. Os detentores de cargos como presidentes da câmara podem organizar as entidades pelas quais são responsáveis de forma a limitar os riscos de conduta ilegal para os seus membros do pessoal. Em última análise, porém, a lei exige a responsabilização civil (ou criminal ou disciplinar) do chefe do executivo.

131. Outra questão é a que se prende com decisões tomadas por órgãos de fiscalização do estado contra presidentes de câmara que tenham excedido as disposições orçamentais. Se a reivindicação da ANMP estiver correta, ou seja, se o Estado não puder multar autoridades executivas locais por resultados negativos na gestão de dívidas sob a sua responsabilidade, então as medidas de fiscalização seguem a Carta. Como é óbvio, os detentores de cargos locais são obrigados a implementar disposições jurídicas e administrativas relativas à execução de orçamentos. Porém, se, decorrente da implementação do Programa de Ajustamento Económico, existir uma multiplicação de novas disposições orçamentais que gerem maiores dificuldades administrativas com relação à sua implementação, a autoridade fiscalizadora poderá ser obrigada a dar inicialmente sugestões úteis quanto à correta implementação das normas orçamentais, antes de recorrer a instrumentos de fiscalização.

3.3.6. Artigo 9: Recursos financeiros

Artigo 9 – Recursos Financeiros dos poderes locais

1. No âmbito da política económica nacional, os poderes locais terão direito a recursos financeiros próprios adequados, dos quais poderão dispor livremente de acordo com o enquadramento dos seus poderes.

2. Os recursos financeiros dos poderes locais serão proporcionais às responsabilidades estipuladas pela Constituição e pela lei.

3. Pelo menos parte dos recursos financeiros dos poderes locais será proveniente de impostos e taxas locais, dentro dos limites regulamentares de que dispõem para os determinar.

4. Os sistemas financeiros nos quais se baseiam os recursos ao dispor dos poderes locais serão de natureza suficientemente diversificada e dinâmica, permitindo-lhes manter-se a par, tanto quanto materialmente possível, da evolução do custo da execução das suas tarefas.

5. A proteção de autoridades locais mais fracas exige a criação de procedimentos de equalização financeira concebidos para corrigir os efeitos da distribuição desigual de potenciais recursos financeiros e de encargos financeiros que devem suportar. Esses procedimentos e medidas não diminuirão o critério que os poderes locais podem exercer dentro da sua esfera de responsabilidade.

6. Os poderes locais serão consultados, de modo adequado, sobre a forma de redistribuição dos recursos que lhes são destinados.

7. Tanto quanto possível, os subsídios destinados a autoridades locais não serão referentes ao financiamento de projetos específicos. A atribuição de subsídios não obstará à liberdade total dos poderes locais exercerem discricção de políticas na sua própria jurisdição.

8. Para efeitos de empréstimos para investimentos de capital, os poderes locais terão acesso ao mercado de capitais, dentro dos limites da lei.

132. A questão mais importante no que concerne às finanças locais para representantes de associações é se é ou não admissível limitar a extensão do endividamento local através da lei nacional e, em caso afirmativo, em que condições. Na qualidade de membro da UE, Portugal deve cumprir o TFUE (Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) e o Protocolo n.º 12 sobre procedimento relativo a défice excessivo ⁽⁵⁷⁾. O governo nacional é, por-

⁽⁵⁷⁾ *Jornal Oficial da União Europeia*, C 83/279, 30.03.2010.

tanto, responsável não só pelo seu défice como também pelo défice dos seus governos locais e regionais.

133. O Tribunal de Contas declarou o seguinte em relação aos efeitos da Lei das Finanças Locais n.º 2/2007: A questão geral de admissibilidade e de extensão dos limites de endividamento não é uma questão para o tribunal em geral. No entanto, o Tribunal está ciente de que a estipulação dos limites da dívida das autoridades regionais e locais no âmbito da Lei das Finanças Locais n.º 2/2007 está intrinsecamente ligada ao problema político do risco de acréscimo da dívida regional e local através de planos de dívida pouco transparentes dentro das próprias unidades locais e das MOEs. A estipulação de limites é uma forma de recuperar transparência e de limitar riscos financeiros em relação às obrigações europeias do país. A estipulação de limites de dívida de autoridades locais através de legislação nacional é um instrumento comum e pode encontrar-se em diversos sistemas jurídicos de estados-membros da UE.

134. No entanto, vários aspetos particulares são característicos da situação portuguesa. Em primeiro lugar, os limites da dívida aumentaram significativamente desde 2007. Em segundo, dado que os recursos próprios dos poderes locais estão largamente dependentes da PIE e que a PIE é calculada com base no retorno a três anos, uma redução da receita destes três impostos é equivalente a perda de receita para os poderes locais. Em terceiro lugar, os subsídios do estado às autoridades locais, especialmente importantes para estas entidades, sofreram cortes radicais desde 2009. Além disso, a dívida local acumulada é responsável por apenas 0,25% da dívida anual do estado em termos do PIB. A delegação foi informada de que o Secretário de Estado da Administração Pública está disposto a debater estas questões com as associações no âmbito do processo legislativo relativo às leis sobre finanças locais e regionais.

135. Por último, o limite geral da dívida não tem em consideração as diversas situações orçamentais dos poderes locais. Os representantes da ANMP e os presidentes de câmaras salientaram que a situação financeira dos poderes locais portuguesas varia significativamente. Alguns têm poucos problemas financeiros no equilíbrio dos seus orçamentos. Outros estão extremamente vulneráveis a financiamentos voláteis ou receitas que diminuem devido a dife-

rentes estruturas de despesa ou a constrangimentos temporais na adaptação do orçamento. Mais de 200 dos 380 municípios têm graves problemas para equilibrar o seu orçamento. Além disso, os poderes locais têm de enfrentar taxas de juro crescentes para investimentos locais. Por exemplo, um município teve de investir num centro escolar com financiamento da UE. As taxas de juro dos empréstimos sindicados pedidos a bancos são atualmente de 6-7%, ao passo que antes o município tinha de pagar uma taxa de juro de apenas 2-3%. Em relação à despesa, os poderes locais aumentaram os encargos com a contratação de prestadores de serviços do estado. Os custos estão a aumentar (por exemplo, com o fornecimento de água, esgotos), mas a autoridade não consegue transitar esses aumentos para os cidadãos, dado que cerca de 50% das pessoas não podem pagá-los. Em consequência, o município subsidia parte do aumento de custos, com efeitos negativos para o orçamento.

136. Em relação aos efeitos cumulativos desta depreciação da receita, o limite da dívida impede o acesso ao único instrumento de que os poderes locais dispõem para equilibrar as suas contas. Um limite rígido da dívida poderá não ser suficiente para limitar planos de receita locais, se existir não só uma vontade generalizada de disponibilizar programas de ajuda especial, mas também um plano de indemnização real para necessidades de financiamento especiais dos poderes locais previsto no Orçamento do Estado de 2011 e 2012. O governo comprometeu-se a estabelecer definições e procedimentos para tornar o mecanismo de redução de receita mais transparente ⁽⁵⁸⁾, mas os pormenores não são ainda conhecidos.

137. A controvérsia em torno dos limites da dívida parece ter origem em diversas avaliações jurídicas sobre a constitucionalidade, a proporcionalidade e a oportunidade desse instrumento de orientação. A posição do Ministro das Finanças baseia-se na premissa de que há atualmente a necessidade de

⁽⁵⁸⁾ *Diário de Notícias*, sábado, 5 de novembro de 2011, p. 11 – Autarquias não se livram de reduzir a dívida. Orçamento, Governo estuda mecanismo para forçar corte de, pelo menos, 150 milhões.

“Manteremos os objetivos do governo de redução do endividamento dos poderes locais nos próximos anos”, avisou ontem o Secretário de Estado da Administração Local, Paulo Julius. “Avançaremos com um conceito e um procedimento para encontrar uma forma de reduzir gradualmente o teto da dívida” disse.

melhorar o controlo sobre os municípios em geral e, em particular, sobre os seus orçamentos. Por outro lado, o governo central e os poderes locais enfrentam novos desafios financeiros, e não só em relação aos compromissos do Programa de Ajustamento Económico. Ao nível da UE, os compromissos do regulamento dos seis (*“Six pack” regulation*) relativo ao Semestre Europeu, aos programas de estabilidade e de crescimento e às novas disposições sobre fiscalização orçamental nos níveis local e central. Será introduzida a nível europeu uma cooperação macroeconómica mais estreita, que resultará como é óbvio em linhas de orientação mais detalhadas sobre decisões centrais orçamentais e económicas, também a nível regional e local. A proposta de um “novo acordo internacional sobre uma união europeia reforçada, com que se comprometeram os chefes de governo da Zona Euro em 9 de dezembro, reforçará as regras de disciplina orçamental para todos os níveis do governo. Por fim, existem aspetos difíceis a considerar na equalização fiscal entre áreas urbanas e rurais, assim como entre municípios litorais e interiores. O governo indicou que está ciente da complexidade e da interligação dessas questões, bem como da sua importância especial para os níveis regional e local.

138. Com vista à garantia de uma coordenação política coerente entre os diversos níveis do governo em relação às questões acima referidas e para manter a autonomia fiscal dos poderes locais no âmbito do artigo 9 da Carta, os relatores sugerem que seja criado um conselho nacional de estabilidade. Os seus membros poderão ser os representantes das associações de autoridades locais e regionais juntamente com um número equivalente de representantes dos ministérios envolvidos. A presidência desse conselho deverá ser ocupada pelo Ministério das Finanças, a vice-presidência deverá ser rotativa entre os representantes das associações regionais e locais. Embora não sendo juridicamente vinculativas, as recomendações e decisões do conselho teriam o efeito de pressão sobre os pares e deveriam ser publicadas.

139. Apesar de o artigo 9 da Carta não conter qualquer disposição especial em relação ao setor empresarial municipal (MBS), esta questão foi de especial interesse durante a visita de acompanhamento. Em primeiro lugar, os ativos municipais estão protegidos pelo artigo 9.1 da Carta, ao abrigo do qual a lei nacional autoriza o estabelecimento de uma MBS e a integração económi-

ca no âmbito de uma autoridade local. O artigo 238.º da Constituição permite que os poderes locais possuam ativos, estando os ativos existentes protegidos constitucionalmente dentro dos limites da lei. Em segundo lugar, o Livro Verde anunciou uma reforma abrangente das MBS como um dos pontos fulcrais. Existe um consenso político alargado no governo em torno do facto de as MBS dependerem económica e financeiramente de recursos municipais. O governo aperfeiçoou a sua abordagem após uma reunião com o Tribunal de Contas. Deixará de ser totalmente proibido estabelecer uma MBS, mas existirão algumas outras regras para evitar o efeito negativo das MBS sobre os municípios, se necessário. O efeito da racionalização deve ser reforçado. Um livro branco do governo sobre MOEs (empresas detidas por municípios) servirá de base a esta reforma.

140. De acordo com o Livro Verde (pp. 15 e segs.), a reforma do governo local no domínio das MOEs prossegue os seguintes objetivos:

- adaptar o número de entidades MBS à situação local do município (redução significativa do número de entidades);
- limitar as funções das MOEs a propósitos estratégicos (definir os setores em que as MOEs devem operar em vez de, ou em conjunto com os municípios);
- fazer coincidir o objetivo e as atividades das MOEs e os poderes e responsabilidades dos municípios;
- limitar a importância das contribuições (fiscais) dos municípios aos próprios recursos das MBS (estabelecer um teto máximo para subsídios do município).

141. Uma reforma ⁽⁵⁹⁾ das MBS deve ter estes fatores em consideração, na medida em que a simples abolição de MOEs numa base custo-eficiência pode não ter em conta as vantagens que podem advir do estabelecimento dessas empresas, caso persistam as diferenças de cultura de gestão entre a ad-

(⁵⁹) Relativamente aos objetivos gerais da reforma, ver: Documento da OCDE, DAF/CA/SOPP/RD(2010)7, de 11 de outubro 2010.

Grupo de Trabalho sobre Propriedade do Estado e Práticas de Privatização, SOE Reforma da Governação: Desenvolvimentos recentes em Portugal.

ministração local clássica e a administração através de MOEs. O custo-eficiência não é claramente a única referência para todas as MOEs. Por exemplo, as empresas de transportes públicos não são geralmente capazes de cobrir os custos do serviço na Europa – é necessário um imposto em grande escala ou um sistema de subsídio cruzado para estabilizar a receita dos sistemas em causa.

3.3.7. Artigo 10: Direito de associação

Artigo 10 – Direito d associação dos poderes locais

1. No exercício dos seus poderes, os poderes locais têm o direito de cooperar e, no âmbito do enquadramento da lei, formar consórcios com outros poderes locais, com vista à execução das suas tarefas de interesse comum.

2. Será reconhecido por cada Estado o direito de os poderes locais pertencerem a uma associação com vista à proteção e promoção dos seus interesses comuns e de pertencer a uma associação internacional de autoridades locais.

3. Ao abrigo das condições estabelecidas na lei, os poderes locais terão o direito de cooperar com os seus homólogos de outros Estados.

142. As disposições do artigo 10 da Carta são inteiramente cumpridas. Os representantes da ANMP sublinharam a necessidade de aumentar a influência da associação na política nacional em matérias sobre governo local. O contexto político e os procedimentos de consulta foram analisados acima. Tendo por base as diversas opiniões dos representantes dos governos central e local ouvidos durante a visita, os relatores retiveram a ideia de que a autonomia local tem uma forte base constitucional, mas, na realidade, os assuntos locais são frequentemente ultrapassados pelos interesses e pensamentos nacionais. Na redação do artigo 4.2 do Tratado da União Europeia ⁽⁶⁰⁾, a dimen-

⁽⁶⁰⁾ TEU: “Artigo 4.2. A União respeitará a equidade dos Estados-Membros perante os Tratados, bem como as suas identidades nacionais, inerentes às suas estruturas fundamentais, políticas e constitucionais, inclusive de autonomia regional e local. Respeitará as suas funções essenciais do Estado, incluindo assegurar a integridade territorial do Estado, manter a lei e outras, salvaguardando a segurança nacional. Em particular, a segurança nacional mantém-se como a única responsabilidade de cada Estado-Membro”.

são da identidade local no âmbito das estruturas políticas e constitucionais fundamentais do país não é ainda totalmente clara. Assim, poderá ser necessário melhorar a influência institucional do setor do poder local ao nível nacional, através de novas estruturas de cooperação e de coordenação, assegurando a participação adequada do nível autónomo nos assuntos nacionais e europeus. A participação dos poderes locais no Conselho Económico e Social não é ainda suficiente, tendo em conta que este órgão se concentra, em particular, na consulta social, incluindo o desenvolvimento regional e o planeamento espacial e não tem responsabilidades sobre a autonomia como um todo.

3.3.8. Artigo 11: Proteção jurídica dos poderes locais

Artigo 11 – Proteção jurídica dos poderes locais

Os poderes locais terão o direito de recorrer a reparação judicial com vista a assegurar o livre exercício dos seus poderes e o respeito pelos princípios de autonomia local que estão previstos na constituição ou na legislação nacional.

143. O artigo 242.º da Constituição define o âmbito da fiscalização dos poderes locais e os procedimentos a cumprir. A fiscalização centra-se na conformidade dos atos dos órgãos de autoridade local com a lei. Os pormenores são apresentados pela Lei n.º 27/96, de 1 de agosto. Esta lei (*Diário da República*, I Série-A, n.º 177, 01.08.1996, p. 2235), relativa ao regime jurídico da fiscalização administrativa, contém os detalhes da reparação judicial disponível para os poderes locais e regionais ao abrigo da lei portuguesa, como proteção contra medidas de fiscalização. Os detalhes do sistema de proteção legal em matérias de governo local e de fraquezas políticas do sistema de controlo estão definidos acima.

144. Considerando que não existe um procedimento geral para os poderes locais e que o Tribunal Constitucional controla de forma abstrata a legalidade e a constitucionalidade das leis nacionais, com especial incidência no governo local e regional, os relatores sugerem que a jurisdição do Tribunal Constitucional seja alargada de forma a incluir um procedimento especial,

dando às autoridades locais e regionais o direito de recorrer ao Tribunal no caso de considerarem que “os princípios do governo local consagrados pela Constituição ou pela legislação nacional” no âmbito do artigo 11 da Carta, tenham sido violados. Para evitar o uso indevido do controlo da constitucionalidade, poderia existir uma avaliação prévia da admissibilidade dessas denúncias relacionadas com a fiscalização.

3.3.9. Artigo 12: Declarações – reservas enunciadas pelos Estados, se existentes

Artigo 12 – Compromissos

1. Cada uma das Partes compromete-se a considerar-se vinculada por, pelo menos, vinte parágrafos da Parte I da Carta, sendo que, pelo menos, dez serão escolhidos de entre os seguintes parágrafos:

- Artigo 2,
- Artigo 3, parágrafos 1 e 2,
- Artigo 4, parágrafos 1, 2 e 4,
- Artigo 5,
- Artigo 7, parágrafo 1,
- Artigo 8, parágrafo 2,
- Artigo 9, parágrafos 1, 2 e 3,
- Artigo 10, parágrafo 1,
- Artigo 11.

2. Aquando do depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação, cada Estado contraente informará o Secretário-Geral do Conselho da Europa de quais os parágrafos selecionados no âmbito das disposições do parágrafo 1 deste artigo.

3. Qualquer Parte pode, em qualquer momento no futuro, informar o Secretário-Geral de que se considera vinculado por quaisquer parágrafos desta Carta que ainda não tenha aceite no âmbito do parágrafo 1 deste artigo. Esses compromissos assumidos posteriormente serão considerados como parte integrante da ratificação, aceitação e aprovação da Parte, se assim for informado, e terão o mesmo efeito a partir do primeiro dia do mês seguinte à expiração de um período de três meses após a data de receção da informação pelo Secretário-Geral.

145. Portugal não formulou quaisquer declarações ou reservas, nem assinou até à data o Protocolo Adicional da Carta Europeia de Autonomia Lo-

cal sobre o direito de participar nos assuntos de uma autoridade local (CETS n.º 207).

3.4. *Democracia regional: O Enquadramento de Referência para a Democracia Regional*

146. Existem quatro aspetos principais relativos à situação atual de Portugal em relação à democracia regional:

- As disposições constitucionais que garantem a autonomia regional;
- A ausência de estruturas de autonomia regional no continente português;
- Os desafios económicos de um processo de regionalização; e
- A integração de medidas de reforma com vista à melhoria da autonomia local no âmbito do recente Livro Verde sobre reforma do governo local em Portugal.

147. A situação constitucional diverge em relação à autonomia regional dos arquipélagos dos Açores e Madeira e à autonomia regional no continente. O artigo 6.º, n.º 2, da Constituição garante a autonomia regional dos Açores e da Madeira. Os artigos 225.º a 234.º da Constituição estipulam os detalhes relativos às estruturas, poderes e responsabilidades dos arquipélagos, os seus órgãos autónomos, financiamento e o relacionamento com as instituições do Estado. A melhoria da situação a nível regional exige alterações do enquadramento constitucional. Foi dito à delegação que não era oportuno rever a Constituição para, por exemplo, alargar a autonomia fiscal das regiões. As regiões apresentarão propostas a este respeito em 2012.

148. Em relação às regiões do continente, o artigo 236.º da Constituição autoriza a criação de autoridades locais sob a forma de “regiões administrativas”. Porém, essas entidades nunca foram constituídas devido ao resultado negativo de um referendo conduzido em 1998 (ver abaixo). De acordo com o artigo 236.º, n.º 3, da Constituição, é possível criar “outras formas de organização de governo local”. Isto foi implementado sob a forma de áreas metropolitanas.

149. A Recomendação 127 (2003) do Congresso sobre democracia local e regional em Portugal e o seu memorando explicativo enunciam as implicações políticas e jurídicas associadas à implementação da autonomia local no continente português, em especial na sequência dos resultados do referendo de 1998 sobre a criação de oito regiões no continente português. As conclusões políticas podem ser encontradas no parágrafo 8 da Recomendação, resumidas no sub-parágrafo *d*:

“*d.* reconhece que desde 1998 existiu pouca ou nenhuma movimentação política a favor da abordagem da questão pela segunda vez (talvez pudesse ser abordada após alguma remodelação do padrão regional proposto em 1998)”.

150. Os relatores levantaram a questão de existir ou não um novo referendo com um novo mapa geográfico do território, se os estudos piloto anunciados pelo Livro Verde sobre este assunto avançarem argumentos para a reforma das estruturas administrativas regionais no continente português (ver detalhes no parágrafo 40).

151. Segundo um documento recente da OCDE sobre desenvolvimento regional em Portugal ⁽⁶¹⁾, existem consideráveis desafios económicos ao processo de regionalização ⁽⁶²⁾. O desenvolvimento regional em termos do nível NUTS 3 difere muito, com cinco unidades NUTS 3 acima e o resto do país abaixo da média nacional. Além disso, a divisão urbana/rural exige uma atenção especial em termos de equalização fiscal adicional. A OCDE redigiu mais

⁽⁶¹⁾ OCDE, GOV/TDPC/TI/RD(2009)2, 30 de novembro de 2009.

Grupo de Trabalho sobre Indicadores Territoriais “ISDR – Um Indicador Compósito para acompanhamento do Desenvolvimento Regional em Portugal”.

⁽⁶²⁾ Ver, em geral, “Políticas de desenvolvimento regional nos países da OCDE”, 28 de setembro de 2010, Portugal, pp. 239 e segs.

“Em Portugal, a divisão urbana/rural geralmente encontrada em países membros da OCDE traduziu-se por um hiato entre áreas urbanas dinâmicas e densamente povoadas (especialmente ao longo da costa) e áreas rurais em declínio e com baixa densidade (concentradas no interior do país). As disparidades regionais são menos visíveis em termos de PIB *per capita* do que em termos de taxas de desemprego, sucesso escolar e investimento em I&D. Face ao exposto, as fortes variações em termos de competitividade nas várias regiões são crescentemente vistas como um desafio. Reconhecidamente, as políticas públicas devem concentrar-se não só na melhoria da competitividade nacional, com Lisboa como um motor de desenvolvimento, mas também no acréscimo de competitividade regional em geral”.

critérios para ajudar a determinar as ligações funcionais entre áreas urbanas e rurais ⁽⁶³⁾.

152. A regionalização, com efeitos economicamente mais equilibrados, poderá ser um desafio político central para a organização territorial do país. Parece ser uma matéria importante do Livro Verde, com o objetivo de assegurar uma maior coesão territorial através de reformas administrativas no continente. No entanto, o fortalecimento da coesão territorial poderá não ser unicamente uma questão de reformas administrativas nem de reforma do mapa geográfico do país, mas de concessão de programas especiais de desenvolvimento para autoridades locais mais pequenas e também para regiões interiores. A melhoria das unidades de nível NUTS 3 no âmbito do próximo enquadramento financeiro da UE para 2014-2020 deveria ser um objetivo da autoridade do governo central, em estreita colaboração com as associações.

153. Os objetivos do governo em relação às políticas de desenvolvimento regional centram-se no programa operacional de competitividade (“Compete”) ⁽⁶⁴⁾. Este programa está incluído no enquadramento nacional estratégico de referência (QREN) aprovado em 5 de outubro de 2007 e pretende provocar uma melhoria sustentada na competitividade da economia portuguesa no contexto do mercado global, agindo sobre matérias estratégicas como sejam a inovação, o desenvolvimento científico e tecnológico, a internacionalização, o empreendedorismo e a modernização da administração pública. Em relação ao alcance territorial, estes programas de apoio aplicar-se-ão às regiões

⁽⁶³⁾ OCDE, GOV/TDPC/TI/RUR/URB(2011)2, 28.11.2011.

Grupo de Trabalho sobre Política Territorial em Áreas Rurais e Grupo de Trabalho sobre Política Territorial em Áreas Urbanas – Avaliação e acompanhamento de ligações rurais-urbanas em regiões em regiões funcionais. Um enquadramento metodológico; e

OCDE, GOV/TDPC/TI/RUR/URB(2011)1, 29 de novembro de 2011.

Grupo de Trabalho sobre Política Territorial em Áreas Rurais e Grupo de Trabalho sobre Política Territorial em Áreas Urbanas – Parcerias e Relacionamentos Rurais-Urbanos: Uma Perspetiva da OCDE.

⁽⁶⁴⁾ Ver respostas adicionais de MEE e SEADR para a reunião com a Missão de Acompanhamento do Congresso de 8 de novembro de 2011 – Lista indicativa de questões para a reunião da delegação do CARLE com os Senhores Ministro da Economia e do Emprego e Secretário de Estado Adjunto da Economia e Desenvolvimento Regional.

do continente português como parte da meta de convergência (Norte, Centro e Alentejo).

154. O Livro Verde sobre a autonomia local em Portugal não faz qualquer referência às regiões autónomas (Açores e Madeira) ou à administração das regiões administrativas do continente. Pelo contrário, concentrando-se nas questões de cooperação intermunicipal e nas áreas metropolitanas, o governo parece disposto a redefinir o mapa do país sem recorrer ao nível regional do governo. Considerando que o Conselho da Europa não possui até ao momento qualquer instrumento vinculativo relativo ao nível regional do governo e que, de acordo com o artigo 13 da Carta, “os princípios de autonomia local contidos na presente Carta aplicam-se a todas as categorias de autoridades locais existentes no território da Parte”, e o facto de não existirem regiões administrativas no âmbito do significado atribuído pelo artigo 236.º da Constituição, a questão da autonomia regional no continente português foi entretanto ultrapassada pelos recentes desenvolvimentos da redefinição do território com outros elementos “de organização do governo regional”. A autonomia regional, nos termos da declaração de Utrecht e do Enquadramento de Referência para a Autonomia Regional não é, no momento presente, um componente fundamental da arquitetura local e regional do país.

3.4.1. Arquitetura Regional: Competências, relacionamentos com outras autoridades ou associações, integridade territorial e proteção da autonomia regional

155. Das pessoas com quem dialogaram, os relatores ficaram com a impressão de que as condições prévias essenciais para um debate aprofundado sobre arquitetura regional no continente português são inexistentes no presente. O Governo não tem qualquer intenção de criar novas estruturas regionais; as estruturas atuais deveriam ser reforçadas. Estão em curso dois projetos piloto para reforçar as entidades “regionais”.

156. No entanto, poderia ser vantajoso apresentar, como parte do debate e do processo de consulta do Livro Verde, um estudo de impacto de forma a avaliar se existem vantagens na criação de uma estrutura “do tipo região administrativa” em Portugal, tendo presente que o Livro Verde reforçará as

estruturas intermunicipais e das áreas metropolitanas. No momento de decidir sobre estas alternativas, a implementação de regiões alternativas, no futuro, tornar-se-á mais difícil ou praticamente impossível, se as novas estruturas operarem num nível intermunicipal maior. Muito provavelmente, seriam necessárias energia e dinâmica política e administrativa suficientes, assim como uma revisão de poderes e de responsabilidades no enquadramento jurídico e uma redistribuição de poderes financeiros e administrativos. A experiência demonstra que na generalidade os estados conseguem apenas organizar um programa de reforma territorial e estrutural num determinado período. A concentração da reforma das estruturas intermunicipais ou metropolitanas parece, por conseguinte, indicar que este será o centro das atenções do governo central no longo prazo.

157. Esta análise deveria ter igualmente em atenção a interação entre a reforma do nível UTS 2 e o “processo da região administrativa”. O Ministério das Finanças pretende iniciar uma reforma do desenvolvimento económico a nível regional com as CCDR (Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional) como instrumentos principais. Os agrupamentos intermunicipais e as áreas metropolitanas desempenharão uma função avançada neste processo. Considerando que existem cinco unidades CCDR no continente, mais uma em cada arquipélago, poderia ser considerada a requalificação da CCDR como órgão administrativo regional intermédio no âmbito do significado do artigo 235.º da Constituição.

3.5. Análise da situação da democracia regional por artigo

158. Não existem resultados específicos em comparação com a situação da autonomia local, exceto quanto ao seguinte.

3.5.1. Direito de associação

159. Relativamente ao envolvimento das associações no processo de consulta relativa aos assuntos da União Europeia em 2009 a OCDE endereçou a Portugal a seguinte recomendação:

160. Recomendação: Portugal deve elaborar uma política e linhas de orientação mais fortes para a sua abordagem da negociação e transposição dos regulamentos da UE, após consulta às partes interessadas dentro e fora da administração. Isso está a ser desenvolvido neste momento. Desde a revisão da OCDE na primavera de 2008, o governo de Portugal adotou uma resolução no sentido de criar um enquadramento institucional mais forte, o que constitui um passo positivo nessa direção ⁽⁶⁵⁾.

161. Informações detalhadas relativas aos aspetos a ter em consideração em relação á consulta de autoridades locais em assuntos da UE podem ser encontradas no anexo ao documento da OCDE.

3.5.2. Recursos financeiros das autoridades regionais

162. O governo português e o governo regional da Madeira ⁽⁶⁶⁾ têm discordado sobre o tratamento da dívida regional, a qual tem acrescido o défice global do estado e prejudicado o compromisso geral de Portugal quanto à limitação do défice anual a 4,9% em termos do PIB. O défice global inesperado da Região Autónoma da Madeira foi calculado em - €1,3 mil milhões e teve de ser incluído nas estatísticas relativas ao défice estatal.

163. Para equilibrar este défice adicional, o governo negociou um acordo voluntário com os principais bancos para transferência de parte do ativo e do passivo dos fundos de pensões desses bancos para sistemas de segurança social com um volume global de cerca de €6 mil milhões, para assegurar que alcança a meta do défice fiscal de 5,9% em termos do PIB.

164. Os membros da *troika* reagiram da seguinte forma: “(...) a implementação do orçamento de 2012 deverá ser acompanhada de medidas paralelas para combater os montantes em atraso que continuam a subir e reduzir

⁽⁶⁵⁾ OCDE, Grupo de Trabalho sobre Gestão e Reforma Regulamentares – Gestão Regulamentar em Estados-Membros da EU selecionados: Relatório de Base para Portugal, 11-12 de maio de 2009, GOV/PGC/REG(2009)4/ANN3.

⁽⁶⁶⁾ Ver *Expresso* de 5 de setembro de 2011: “Jardim admite situação desastrosa. A dívida é “uma gota no mar do colapso português”, diz o líder do Governo Regional, em <http://aeiou.expresso.pt/video-sic-jardim-admite-situacao-grave-na-madeira=ff671928>.

outros riscos fiscais, em especial ao nível dos governos locais e regionais e das empresas detidas pelo Estado. Neste contexto, o programa de ajustamento previsto para a conturbada Região Autónoma da Madeira proporcionará a oportunidade de assinalar que um comportamento fiscal errado nos níveis locais e regionais não será mais tolerado” (67).

165. Em consequência, é provável que a pressão sobre as estruturas orçamentais e contabilísticas das regiões se intensifique e que a confiança do governo central no rigor das estatísticas financeiras regionais seja limitada.

4. Conclusões e etapas adicionais no procedimento de acompanhamento

166. Os relatores anotaram a posição generalizada dos representantes dos níveis central, regional e local de que o maior desafio da reforma da autonomia em Portugal reside na tradição de forte centralização do país e de que existe relutância em dar oportunidade a novas abordagens quanto à distribuição de poderes e responsabilidade entre as administrações central e regionais ou locais. Incentivamos as autoridades portuguesas e os seus representantes a todos os níveis de governo a conceder aos órgãos de autonomia regional e local, no âmbito da redação do artigo 3 da Carta, “a regulação e a gestão de uma quota substancial das matérias públicas sob a sua responsabilidade e do interesse das populações locais”. Tal exigiria recursos concomitantes, conforme estipulado pelo artigo 9, parágrafo 1, da Carta.

(67) BCE, comunicado de imprensa de 16 de novembro de 2011 e Comissão da UE, “O Programa de Ajustamento Económico para Portugal, Segunda Revisão – outono de 2011”, p. 4:

“Está a ser preparada uma revisão do enquadramento fiscal dos governos regionais e locais, apesar de ligeiramente atrasada. As medidas que limitam o endividamento dos governos locais foram incluídas no plano orçamental para 2012. Porém, é necessária uma revisão mais aprofundada, possivelmente com apoio em termos técnicos, da legislação que rege as finanças dos governos locais e regionais de forma a reforçar a responsabilização. Os desenvolvimentos recentes na Região Autónoma da Madeira demonstraram de forma dramática os riscos fiscais relacionados com a falta de transparência e de controlo orçamental. Com sérias dúvidas sobre a sustentabilidade da dívida da região, o governo central está a preparar um acordo que irá incluir critérios quantitativos sobre desempenho fiscal e reformas estruturais. Até que este acordo entre em vigor, o governo assegurará um fortalecimento do acompanhamento da execução orçamental da Madeira”.

167. Portugal está empenhado num difícil processo de reforma pretendendo restaurar até 2013 a capacidade do país para aceder livremente aos mercados internacionais de capitais. O governo central e os órgãos de autonomia local e regional têm em comum a obrigação de implementar as medidas necessárias ao cumprimento dos diferentes compromissos do governo relativos ao Programa de Ajustamento Económico.

168. Este programa possui vários elementos com efeito direto ou indireto sobre (em especial) o âmbito da autonomia regional e local, suas estruturas, organização territorial e finanças. A implementação desses elementos está agrupada politicamente num “Livro Verde sobre reforma do governo local. Uma reforma da gestão, uma reforma do território e uma reforma de políticas”, elaborado pelo Governo (“Documento verde da reforma da administração local”). Considerando a importância destes documentos, é indispensável a consulta prévia das associações de órgãos de autonomia local e regional. Infelizmente, não existiu tal consulta no caso do programa de ajustamento; apenas informação *ex post*.

169. O processo de consulta demonstra deficiências e deverá ser melhorado. Os relatores incentivam as autoridades a compilar um levantamento dos procedimentos orais e escritos existentes entre as associações e os diversos órgãos do governo central, para alcançar um acordo relativo a linhas de orientação de consulta comuns e firmar um acordo escrito sobre a consulta.

170. Em relação ao papel importante que a Constituição Portuguesa atribui à autonomia local e regional, a cooperação institucional entre estes e o governo central deverá ser melhorada. A representação de entidades regionais e locais deve ser institucionalizada. Os relatores indicam os órgãos consultivos ao nível da UE e do Conselho da Europa e sugerem o estabelecimento de um órgão consultivo especial sobre matérias regionais e locais, compreendendo representantes do governo central e das autoridades regionais e locais, cuja competência inclua a apresentação de recomendações sobre matérias relevantes para a estrutura e o funcionamento da autonomia regional e local em Portugal.

171. Deverá ser melhorada a verificação da conformidade da legislação nacional com os princípios estipulados pelo artigo 6.º da Constituição. As as-

sociações deverão ter o direito de recorrer para o Tribunal Constitucional, caso tenham dúvidas sobre a constitucionalidade de uma disposição legal.

172. A reforma do mapa territorial é um elemento chave do programa de reforma ao nível local. Uma redução de freguesias parece ser razoável, mas os relatores sugerem que o conteúdo da reforma seja alvo de maior reflexão, em especial sobre os critérios que servem de base a esta redução, à luz das funções tradicionais das freguesias. As freguesias refletem uma noção de proximidade, de transparência e de responsabilização democrática. Os valores básicos deverão ser levados em conta no enquadramento da reforma empreendida pelas autoridades portuguesas. O Congresso já se referiu a estas funções das freguesias na sua Recomendação de 2003 ⁽⁶⁸⁾. Estas reflexões parecem manter-se pertinentes ainda hoje.

173. Dado que os municípios portugueses foram afetados de forma muito díspar pelos efeitos económicos e financeiros da crise, os relatores gostariam de sugerir um programa de adaptação mais sensível para municípios com dificuldades orçamentais. Isto poderá incluir o estabelecimento temporário de programas de ajuda especial ou de procedimentos como os enumerados no parágrafo 79 acima, bem como programas que reforcem a competitividade económica numa perspetiva de longo prazo.

174. Relativamente às finanças regionais e locais, as recentes restrições do estado sobre o endividamento demonstraram insuficiências em termos da distribuição equitativa dos encargos. Apesar de não existir uma base jurídica na Secção 37 da Lei das Finanças Locais n.º 7/2007, o efeito cumulativo da redução da PIE, o decréscimo dos subsídios do Estado ameaçam o princípio da partilha simétrica de encargos financeiros entre os diferentes níveis do governo. Um corte especialmente significativo nas receitas regionais e locais

⁽⁶⁸⁾ Parágrafo 21 do memorando explicativo da Recomendação do Congresso 127 (2003):

“21. As disposições constitucionais sobre freguesias refletem uma tradição enraizada de organização de assuntos comuns a um nível mais local. Como o nome das mesmas indicia, a instituição tem origem nas paróquias das igrejas. Neste momento, perderam qualquer relação com esta parte do passado. Os relatores têm a impressão de que a instituição das freguesias goza de bastante credibilidade e afeto entre as populações. Na sua organização atual, as freguesias representam uma ou mais contribuições de Portugal para o património europeu de autonomia local”.

poderá justificar-se caso os orçamentos nacionais sejam afetados mais fortemente do que os dos governos regionais e locais. As tendências de receitas aos vários níveis do governo entre 2005 e 2011, apresentadas pela ANMP, demonstram uma subida considerável nas receitas do Estado, mas apenas um ligeiro incremento no financiamento regional e local. Estas restrições poderão conduzir a uma violação do princípio de conformidade previsto na Secção 2 da Lei n.º 2/2007 e do artigo 9.2 da Carta.

175. Os poderes regionais e locais deverão dispor de maior autonomia em relação aos impostos locais, incluindo o sistema de cobrança de impostos regional e local, evitando, porém, políticas tributárias locais conducentes a uma concorrência tributária ruínosa e a distorções do mercado. Isto possibilitaria a melhoria do sistema tributário local e daria aos poderes locais a oportunidade de introduzir novos impostos com um impacto local. Evitar-se-ia, provavelmente, o excesso de impostos através duma adequada concorrência tributária entre municípios.

176. Os órgãos de autonomia regional e local contam com a administração de receitas do Estado. Quaisquer problemas com o sistema de contabilidade fiscal que possam dever-se a tecnologias de informação ineficazes são da responsabilidade das autoridades do governo central. Os relatores recomendam que as reformas em preparação para associar os serviços de tecnologias de informação, impostos e alfândegas sejam debatidas com as autoridades regionais e locais competentes, de forma a aumentar a transparência desses procedimentos administrativos.

177. Para evitar desenvolvimentos assimétricos adversos nas finanças públicas e melhorar a capacidade das autoridades centrais, locais e regionais para implementar o novo enquadramento regulamentar da UE, com o intuito de prevenir défices excessivos, agilizar procedimentos orçamentais e tornar os processos de apresentação de relatórios mais informativos, os relatores sugerem a criação de um conselho de estabilidade nacional incluindo representantes regionais e locais.

178. Não existem iniciativas políticas para combater a questão geral das regiões administrativas no continente português. Em relação às iniciativas do governo para estabelecer um Livro Verde para racionalizar as estruturas in-

termunicipais e metropolitanas como parte de uma melhoria da competitividade territorial de Portugal, os relatores apelam a uma análise de conformidade dessas iniciativas com as disposições dos artigos 255.º e segs. da Constituição. A questão de novas estruturas administrativas no continente português poderá ser reposta na agenda política após a análise dos resultados dos estudos piloto.

179. Várias declarações de representantes do governo levam os relatores a clarificar a função da Carta. Este tratado internacional foi ratificado por Portugal em 1990 e entrou em vigor, de acordo com o artigo 8.º da Constituição, em 1 de abril de 1991. Consequentemente, a Carta é não só uma referência política para verificação da oportunidade de disposições na lei ordinária em relação das matérias regionais e locais, mas também um instrumento juridicamente vinculativo na legislação nacional.

180. Por fim, os relatores convidam o Governo a ponderar a assinatura e ratificação do Protocolo Adicional da Carta Europeia da Autonomia Local sobre o direito de participação nos assuntos de uma autoridade local (CETS n.º 207) e a ratificação do Protocolo Adicional à Convenção-Quadro Europeia relativa à Cooperação Transfronteiriça entre Comunidades ou Autoridades Territoriais (ETS 159) assinado em 9 de maio de 1997.

**Anexo 1 – Programa da visita de Acompanhamento do Congresso a Portugal
(7-9 novembro de 2011)**

Programa da visita de Acompanhamento do Congresso a Portugal

Lisboa, Coimbra e Vila Nova de Poiares

7-9 de novembro de 2011

Sr. Devrim ÇUKUR, Relator de democracia regional, Membro do Comité de Acompanhamento do Congresso, Câmara das Regiões, SOC ⁽⁶⁹⁾, Membro do Conselho Provincial de Izmir (Turquia)

Sr. Jos WIENEN, Relator de democracia regional, Membro do Comité de Acompanhamento do Congresso, Câmara dos poderes locais, EPP/CD ⁽⁷⁰⁾, Presidente da Câmara Municipal de Katwijk (Holanda)

Sr. Bernd SEMMELROGGEN, Consultor (Alemanha), Membro do Grupo de Peritos Independentes da Carta Europeia da Autonomia Local

Secretariado do Congresso

Sr.^a D. Stéphanie POIREL, Secretária do Comité de Acompanhamento do Congresso

⁽⁶⁹⁾ SOC: Grupo Socialista.

⁽⁷⁰⁾ EPP/CD: Partido Popular Europeu – Cristãos Democratas do Congresso.

Segunda-feira, 7 de novembro de 2011

Reunião conjunta com:

- *A delegação portuguesa no Congresso:*

Sr. Alberto JOÃO JARDIM, Chefe da Delegação, Governador da Região Autónoma da Madeira

Sr. Artur TORRES PEREIRA, Presidente da Assembleia Municipal de Sousel

Sr.ª D. Júlia COSTA, Presidente da Câmara Municipal de Caminha

Sr. Guilherme PINTO, Presidente da Câmara Municipal de Matosinhos

Sr. Jorge PULIDO VALENTE, Presidente da Câmara Municipal de Beja

- *Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP):*

Sr. Fernando CRUZ, Secretário-Geral Adjunto

- *Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE):*

Sr. Armando VIEIRA, Presidente

Sr. Cândido MOREIRA, Vice-Presidente

Sr. Paulo QUARESMA, Vice-Presidente

Sr. Jorge SILVEIRA, Provedor de Justiça Adjunto

Sr. Guilherme D'OLIVEIRA MARTINS, Presidente do Tribunal de Contas

Sr. Rui Manuel GENS DE MOURA RAMOS, Presidente do Tribunal Constitucional

Terça-feira, 8 de novembro de 2011

Reunião conjunta com:

Sr. Paulo SIMOES JULIO, Secretário de Estado da Administração Local e da Reforma Administrativa

Sr.ª D. Eugénia ALMEIDA SANTOS, Diretora Geral da Administração Local

Sr. António Luís DOS SANTOS DA COSTA, Presidente da Câmara de Lisboa

Sr. António ALMEIDA HENRIQUES, Secretário de Estado Adjunto da Economia e do Desenvolvimento Regional

Reunião com peritos em democracia local e regional em Portugal:

Prof. António REBORDÃO MONTALVO, Responsável pelo Centro de Estudos para o Desenvolvimento Regional e Local (CEDREL)

Sr.ª D. Susana Margarida FAUSTINO JORGE, Investigadora, Professora assistente da Universidade de Coimbra

Reunião com os Representante do Ministério das Finanças e da Administração Pública:

Sr. Hélder ROSALINO, Secretário de Estado da Administração Pública

Sr.ª D. Madalena TRAVISCO, Assessora do Gabinete do Secretário de Estado

Reunião com representantes da Área Metropolitana de Lisboa:

Sr. Carlos Humberto PALÁCIOS PINHEIRO DE CARVALHO, Presidente de Junta

Sr.ª D. Sofia LONA CID, Secretária-Geral

Reunião conjunta com os representantes das Comissões:

Sr. Ramos PRETO, Presidente da Comissão Parlamentar Permanente do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

Sr. Eduardo CABRITA, Presidente da Comissão Parlamentar Permanente de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quarta-feira, 9 de novembro de 2011

Sr. João Paulo BARBOSA DE MELO, Presidente da Câmara Municipal de Coimbra

Sr. Jaime Carlos Marta SOARES, Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares

Anexo 2 – Panorama do estado de implementação dos direitos humanos ao nível local e regional

Direitos humanos ao nível local e regional

Disposições institucionais

1. A base jurídica do Provedor de Justiça em Portugal (Provedor) tem sido, desde 1975, o artigo 23.º da Constituição e o Estatuto do Provedor de Justiça, de 9 de abril de 1991 (Lei n.º 9/91, de 9 de abril: <http://www.provedor-jus.pt/legislacao/estatutos.htm>). O Provedor pode pedir ao Tribunal Constitucional (artigo 20, parágrafos 3 e 4 do estatuto) para declarar a inconstitucionalidade ou ilegalidade de qualquer disposição jurídica que resulte de uma omissão legislativa. Esta situação acontece duas a três vezes por ano. As leis regionais estão igualmente abrangidas pelo âmbito das atividades do Provedor. Além disso, ele ou ela pode emitir recomendações para os municípios no sentido de alterarem regulamentos locais.

2. As autoridades regionais e locais estão também sujeitas a reclamações apresentadas por cidadãos, conforme se pode constatar na tabela VII ⁽⁷¹⁾ do relatório do Provedor. Incluindo as duas regiões autónomas, 14,7% das reclamações referem-se a atividades da administração local e regional.

3. No entanto, estas reclamações não se referem a violações dos direitos humanos em geral.

4. Alguns municípios possuem departamentos para tratar de “petições”. Porém, na generalidade, estas unidades não têm independência nem imparcialidade, dado que fazem parte do executivo municipal. Por exemplo, o Porto atribuiu um cargo a pessoas com deficiência, mas no âmbito de uma base legal especial. As atividades dos poderes locais são essenciais para o reforço

⁽⁷¹⁾ Relatório do Provedor, 2009, p. 33.

dos direitos económicos, sociais e culturais dos cidadãos. Deve ser prestada uma atenção especial no sentido de garantir que as reivindicações dos cidadãos sejam integradas nos “estudos de impacto ambiental”. Os municípios recorrem por vezes ao Provedor no caso de enfrentarem obstáculos ao nível local no tocante a casos específicos.

5. Os objetos de reclamações apresentadas ao Provedor referem-se às seguintes áreas principais:

- Cerca de 16% referem-se a conteúdo social;
- Cerca de 11% referem-se a aspetos da administração pública;
- Cerca de 11% são queixas de atrasos no sistema judicial.

6. Em 2009, a atividade do provedor em relação à Região Autónoma da Madeira foi incluída neste relatório como exemplo. A situação em outras unidades regionais e locais deverá ser semelhante.

7. De acordo com a nota de rodapé 2 desta tabela, os “direitos, liberdades e garantias” centraram-se nas seguintes questões: “Em 2009, questões referentes à renúncia ao dever de prestação de resposta por organizações públicas e também a questões relativas ao ensino e educação e à saúde”.

Participação: envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões e nas eleições

1. O artigo 48.º da Constituição garante aos cidadãos a participação na vida pública. Isto aplica-se ao nível local. O ministério competente ⁽⁷²⁾ compilou a seguinte lista de diferentes formas de participação direta dos cidadãos:

1. Referendos locais e regionais;
2. Outras formas de participação direta:
 - a) Assembleias públicas;
 - b) Convocação de reuniões/assembleias especiais;
 - c) Preparação de atas;
 - d) Publicação de comunicações;

⁽⁷²⁾ *Estrutura e funcionamento da democracia local e regional*, Ministério das cidades, administração local, habitação e desenvolvimento regional – Secretaria de Estado da Administração Local – Direcção-Geral das Autarquias Locais, 2004, pp. 52 e segs.

- e) Organizações de moradores;
- f) Apresentações de grupos de eleitores;
- g) Plenários de eleitores;
- h) Direito de petição;
- i) Acesso ao provedor;
- j) Tribunais;
- l) Ação popular;
- m) Debate público no contexto da aprovação de instrumentos de gestão territorial.

Não discriminação

2. O Provedor estabeleceu um projeto especial com o intuito de proteger os direitos de grupos específicos da população (crianças, idosos e pessoas com deficiência). Os motivos pelos quais estes grupos foram escolhidos estão resumidos pelo Provedor como se segue:

“O Provedor considerou que estas três categorias de potenciais queixosos – crianças, idosos e cidadãos com deficiência – deverão continuar a beneficiar de uma atenção especial no âmbito da atividade do provedor, em especial tendo em conta o caráter especial e a vulnerabilidade desses cidadãos, a necessidade de conhecimentos especializados e multidisciplinares para a defesa e a promoção inabaláveis dos seus direitos e o objetivo de firmar laços de cooperação com outros órgãos governamentais e não-governamentais que intervem nestas matérias”.

3. As principais funções e metas encontram-se detalhados no relatório do Provedor de 2009 ⁽⁷³⁾, juntamente com casos práticos.

⁽⁷³⁾ Provedor de Justiça Português, *Relatório à Assembleia da República*, pp. 25 e segs.

**Documento de Orientação Estratégica
do XV Congresso Nacional da ANAFRE**

Freguesia – Novos Desafios

Ponta Delgada | 6 e 7 de novembro de 2015

Índice

1. Autonomia do poder local.....	343
1.1. Enquadramento geral.....	343
1.2. Identificação de constrangimentos à autonomia local.....	345
1.3. Propostas.....	347
2. Reorganização Administrativa e Descentralização.....	347
2.1. Contextualização cronológica e o papel da ANAFRE.....	347
2.2. Objetivos e princípios enunciados para uma reorganização e as suas consequências.....	350
2.3. Descentralização, justa repartição de recursos, autonomia e serviço público: pilares para uma Reorganização Administrativa do Território participada pelas populações e pelos eleitos locais.....	350
2.4. Propostas.....	355
3. Financiamento.....	356
3.1. Redução progressiva do peso do FFF em relação aos sucessivos Orçamentos do Estado.....	356
3.2. Lei n.º 73/2013: participação nos impostos do Estado e distribuição horizontal do FFF.....	358
3.3. Uma nova Lei das Finanças Locais que reponha a autonomia das freguesias e o nível de financiamento adequado ao cumprimento das suas competências.....	359
3.4. Fundos comunitários.....	359
3.5. Propostas.....	360
4. Estatuto do eleito local.....	361
4.1. O exercício pleno da função de eleitos de freguesias enquanto representantes do órgão mais próximo das populações.....	361
4.2. Propostas.....	362

1. Autonomia do poder local

1.1. Enquadramento geral

As freguesias, enquanto autarquias locais previstas constitucionalmente, integram a organização do Estado mas não são do Estado nem o próprio Estado em si mesmo.

As freguesias são pessoas coletivas territoriais, com órgãos representativos democraticamente eleitos e prosseguindo fins próprios, dentro dos limites estabelecidos que garantem a sua unidade e funções de soberania no seu território.

Em termos históricos, podemos afirmar que as autarquias locais que hoje conhecemos nasceram, exatamente, contra a centralização e poder absoluto do Estado, na medida em que apenas após a Revolução de Abril se consagrou esta legitimidade e autonomia às autarquias. No Estado Novo, não se lhes reconhecia legitimidade democrática (na medida em que os órgãos não eram eleitos por sufrágio universal), não tinham autonomia financeira sem tutela de mérito e não possuíam quadro de pessoal próprio nem qualquer poder regulamentar.

A afirmação inequívoca de poder local democrático é decididamente a rutura com o modelo anterior.

Reconhecem-se assim, a partir da Constituição de 1976, as autarquias locais e, neste caso, as freguesias como entidades autónomas do Estado, com especificidades que lhes conferem uma proteção contra qualquer ingerência do poder central.

As autarquias locais constituem, assim, um pilar da organização democrática do Estado, configuradas como administração política legitimada pelo voto e assente na organização democrática do poder político, assumindo-se como um instrumento ao serviço da satisfação dos interesses próprios das populações, no seu âmbito de intervenção.

Quer pela sua proximidade, quer pela sua dimensão, estão habilitadas a exercer competências que, alocadas noutra patamar da administração pública, não têm o mesmo grau de eficiência. Mas têm, com certeza, custos mais

elevados. O verdadeiro princípio que enforma o espírito da Carta Europeia da Autonomia Local e que o Estado Português ratificou em 1990, dita que “*O exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos*”.

O Conselho da Europa recomenda aos Estados-Membros que seja atribuído o maior número possível de funções aos níveis da administração “*mais próxima dos cidadãos*”.

As freguesias, figuras do Estado mais vocacionadas para esse exercício, incorporando a mais-valia da *proximidade*, são corresponsáveis pela democratização do país, contribuindo com o seu trabalho para o desenvolvimento económico, para a sustentabilidade do território e para a dinamização e participação cívica dos cidadãos; as freguesias são um dos mais influentes agentes de coesão social.

Na Carta Europeia da Autonomia Local, magna carta do poder local europeu, os Estados-Membros comprometem-se a “*garantir a independência política, administrativa e financeira da autonomia local*”, referindo que “*Entende-se por autonomia local o direito e capacidade efetiva das autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob a sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos*”.

Em matéria de recursos financeiros, a Carta Europeia da Autonomia Local estabelece ainda que “*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 (...) Os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou por lei*”, garantindo ainda a autonomia quanto à gestão interna das próprias autarquias: “*Sem prejuízo de disposições gerais estabelecidas por lei, as autarquias locais devem poder definir as estruturas administrativas internas de que entendam dotar-se, tendo em vista adaptá-las às suas necessidades específicas, a fim de permitir uma gestão eficaz*”.

1.2. Identificação de constrangimentos à autonomia local

No entanto, nos últimos anos, por decisões políticas da administração central, as autarquias locais têm sido sujeitas a um conjunto de constrangimentos que lhes têm retirado a autonomia e a eficácia na gestão, restringindo a sua capacidade realizadora e de intervenção.

A crescente substituição de uma tutela administrativa, assente num espírito essencialmente pedagógico e inspetivo de verificação da legalidade dos atos de gestão praticados, tem sido crescentemente substituída por uma tutela de mérito, consubstanciada num conjunto de instrumentos legislativos que reforçam a ingerência do poder central e a crescente perda de autonomia administrativa e financeira das autarquias locais.

No caso das freguesias, são disso exemplo as restrições à contratação de recursos humanos, a ingerência na negociação coletiva entre freguesia e estruturas representativas dos trabalhadores, o conjunto de restrições orçamentais e redução da participação das freguesias nas receitas do Estado, a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, as retenções e consignações de receitas próprias das freguesias, as imposições relativas às estruturas orgânicas, ao excessivo reporte de informação e pedidos de autorização a membros do Governo, entre muitos outros.

Importa referir que, relativamente à negociação coletiva, se verificou recentemente a declaração da inconstitucionalidade da eventual legitimidade de participação de membros do Governo na negociação e celebração de Acordos Coletivos de Empregador Público, no âmbito das autarquias locais, por força do Acórdão n.º 494/2015 do Tribunal Constitucional, dando sequência ao pedido do Provedor de Justiça e ao entendimento sempre defendido pela ANAFRE.

No caso particular das freguesias, assistiu-se ainda, por via da imposição do poder central, à condição da sua própria existência, por via da eliminação de um número significativo de freguesias, sem ter em conta o elevado património coletivo da democracia de proximidade, as características e identidades locais e a vontade das populações e dos seus legítimos representantes democraticamente eleitos.

Ao longo dos últimos anos, têm sido múltiplas as situações por parte dos sucessivos Governos que desrespeitam por completo a autonomia do poder local, desprezando as obrigações constitucionais e os interesses próprios de cada população.

As freguesias, enquanto entidade da administração local, não são dependências ou serviços descentralizados do Estado, nem de outras entidades públicas, e não podem ser entidades a quem o Governo possa dar ordens, diretivas ou exercer qualquer poder tutelar ou de superintendência. A atual prática política pretende, pelo contrário, intrometer-se na gestão quotidiana das autarquias locais e reduzir à menor expressão a autonomia das freguesias.

Desta forma, é fundamental que as autarquias locais, e, no caso particular, as freguesias, possam ser dotadas de um quadro legislativo estável, que não coloque em causa a sua existência enquanto pilar da democracia e entidade próxima dos cidadãos. Deverão, para tal, ter capacidade e autonomia financeira e administrativa, em benefício das populações.

A Constituição da República Portuguesa é clara ao criar diferentes categorias de autarquias locais (freguesias, municípios e regiões administrativas), relacionando-as diretamente com a organização do Estado de direito democrático: *“A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais”* (art. 235.º, n.º 1).

Com idêntica dignidade constitucional, as autarquias locais são *“pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”* (art. 235.º, n.º 2); todas possuem poder regulamentar próprio e beneficiam do princípio da descentralização administrativa, que o legislador constitucional estatuiu como baliza de atuação do legislador ordinário que, por vicissitudes políticas conjunturais, ou até por uma cultura de centralismo enraizada em Portugal, cujas fronteiras são das mais antigas na Europa, é demasiado centralizador e se esquece, com demasiada frequência, dos comandos constitucionais.

1.3. Propostas

a) Assegurar a revisão de um conjunto de instrumentos legislativos que condicionam a autonomia do poder local, a saber:

- Regras relativas à gestão de recursos humanos e dos quadros de pessoal próprio das freguesias.

- Regras que condicionam a atividade das juntas de freguesia e a sua autonomia financeira, como a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, bem como quaisquer normas relativas a retenções e consignações de receitas próprias das freguesias, para além das previstas na Lei das Finanças Locais;

b) Exigir o cumprimento do princípio da autonomia local quanto à celebração de acordos coletivos de emprego, em respeito pela Constituição;

c) Garantir a estabilização de instrumentos legislativos no âmbito do financiamento e do regime jurídico das freguesias, por forma a garantir o cumprimento das suas competências e atribuições;

d) Rejeitar qualquer interferência do poder central no poder local, que não seja a de mera tutela administrativa e inspetiva de verificação da legalidade, recusando qualquer tutela de mérito sobre as autarquias locais.

2. Reorganização Administrativa e Descentralização

2.1. Contextualização cronológica e o papel da ANAFRE

O processo legislativo que visou a extinção de freguesias, com a redução de cerca de 25% de entidades no final do seu desfecho, teve uma cronologia que importa referir:

Em 2005, pela primeira vez, a ANAFRE ouviu falar de extinção de freguesias. Nesse mesmo ano, por iniciativa conjunta da Secretaria de Estado da Administração Local e da ANAFRE, é criado um grupo de trabalho para congregar ideias e opiniões para um novo paradigma das autarquias locais,

designadamente para a análise de descentralização de competências e “ganhos de escala” para as freguesias.

No início de 2011, e antecipando-se de forma responsável a qualquer outra iniciativa, a ANAFRE organiza um conjunto de encontros distritais e regionais, com a presença de milhares de autarcas, representantes da administração central, meio académico e sociedade civil na sua generalidade, num amplo e participado debate nacional sobre a Reforma Administrativa (designação então utilizada), de onde é elaborado e aprovado pela ANAFRE um relatório essencialmente crítico a uma qualquer reforma sem a participação das autarquias locais e das populações.

Em maio desse mesmo ano, é assinado o Memorando com a Troika, sendo anunciado um compromisso que visa “reorganizar a administração do governo local”, o qual, referindo-se à existência de 308 municípios e 4 259 freguesias, deixou consignado “um plano de consolidação para reorganizar significativamente o número de tais entidades”.

Em junho, ocorre a tomada de posse do XIX Governo e, em julho, o ministro em funções anuncia, após congresso da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, que a extinção de autarquias se circunscreveria às freguesias.

No mês de setembro de 2011, a ANAFRE apresenta cumprimentos ao novo Governo e entrega ao então Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa um exemplar do relatório dos encontros realizados, dando conta da oposição dos autarcas face a uma eventual reforma imposta.

No final do mesmo mês, é apresentado o *Documento Verde da Reforma da Administração Local*, enunciando a extinção de cerca de 2 800 freguesias.

Perante esta apresentação, e apoiada pelo relatório que elaborou e que recolheu o contributo de milhares de autarcas e sociedade civil, a ANAFRE decide antecipar o seu Congresso para 3 e 4 de dezembro, onde cerca de 1 700 delegados aprovam por larga maioria (com duas abstenções) as conclusões do mesmo e onde se reafirma que “A ANAFRE e as freguesias entendem que qualquer modelo de reforma do poder local deve obedecer ao princípio democrático da participação popular e auscultar as populações”, traduzido através do princípio da

sua autonomia, da diversidade do território, da identidade local e do serviço às populações, bem como a ausência de quaisquer estudos que, em toda a sua amplitude (inclusivamente financeira), comprovem a urgência e critérios quantitativos para imposição de uma reforma.

Em 2012, o Governo reformula a proposta do Documento Verde e apresenta uma proposta de lei, mantendo critérios quantitativos (percentuais, de acordo com a tipologia dos territórios) para a eliminação de milhares de freguesias.

Em fevereiro do mesmo ano, a ANAFRE elabora e aprova, por unanimidade, um parecer, manifestando o seu desacordo pelo processo em curso, reafirmando que qualquer reforma, mesmo que circunscrita às freguesias, deveria ser *“localmente ponderada, auscultando as populações e órgãos autárquicos, e vinculativa das decisões locais”*.

Perante a inflexibilidade do Governo e dos partidos que o suportam, e na sequência de dois grandes encontros nacionais, a ANAFRE reivindicou junto dos órgãos de soberania e dos partidos políticos a necessidade de retroceder nesta reforma imposta.

Tal inflexibilidade levou à realização da Manifestação Nacional de Freguesias, a 31 de março de 2012, onde milhares de autarcas, trabalhadores e população de todo o país (estima-se que estiveram presentes cerca de 200 000 pessoas) deram voz à indignação e mobilizaram-se visando a rejeição da proposta de então.

Em 25 de maio de 2012 a Direção da ANAFRE, na sua sede, reuniu com a Troika (representantes da UE, do BCE e do FMI), na sequência de uma reunião inicial ocorrida no Ministério das Finanças em 30 de abril de 2011. Foi exposta a especificidade das freguesias a nível nacional, tendo em conta a aplicação do Memorando de Entendimento. No âmbito dessa reunião, concluiu-se que a redução de Freguesias não havia sido uma imposição da Troika.

A 30 de maio de 2012, não obstante a rejeição generalizada, a maioria na Assembleia da República aprova a Lei n.º 22/2012 – Regime Jurídico da Reorganização Territorial Autárquica.

Em janeiro de 2013, é aprovada a Lei n.º 11-A/2013, de 30 de janeiro, Reorganização Administrativa do Território das Freguesias, a qual entra em

vigor no ato eleitoral de setembro desse mesmo ano, já com as novas entidades.

Após as últimas eleições autárquicas, a ANAFRE promoveu um estudo de avaliação, em parceria com a AEDRL e NEDAL – Universidade do Minho, sobre estas novas entidades.

Em 5 de março de 2014, na sequência de anterior reunião ocorrida a 7 de novembro de 2011, Portugal recebeu a uma visita de uma Delegação do Congresso de Poderes Locais e Regionais da Europa, onde a ANAFRE tem assento, com vista à avaliação da qualidade da democracia local em Portugal e ao cumprimento da Carta Europeia da Autonomia Local. Nessa ocasião, a ANAFRE pôde expor a falta de reconhecimento institucional das freguesias portuguesas.

2.2. Objetivos e princípios enunciados para uma reorganização e as suas consequências

“Promoção da coesão territorial e do desenvolvimento local; alargamento das atribuições das freguesias e dos correspondentes recursos; aprofundamento da capacidade de intervenção das juntas de freguesia; melhoria e desenvolvimento dos serviços públicos de proximidade prestados pelas freguesias às populações; promoção de ganhos de escala, de eficiência e da massa crítica nas autarquias locais; reestruturação, por agregação de um número significativo de freguesias em todo o território nacional, com especial incidência nas áreas urbanas” foram os objetivos enunciados pelo Governo para enquadramento de uma reorganização do território (art. 2.º da Lei n.º 22/2012 de 30 de maio), em obediência aos princípios também enunciados (art. 3.º) da *“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 lei; da participação das autarquias locais na concretização da reorganização administrativa dos respetivos territórios; da universalidade do esforço e da flexibilidade no desenho de soluções concretas de reorganização administrativa territorial autárquica; do equilíbrio e da adequação demográfica das freguesias”*.

O Governo construiu, desta forma, um conjunto de suposições / imposições sequenciais de que:

- i)* A reforma (ou reorganização) seria instrumento de “agregação”;
- ii)* Sem “agregação” não haveria dimensão;
- iii)* Sem dimensão não haveria escala;
- iv)* Sem escala não haveria competências;

v) Com dimensão, escala, competências e recursos, as freguesias teriam capacidade de intervenção e melhoria nos serviços de proximidade, ou seja, eficiência.

Sem querermos entrar no modelo centralista do Estado Português, em termos de competências materiais e repartição de recursos financeiros, na verdade, importa refletir sobre o contexto da existência das freguesias (anteriores à reorganização) e municípios, em comparação com alguns países europeus:

País	População média dos municípios (ou equiparado)	N.º de municípios	Despesas municipais, em percentagem com o PNB
Portugal (freguesia)	2 436	4 259	0,30%
Portugal (municípios)	34 380	308	6,10%
França	1 720	36 683	11,20%
Espanha	5 430	8 111	6,40%
Itália	7 270	8 101	15,10%
Alemanha	6 690	12 312	7,20%
Média Europeia	20 479	3 476	10,00%

As 4 259 freguesias existentes antes da “agregação” tinham, em média, mais de 20 km² e cerca de 2 400 habitantes, o que não representa, por si só, um número elevado. A freguesia, no quadro da organização territorial portuguesa, assentou e consolidou-se exatamente tendo em conta a dimensão dos municípios.

Conforme descreve CÂNDIDO DE OLIVEIRA (2013), “*poderemos contrariar a afirmação de existência de um número muito elevado de freguesias, dizendo que, se Portugal tivesse como média freguesias de 15 km² – e uma freguesia de 15 km² já é uma freguesia bem visível e corresponde à média dos municípios franceses –, teríamos mais de 6 000 freguesias e não as pouco mais de 4 000 atualmente existentes (4 259)*”.

Assim, e de acordo com os princípios da autonomia, da subsidiariedade e da proximidade dos serviços às populações, poderemos considerar justa a extinção de mais de 1 000 entidades? Será que contribuiu para o reforço da coesão social e territorial? Se na generalidade das freguesias rurais e do interior do país as perdas são significativas, tanto do ponto de vista da representatividade como da proximidade com os cidadãos, é também claro que nas freguesias urbanas e de maior dimensão esta proximidade se distancia cada vez mais do cidadão.

No que diz respeito ao alargamento das competências e respetivos recursos financeiros, a ANAFRE e as freguesias sempre afirmaram que, sem prejuízo da sua discordância quanto à reorganização administrativa, esta teria de ter uma discussão ampla e conjunta, onde se incluisse a perspetiva de escala e de dimensão, face às eventuais novas competências e ao eventual aumento de recursos. O tempo veio confirmar a tese de uma vontade política essencialmente centrada na “redução do número de freguesias”, com a discussão e aprovação, *a posteriori*, da nova Lei das Finanças Locais (LFL) e do novo Regime Jurídico das Autarquias Locais.

Ao nível de competências próprias, encontramos hoje, num “anexo” de uma lei (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), um conjunto de incongruências, em primeira instância, no que diz respeito ao seu art. 16.º – Competências próprias das juntas de freguesia –, em particular no que concerne às competências materiais no âmbito da sua dominalidade; em segunda instância, no que diz respeito à “criativa” figura jurídica das “competências legalmente delegadas”, previstas no art. 132.º do anexo da lei, o SEAL “obrigou-se”, alguns meses depois, a um Despacho de Interpretação Uniforme, na sequência do entendimento e “pressão” exercidos pela ANAFRE.

Se, no âmbito das competências próprias, assistimos exclusivamente a uma operação de “cosmética” face à legislação anterior, o conceito de “com-

petência legalmente delegada” veio a consubstanciar-se, em várias situações, num fator de atrito entre municípios e freguesias.

Se, ao nível da descentralização de novas atribuições ou competências, ficou claro que a intenção da reorganização se centrou essencialmente na diminuição de freguesias, ao nível dos recursos financeiros, as freguesias conheceram ainda uma diminuição da sua participação nos recursos públicos.

A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (LFL), veio colocar totalmente a descoberto esta intenção de redução de autarquias por parte do Governo em funções. As freguesias viram a sua participação nos impostos do Estado – Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF), média aritmética simples dos impostos IRS, IRC e IVA – reduzir de 2,5% para 2% e mesmo que contabilizemos a participação nos impostos locais (IMI) verifica-se uma quebra de mais 20M de euros na receita global das freguesias.

Ao longo dos últimos anos, as freguesias viram subtraídos mais de 100M de euros, com o peso do FFF a representar cerca de 0,13% do Orçamento de Estado de 2015.

Para além do mais, logo em 2014, verifica-se um incumprimento da LFL, com o valor do FFF a ser reduzido, por forma a majorar em 15% o montante do FFF das freguesias que tiveram o “prémio de pronúncia conforme” da assembleia municipal, aquando do processo legislativo da reorganização.

Finalmente, no que diz respeito à participação das freguesias e dos seus eleitos em todo o processo, podemos claramente afirmar que o mesmo, na prática, não existiu. A reforma, ou reorganização, independentemente da posição das freguesias, foi feita sem que estas participassem na sua elaboração, o que, na nossa opinião, enferma de uma clara violação do princípio, constitucionalmente consagrado, da autonomia do poder local, bem como da Carta Europeia de Autonomia Local.

Se aliarmos à reorganização administrativa do território o conjunto de legislação altamente condicionadora da autonomia do poder local e a redução (e encerramento) de serviços públicos, regionais e locais (da responsabilidade da administração central), poderemos afirmar que, sem querermos fazer “futurologia” quanto ao caminho pretendido para as autarquias locais, em particular as freguesias, mas certos que a história nos vai dando razão quanto

à desconfiança, teremos de nos acautelar com eventuais intencionalidades de transmissão protocoladas de competências da administração central, numa lógica de espaços integrados de atendimento ao cidadão, designação eventualmente camuflada de uma alteração de paradigma das freguesias, como meros serviços descentralizados do Estado. Ora, o nosso entendimento é que, quer as freguesias, quer os seus eleitos, não são meros gestores locais, mas sim representantes locais, democraticamente eleitos, com atividades próprias e autonomia no desempenho das suas funções, sempre em defesa dos legítimos interesses dos seus representantes.

2.3. Descentralização, justa repartição de recursos, autonomia e serviço público: pilares para uma Reorganização Administrativa do Território participada pelas populações e pelos eleitos locais

Num quadro de asfixia do poder local e da sua autonomia, com elevado centralismo nas competências e nos recursos públicos, parece-nos cada vez mais evidente que os processos decisórios estão erradamente cometidos à administração central, assentes numa lógica economicista e de racionalização.

E é aqui que temos de proceder a alterações paradigmáticas profundas. O debate em torno de qualquer reforma da administração local (ou da administração pública em geral) tem de partir de um princípio de satisfação das necessidades das populações, amplamente participada, com decisões locais e regionais. Não poderá dissociar-se desta discussão a implementação de regiões administrativas, com órgãos democraticamente eleitos, suprimindo a ausência de uma entidade entre o Estado e as autarquias, através de um processo de descentralização que identifique claramente as competências próprias de cada um dos subsectores da administração, com a devida repartição dos recursos públicos e com autonomia própria.

As freguesias e a sua estrutura representativa – a ANAFRE – continuarão a pugnar por este paradigma, estando disponíveis para um sério e amplo debate e para participar ativamente na construção de uma verdadeira reorganização territorial, onde se deve incluir as regiões administrativas, sobretudo com a sua participação construtiva.

Mas a ANAFRE e as freguesias continuarão a opor-se contra a metodologia de reforma utilizada (ou reorganização) e não deixarão de continuar a fazê-lo, mesmo que se considere por muitos como concluída.

2.4. Propostas

a) Devolver às autarquias locais e populações a decisão quanto à reorganização administrativa do seu território, permitindo a reposição das freguesias extintas contra a sua vontade;

b) Impulsionar a criação de uma nova lei-quadro, de criação, modificação e extinção de autarquias locais, em cumprimento do disposto no art. 164.º, alínea *n*), da Constituição da República Portuguesa, corrigindo situações atuais, com critérios que tenham em vista otimizar a eficiência e a gestão de proximidade, reorganizando o território e a descentralização de competências à luz das necessidades das suas populações;

c) Caminhar para um regime jurídico das autarquias locais que equipare o regime jurídico das competências legalmente delegadas por via de acordos de execução ao das competências próprias, sem prejuízo do regime de delegação de competências dos municípios nas freguesias, por via de contratos interadministrativos;

d) Defender uma reorganização do território e descentralização administrativa, onde se inclui o processo de regionalização, sejam identificadas de forma clara as competências e financiamento de cada subsetor e que seja propiciadora de uma igualdade de oportunidades para todos os cidadãos, eliminando desequilíbrios sociais que resultam das injustiças na repartição de recursos, promovendo a satisfação das necessidades das populações e os serviços públicos de proximidade.

3. Financiamento

3.1. Redução progressiva do peso do FFF em relação aos sucessivos Orçamentos do Estado

Importa referir que, ao nível do FFF, temos assistido, ao longo dos últimos anos, a uma supressão de valores do FFF às freguesias, com a sistemática suspensão e não aplicação das normas da anterior LFL, o que contribuiu para uma participação das freguesias nos recursos públicos cada vez menor.

Efetivamente, o “princípio constitucional de justa repartição de recursos” tem sido larga e grosseiramente violado. As freguesias têm-se substituído, em inúmeras ocasiões, às funções do Estado, sendo inaceitável que a relação entre o FFF e o montante global dos sucessivos Orçamentos do Estado (OE), seja em valores tão reduzidos, conforme poderemos verificar pelos quadros seguintes:

ANO	FUNDO DE FINANCIAMENTO DAS FREGUESIAS		
	Aplicação da Lei das Finanças Locais	Orçamento de Estado	Diferença (LFL-OE)
2008	199,9 M €	198,2 M €	1,7 M €
2009	220,1 M €	208,1 M €	12,0 M €
2010	227,4 M €	211,8 M €	15,6 M €
2011	226,7 M €	193,6 M €	33,1 M €
2012	204,8 M €	184,0 M €	20,8 M €
2013	224,5 M €	184,0 M €	40,5 M €
2014	184,0 M €	181,5 M €	2,5 M €
Total de FFF não transferido			126,2 M €

IV – As freguesias no futuro

	Valor Absoluto (€)	Valor Relativo (%)
O.E. 2000	43.447.076.092	0,3188
FFF 2000	138.530.556	
O.E. 2001	45.482.990.947	0,3375
FFF 2001	153.500.594	
O.E. 2002	47.169.627.222	0,3602
FFF 2002	169.927.974	
O.E. 2003	63.169.039.411	0,2787
FFF 2003	176.045.381	
O.E. 2004	78.781.959.085	0,2342
FFF 2004	184.508.333	
O.E. 2005	83.161.672.109	0,2279
FFF 2005	189.484.786	
O.E. 2006	89.783.009.685	0,2159
FFF 2006	193.842.936	
O.E. 2007	97.239.211.462	0,1993
FFF 2007	193.842.936	
O.E. 2008	121.944.353.823	0,1625
FFF 2008	198.218.007	
O.E. 2009	161.234.323.831	0,1291
FFF 2009	208.128.907	
O.E. 2010	153.510.732.588	0,1380
FFF 2010	211.843.202	
O.E. 2011	177.735.977.343	0,1089
FFF 2011	193.639.454	
O.E. 2012	188.575.308.918	0,0976
FFF 2012	184.038.450	
O.E. 2013	183.748.889.524	0,1002
FFF 2013	184.038.450	
O.E. 2014	172.054.989.466	0,1055
FFF 2014	181.538.325	
Proposta OE 2015	140.151.634.614	0,1313
FFF 2015	184.038.450	

3.2. Lei n.º 73/2013: participação nos impostos do Estado e distribuição horizontal do FFF

Na Lei das Finanças Locais de 2007, a dimensão do FFF era de 2,5% da média dos impostos cobrados (IRS, IRC e IVA), descontadas as receitas consignadas em cada imposto. Esta regra foi aplicada nalguns Orçamentos de Estado mas, na esmagadora maioria dos anos, foi excecionada, o que levou a que as freguesias nunca tivessem recebido mais do que 2,05 % na participação dos impostos.

Tem de existir um princípio de estabilidade e de previsibilidade, como regra. Não podemos acordar na LFL uma determinada percentagem de participação das freguesias nas receitas do Estado e, depois, ano após ano, a Assembleia da República, por proposta dos Governos, excecionar essa lei e dar a dimensão ao fundo que bem entende.

Em 2013, na LFL em vigor, aquela percentagem baixou para 2% e as freguesias passaram a receber 100% do IMI rústico e 1% das receitas do IMI urbano (por proposta da ANAFRE) mas tal não compensa a perda da receita verificada. Ou seja, o montante do IMI urbano ficou estimado em 20 M de euros e o meio ponto percentual que foi cortado seria de 40 M de euros.

Em 2015, em vez de 202 M de euros de dimensão do FFF, foram distribuídos os mesmos 184 M de euros de 2013 e de 2014. A diferença entre estes valores fica afeta a fins que não os previstos na LFL.

A norma excecional de aplicação dos montantes de 2013 só vale até 2015, portanto, para 2016, a expectativa é que se apliquem os 2% da lei de 2013, mas o momento de definição de uma nova fórmula de distribuição do fundo pelas freguesias é uma nova oportunidade de melhorar as normas atualmente em vigor. Devemos pugnar por uma distribuição mais justa do fundo, mesmo mantendo as atuais normas travão que impedem que, num ano económico, a receita desça ou suba mais de 5%.

A atual lei é cega a várias realidades porque estatui que a distribuição tenha de ter em conta a área, a população e a tipologia das freguesias mas, além de ser possível encontrar uma ponderação mais justa entre estes três critérios, há que pôr em cima da mesa critérios inovadores para a distribuição

do fundo que permitam uma segunda volta de distribuição do remanescente, até se esgotar a participação das freguesias nos impostos do Estado.

3.3. *Uma nova Lei das Finanças Locais que reponha a autonomia das freguesias e o nível de financiamento adequado ao cumprimento das suas competências*

Segundo as nossas previsões, o FFF para 2016 deverá situar-se um pouco acima dos 198 M de euros. Para que o remanescente que estimamos se fixe entre 7 a 10 M e possa ser remetido às freguesias, teremos de encontrar fatores de discriminação positiva das freguesias por ordem e critérios que não sejam a população, o território ou a sua tipologia.

Deverão ser definidos novos critérios que se ajustem não só às especificidades regionais, mas também às especificidades dos territórios de baixa densidade e às especificidades dos territórios metropolitanos.

Existem problemas de coesão social de outra ordem mas também importantes como, por exemplo, o índice de desenvolvimento social da freguesia, o número de edifícios ou a taxa de desemprego.

Tem de se encontrar critérios mensuráveis e fatores de discriminação positiva que ajudem a distribuir o já citado remanescente que não tem sido disponibilizado às freguesias. O sucessivo incumprimento dos critérios estabelecidos na LFL, desde 2007, gerou um acumulado de 126 M de euros, em desfavor das freguesias.

Uma verdadeira autonomia política das freguesias só é possível com o cumprimento efetivo da LFL, o que é fundamental para que estas passem a ter uma voz cada vez mais forte na sua relação com o poder central.

No futuro, é preciso encontrar compromissos, para que a LFL, nestes domínios, não seja letra morta.

3.4. *Fundos comunitários*

Portugal tem sido sucessivamente contemplado com a aplicação de quadros comunitários de apoio.

É neste novo contexto que devemos apostar e investir, tendo em vista abraçar projetos de modernidade e ideias criativas.

Atenta às medidas determinadas pelos diversos programas de apoio financeiro, tem a ANAFRE apresentado candidaturas diversas: na área da modernização administrativa; para a formação de trabalhadores e eleitos das freguesias.

Por outro lado, os fundos estruturais europeus têm tido um grande impacto no desenvolvimento de infraestruturas e investimentos no país, aumentando a qualidade de vida das populações.

Torna-se imprescindível que as freguesias, enquanto autarquias de proximidade e com atribuições previstas na lei, possam ter acesso ao Portugal 2020, seja através de candidaturas autónomas ou através de parcerias.

3.5. *Propostas*

a) Repor a capacidade financeira das freguesias, garantindo uma justa repartição de recursos públicos e o conseqüente aumento do FFF, com vista à execução das suas atribuições e competências, através de uma nova lei de financiamento;

b) Realizar uma justa repartição horizontal do FFF, através da atualização dos critérios de ponderação, garantindo um montante mínimo para o funcionamento das reguesias;

c) Exigir a redistribuição pelas freguesias dos montantes remanescentes do FFF, após a aplicação das cláusulas travão;

d) Possibilitar o acesso a regime de crédito de médio e longo prazo, nomeadamente para equilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural;

e) Além da presença assídua da ANAFRE nas comissões de avaliação dos programas regionais e programas temáticos, é necessário um trabalho de influência junto da entidade gestora, para que os futuros avisos, a serem aprovados e publicados possam, em áreas essenciais, incluir as freguesias no elenco das entidades a quem é permitida a apresentação de candidaturas.

4. Estatuto do eleito local

4.1. O exercício pleno da função de eleitos de freguesias enquanto representantes do órgão mais próximo das populações

Trata-se de encontrar um mínimo de dignidade institucional, para permitir que os eleitos tratem de assuntos de proximidade com os cidadãos, sabendo que muitas das freguesias não têm funcionários e que são os próprios que abrem a porta quando é necessário atender o cidadão.

O cumprimento das atribuições e competências, quer próprias, quer delegadas, depende, em muito, da capacidade do exercício das funções de autarca de freguesia.

A exigência colocada hoje sobre os autarcas, quer do ponto de vista da proximidade, quer do ponto de vista do volume e dimensão das atribuições e responsabilidades, não é compatível com o atual Estatuto de eleito local e com o atual regime de permanência.

A ANAFRE propôs, no devido tempo, aos grupos parlamentares e partidos políticos alterações cirúrgicas ao art. 27.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que permitem que qualquer freguesia que tenha até 1 500 eleitores possa ter o presidente da junta a meio tempo e que as freguesias que tenham entre 1 500 e 10 000 eleitores possam ter um presidente da junta em regime de tempo inteiro, para além dos casos já previstos atualmente na lei. Sugerimos, ainda, que as freguesias que tenham entre 10 000 e 20 000 eleitores, ou que tenham mais de 7 000 eleitores e uma área de 100 km², possam, além do presidente da junta, ter um vogal do órgão executivo a exercer o mandato em regime de tempo inteiro; para as freguesias com mais de 20 000 eleitores, a proposta abre a possibilidade de terem mais um ou dois membros do executivo a tempo inteiro.

4.2. Propostas

a) Possibilitar que, a curto prazo, se proceda à alteração do regime de permanência e meio tempo, permitindo às freguesias, em função da sua dimensão e orçamento, dar cumprimento ao princípio da proximidade e execução das suas competências próprias e delegadas;

b) Suscitar a concretização, a médio prazo, de um novo estatuto do eleito local, em diploma único, evitando a dispersão de legislação e aprofundando as necessidades das freguesias.

O Conselho Diretivo da ANAFRE pretende que o presente documento sirva de base à reflexão e à discussão do XV Congresso Nacional da ANAFRE, conclave não eletivo, que decorre, a 6 e 7 de novembro, no Teatro Micaelense, em Ponta Delgada, Região Autónoma dos Açores.

Conclusões do XV Congresso Nacional da ANAFRE

Freguesia – Novos Desafios

O XV Congresso Nacional da ANAFRE, realizado nos dias 6 e 7 de novembro de 2015, no Teatro Micaelense, Freguesia de São Sebastião, na cidade de Ponta Delgada, Ilha de São Miguel, Região Autónoma dos Açores, foi participado por 865 delegados e cerca de 330 observadores, em representação de juntas e assembleias das freguesias associadas da ANAFRE.

O Congresso constituiu um momento político nacional de elevada importância para o Poder Local Democrático e para as freguesias, “*face dourada da Democracia*”, honrada e prestigiada pelos seus representantes – os eleitos locais.

Os delegados ao Congresso Nacional da ANAFRE, em nome das freguesias que representam, analisaram a atividade desenvolvida pela Associação neste biénio do seu mandato, apresentada no “Relatório de Atividades 2014/2015”.

Seguidamente, sob o lema “Freguesia – Novos Desafios”, os delegados ao Congresso debateram, criticamente e de forma muito participada, o Documento de Orientação Estratégica apresentado pelo Conselho Diretivo da ANAFRE que, no final, foi submetido a votação e aprovado por expressiva maioria, tendo recolhido apenas uma abstenção.

Foram apresentadas e debatidas pelo Congresso 15 moções de diversa índole que constituíram o ponto de apoio e alavanca com que o Congresso fixou as linhas de orientação do trabalho do Conselho Diretivo da ANAFRE para o 2.º biénio do mandato (2016/2017).

Retiraram-se as seguintes conclusões:

- Criação de um novo modelo de cooperação entre as freguesias dos Açores que lhes permita o acesso direto a programas e fundos comunitários e a novos domínios da organização territorial e administrativa;

- Descentralização de competências clara e ajustada à realidade da sociedade portuguesa, onde a partilha das competências entre freguesias e municípios se faça com respeito pelos valores da proximidade, da celeridade e da economia de meios e recursos;

- Criação de uma nova Lei das Finanças Locais que não ofenda os valores da autonomia local e a independência das instituições; que estabeleça um valor mínimo que garanta dignidade ao funcionamento dos seus órgãos e permita o exercício isento das suas competências;

- Exigir o reforço da percentagem de participação das freguesias nos impostos recolhidos pelo Estado, bem como a equiparação das freguesias a outras instituições para efeitos de IVA;

- Exigir que se adotem medidas legislativas necessárias a uma reforma territorial desejada e localmente aceite, de acordo com a vontade das populações e suas estruturas locais;

- Exigir que seja revisto o Estatuto dos Eleitos Locais e, nele, consignado o alargamento do regime de permanência aos eleitos das freguesias e a contagem do tempo de serviço público para efeitos de aposentação e atualização dos valores de abonos e compensações;

- Queremos ver garantida a prestação de serviços públicos próximos das populações e respeitada a sua gratuitidade;

- Queremos ver garantidos os direitos dos trabalhadores, com eliminação de normas legislativas que condicionem a contratação de pessoal ou limitem os seus direitos, que eliminem a precariedade laboral e o congelamento das carreiras, não pondo em causa a autonomia das freguesias;

- Pretendemos que se expliquem e corrijam as injustiças e incorreções perpetradas pelas atuais medidas de pagamento ao SNS, evitando duplas tributações que causam constrangimentos enormes à gestão financeira das freguesias;

- Manifestamos a vontade de participação num processo de criação de regiões administrativas;
- Necessidade de as freguesias poderem obter financiamentos de médio e longo prazo;
- É essencial que os eleitos possuam documento de identificação que comprove oficialmente o cargo que desempenham.

Recomendação à ANAFRE:

- Criação de uma “Agenda para a Inovação e Pioneirismo das Juntas de Freguesia”, vetor estratégico para as juntas de freguesia, e de um “Fórum para a Inovação e Pioneirismo” – grupo de trabalho – para troca de experiências, alterações legislativas, aproveitamento e rentabilidade dos fundos existentes, a nível nacional e europeu.

As moções foram votadas pelo plenário do Congresso, verificando-se a rejeição de duas delas e a aprovação das restantes, por larga maioria.

Do seu teor será dada a devida conta às freguesias portuguesas, aos responsáveis da Nação em especial e aos Portugueses em geral.

Aprovadas nos termos da Lei e do Regulamento do Congresso, serão, ainda, divulgadas pelos canais de comunicação de que a Associação dispõe.

Vinculando os órgãos sociais da ANAFRE no cumprimento das suas determinações, vão ser o vetor do trabalho a desenvolver durante o 2.º biénio do mandato em curso: 2016/2017.

Açores, Ponta Delgada, 7 de novembro de 2015

