



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS

«PROPOSTA DE LEI Nº 44/XII/1.^a (GOV) – APROVA O REGIME JURÍDICO DA REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA TERRITORIAL AUTÁRQUICA»

PARECER

«Aprovando a Moção de Estratégia - AS FREGUESIAS NA REFORMA DO ESTADO - o Congresso fixou as linhas de orientação do trabalho da ANAFRE para o biénio 2012/2013, proclamando:

→ (...)

→ *A ANAFRE e as Freguesias entendem que o modelo de Reforma do Poder Local deve obedecer ao princípio democrático da consulta popular e auscultar as populações.*

→ (...) *a agregação deve cumprir o princípio da adesão voluntária das Freguesias e consagrar decisões localmente discutidas e planeadas.*

→ *A ANAFRE e as Freguesias querem ver clarificada a partilha das próprias e reforçado o seu elenco, através da conversão das competências delegadas em próprias das Freguesias.*

(In: CONCLUSÕES DO XIII CONGRESSO DA ANAFRE)

A ANAFRE E AS FREGUESIAS são proativas, querem construir o seu próprio destino e ser determinantes na definição desse desígnio.

Mas ...

A ANAFRE E AS FREGUESIAS entendem – hoje como então – «que o modelo da reforma do poder local deve obedecer ao princípio democrático da consulta popular e auscultar as populações».

É este um princípio inalienável de cujo entendimento a ANAFRE se não desviará.

A ANAFRE reconhece e respeita o seu vínculo incondicional às determinações deste princípio, quer por convicção e enquanto organismo constituído por



eleitos de Freguesia, quer pelo compromisso assumido perante as Freguesias Associadas reunidas em Congresso.

→ A Proposta de Lei nº 44/XII preconiza essa circunstância?

Vejamos:

«*Auscultar as populações*» é um processo genuinamente democrático que, sem perder a sua essência, pode compreender um conjunto de atos de maior ou menor amplitude.

Naquela expressão não quer a ANAFRE vincular a realização de um referendo local, apesar da relevância da matéria em causa o justificasse, mas considera como indeclinável a auscultação dos representantes das populações, aqueles que dela se encontram mais próximos e que, verdadeira e diariamente, auscultam a sua vontade: os Eleitos das Juntas e Assembleias de Freguesia.

A PL 44/XII não dá relevo nem destaque a estes Órgãos democráticos, representativos, próximos, decisores, os mais autênticos mandatários da vontade expressa, em atos eleitorais, pelas populações representadas.

«*O reconhecimento do papel fundamental dos órgãos autárquicos neste processo constitui-os numa dupla responsabilidade, donde resulta que a reorganização administrativa do território será tanto mais justa e objetiva quanto maior for a participação dos órgãos autárquicos, equivalendo a inércia a uma demissão face ao processo de reforma*». – In Preâmbulo, pág. 3, PL 44/XII.

Metendo tudo no mesmo saco, sem dele os retirar, depois, para as competentes responsabilidades, a PL 44/XII comete uma grande imprudência:

Se, por um lado, ao consagrar a participação dos órgãos autárquicos como essencial para uma justa e objetiva reorganização administrativa – serão conciliáveis? – dá relevo aos órgãos autárquicos,

Por outro, ao longo de todo o texto, as Juntas de Freguesia mal se enunciam e, quanto às Assembleias de Freguesia, apenas são citadas em 5 normas, sendo que:

- Em três delas, é a propósito da criação de um fantasmagórico “*conselho de freguesia*” – Artº 8º nº 1, nº 2 b), e nº 3;
- No Artº 10º, para lançar uma ofensiva contra a dignidade das Freguesias e um ataque ao princípio da autonomia local;
- No Artº 11º para corroborar na mesma ofensa.



Destacando-se, imperativamente, o papel das Assembleias Municipais, incumbindo-as de decidir sobre a vida de cidadãos que não conhecem, de quem estão distantes quilómetros incontáveis, horas de viagem, caminhos sem recuo, desconhecimento e indiferença, as Assembleias Municipais são alvo de atenção especial, papel charneira na condução dos trabalhos, privilégio na pronúncia, livre conduto para o localismo da decisão possível.

E, apesar de tudo isto, também alvos de chantagem e castigo anunciado – Vide Artº 9º, nº 5 da PL 44/XII.

De referir, sem declinar, que uma reorganização administrativa que não se explique junto dos que a vão suportar, que não seja interiorizada pelas populações e não ouça e acate os seus anseios, pode ser uma reforma “objetiva” mas nunca será uma reforma “**justa**”.

Então,

Se o modelo de Reorganização Administrativa do Poder Local «*deve obedecer ao princípio democrático da consulta popular e auscultar as populações*», como foi determinado pelos representantes dessas populações reunidos em Congresso,

A discussão do modelo e das soluções deve subir, em primeira instância a cada uma das Assembleias de Freguesia, descer, depois, às Assembleias Municipais e, aos pareceres de umas e de outras, ser reconhecida paridade e força jurídica para vincular o legislador!

Que este vínculo não seja entendido como uma forma de coartar o legislador na sua competência legislativa mas, sim, convergir com ele na definição de conteúdos da meteria legislanda.

A PL, porém, apenas prevê que «*As assembleias de freguesia podem apresentar pareceres sobre a reorganização administrativa territorial autárquica, os quais, quando conformes com os princípios e os parâmetros definidos no presente diploma, devem ser ponderados pela assembleia municipal no quadro da preparação da sua pronúncia*».

Com sublinhado nosso, esta é a norma do nº 3 do Artº 10º.

→ «**(...) a agregação deve cumprir o princípio da adesão voluntária das Freguesias e consagrar decisões localmente discutidas e planeadas**»

– determinou, ainda, o XIII Congresso Nacional da ANAFRE.

A ANAFRE sempre defendeu que a adesão voluntária das Freguesias a qualquer modelo de agregação ou fusão seria por ela apoiada e acarinhada!



No momento da discussão e análise para pronúncia de parecer acerca do Projeto de Lei de reorganização administrativa de Lisboa, afirmámos:

- «(...) esta Associação não pode deixar de sublinhar que o processo da reorganização administrativa do Concelho de Lisboa se reveste de um singular carácter de excecionalidade perante o Projeto de reorganização da Administração Local em curso ...».

E fizemo-lo com o propósito de demonstrar que uma das singularidades da reforma de Lisboa era a de constituir um caso inédito para uma zona do País, a decorrer ao mesmo tempo e no mesmo espaço de uma discussão nacional com o mesmo sentido.

Mas reconhecemos-lhe a bondade de **ter resultado da vontade de uma maioria que, localmente, discutiu e planeou uma proposta.**

Ora, parece-nos que, no limite e para alguma conciliação entre os dois regimes, devem encontrar-se alguns pontos de aproximação entre ambos, sublimando-se patentes incongruências de filosofia e de sistema.

Nesse sentido e porque, no caso Lisboa, o legislador aceitou uma reorganização livre, apesar de motivada, onde, para decidir, foi suficiente a opinião de uma maioria, cumpre-nos perguntar:

- Em que princípios, conceitos e fundamentos pode o legislador resguardar-se para, no âmbito da presente PL, vir:

- Impor, com carácter obrigatório, um modelo de reorganização – Art.º 3º, d); Artº 5º, nº 1;
 - Exigir a subsunção a critérios rígidos de percentagens – Artº 5º e 6º, nº 4;
 - Impor penalizações aos dissidentes – Artº 9º, nº 5;
 - Substituir-se à vontade dos cidadãos que não considerem boa a solução obtida com meras operações aritméticas – Artº 12º, nº 4 e Artº 15º.
- **«A ANAFRE e as Freguesias querem ver clarificada a partilha das competências próprias e reforçado o seu elenco, através da conversão das competências delegadas em próprias das Freguesias».**

Vinculada, também, à decisão do XIII Congresso Nacional, foi com grande expectativa que a ANAFRE procurou, entre o elenco do articulado, alguma referência óbvia a novas competências para as Freguesias.



Quedando-nos perante o seu Artº 9º, concluiu que a situação é prevista de forma muito genérica e incipiente, sem oferecer surpresas ou novidades.

Não fixa marcas temporais para a sua definição, nem estabelece critérios objetivos e sustentados para o *quantum* e o *modum* das transferências financeiras do Estado.

Do nº 3 do Artº 9º - «*O reforço das competências próprias das freguesias é acompanhado das correspondentes transferências financeiras do Estado, calculadas no quadro da despesa histórica suportada pelo respetivo município no âmbito do seu exercício*» - ressalta uma das maiores incoerências de toda esta iniciativa legislativa.

Perante a ausência de explicitação, na PL 44/XII, sobre o conceito de «*quadro da despesa histórica*», fica a ANAFRE induzida na convicção de que se trata da contabilidade analítica das Câmaras Municipais ou na aplicação do cálculo por elas praticado para a Delegação de Competências.

Duma forma ou de outra, nenhum destes critérios é promotor de igualdade e imparcialidade pois está inquinado, à partida, de vícios que dificilmente se combatem.

São razões históricas que no-lo permitem afirmar:

1ª - Porque muitas Freguesias passaram décadas a fio vinculadas a protocolos de delegação de competências, em boa parte dos casos, completamente exploradores, sustentados no acompanhamento de recursos financeiros reconhecidamente insuficientes para o exercício das competências transferidas, situação que, não fora para os Eleitos de Freguesia uma questão de serviço público e de trabalho a favor da sua comunidade, se tornaria insuportável.

2ª - Porque, em vários Municípios, as Freguesias sempre foram discriminadas em função do partido político vencedor nas eleições.

3ª - Porque, nalguns Municípios, nomeadamente nos de pequena e pequeníssima dimensão, a figura da Delegação de Competências nunca foi exercitada, com o fundamento de que, se delegassem competências nas Freguesias, que iriam, eles próprios, fazer (?).

Assim, nestes Concelhos não existe qualquer “histórico” criado pela Delegação de competências. Poderão subsistir as regras da contabilidade analítica da Câmara Municipal, havendo.

4ª - Porque a avaliar pelos dados recolhidos em inquérito, na estreiteza da nossa configuração geográfica, os critérios subjacentes aos protocolos de



delegação de competências, quer na perspetiva das competências delegadas quer na dos recursos financeiros afetados, nunca foram universais.

Bem pelo contrário: o histórico dita práticas absolutamente diferenciadas.

Assim, parece-nos que a fixação de qualquer critério, deveria passar por uma discussão prévia com os representantes das Freguesias e dos Municípios, baseada na padronização de custos (justos) para o exercício das diversas competências a fixar.

Entende a ANAFRE que a Lei constituenda não pode ser veículo de discriminação negativa, nesta ou noutra das suas vertentes, cabendo-lhe promover os princípios da justiça e da igualdade e garantir a sustentabilidade dos serviços e o desenvolvimento das atividades inerentes às competências atribuídas.

Antes: deve ser justa, igualitária, universal e instrumento de paz social.

Acabada de perspetivar a Proposta de Lei face aos compromissos que vinculam a ANAFRE - as Conclusões do XIII Congresso Nacional da ANAFRE - outra análise se impõe fazer agora, ditada por uma apreciação sistemática do corpo da Lei, principalmente nos pontos onde ela revela maiores fragilizadas ou piores anquilosidades.

O Preâmbulo semeia afirmações e levanta incomodidades.

Assim:

Desde logo, na pág. 2 do presente documento, afirma-se que «*O debate público em torno do Documento Verde da Reforma da Administração Local confirmou a importância de ...*»

Com o devido respeito, afirmaremos que o referido debate político nada confirmou, mas teve a virtude de por a nu as fragilidades da reforma em curso, as suas incongruências, a sua inutilidade.

Por isso, a sua rejeição foi sentimento transversal a todos os intervenientes, oriundos do meio político, académico, autárquico ou, mesmo, da sociedade civil.

Todos, em unanimidade, entenderam que, se se impunha o equilíbrio das finanças e a redução das despesas públicas, não seria, pela via da "morte" das Freguesias, que tal objetivo se prosseguiria.

Talvez motivada por esta refutação de fundamentos, a PL 44/XII, ainda na mesma página, vem, agora, afirmar que não se trata de «*... uma redução da*



despesa pública a elas afeta, mas a libertação de recursos financeiros que serão colocados ao serviço dos cidadãos ...».

Refletindo:

- Então, até agora, os recursos financeiros não estiveram colocados ao serviço dos cidadãos?!
- Cairá o anátema sobre os Eleitos e pretender-se-á insinuar que estes são impedimento da libertação de recursos financeiros para o serviço aos cidadãos?!
- Será melhor política distributiva e de «*gestão de todo o património agregado respeitadora do princípio da boa administração*» a desativação dos edifícios sede da sua função primordial mas continuar com as portas abertas para «*a melhoria qualitativa da relação entre a autarquia, e seus representantes, e as populações*»?
- E quem vai ser o “rosto” desta relação?
- Não o Presidente da Junta que já não mora lá!
- Não o Secretário ou o Tesoureiro que já não existem!
- Não os Vogais, de quem se não fala!
- Decerto algum “trabalhador” recrutado à luz de uma Lei que não permite abertura de concurso!
- Talvez algum funcionário em “mobilidade”, dizendo mal da sua sorte!
- Talvez algum “desempregado” a contar as horas para fechar a porta!

DESUMANIZAÇÃO total dos serviços das Freguesias!

E o que se lucrou? NADA! Pois, se o trabalho é, hoje, prestado em regime de quase voluntariado, amanhã vai ter de ser **pago**.

Criou o legislador uma figura inédita e inaudita que quis denominar CONSELHO DE FREGUESIA!

Conjunto de «*cidadãos residentes em cada um dos territórios das freguesias agregadas*», funcionam «*junto da assembleia de freguesia*» - Artº 8º.

Incumbem-lhe atribuições tais como «*desenvolver atividades de cidadania e proximidade junto das populações dos territórios das freguesias agregadas*» e



«pronunciar-se sobre as matérias de interesse para as populações (...) que lhe sejam apresentadas pela assembleia de freguesia».

- Atestado de menoridade e incompetência aos Eleitos de Freguesia do presente e do futuro?
- Será que tudo se prepara para, em nome da poupança, reduzir a Assembleia de Freguesia na sua composição?
- E o “conselho de freguesia” que *«não dá lugar ao pagamento de senhas de presença ou a qualquer outro tipo de retribuição»* - Artº 8º, nº 5 – vai desenvolver atividades de cidadania a convite de quem?
- “Associação de benfeitores” dentro das Assembleias de Freguesia?
- E porquê no seio e só das Freguesias?
- Espera-se humanização desumanizando?
- Estão, já, esquecidas as dificuldades sentidas, noutros tempos, pelos Presidentes de Junta para constituírem as mesas de voto?

Autêntico elemento perturbador, sem vantagem visível ou prognosticável, o “conselho de freguesia” é criação visionária de quem desconhece a atuação no terreno, as relações de conflito em que o meio é propício e a especial capacidade que se exige aos seus atores.

Outra perplexidade que a apreciação da PL 44/XII nos coloca reside na afirmação da *«preservação da identidade cultural e histórica, incluindo a manutenção dos símbolos das anteriores freguesias»*.

Que este “casamento” seja explicitado, é exigência que nos parece justo colocar!

De cinco freguesias agregadas, por exemplo, como salvaguardar, usando-os, os seus respetivos símbolos: as suas bandeiras, os seus hinos, as suas marchas?!

E os cunhos? Qual deles vai imperar?

Provavelmente o da freguesia *«com um índice de desenvolvimento económico e social mais elevado, um maior número de habitantes e uma maior concentração de equipamentos coletivos»*, isto é, aquela que deva considerar-se *«preferencial polo de atração das freguesias contíguas»* - Artº 3º, nº 3.

Pergunte-se:



- A quem ficará a pertencer a atribuição de proceder a essa avaliação?
- Provavelmente ao seu mentor – o legislador – cujo rosto se desconhece e está tão distante do lugar dos “conflitos”.

Sim! Porque esta norma não vai ser um pólo de atratividade mas um polo de conflitualidade!

HAJA CONSCIÊNCIA DISSO!

Deixando para trás o Documento Verde, a PL 44/XII contém em si regras devastadoras dos mais nobres princípios democráticos: o respeito pela vontade das populações, a observância dos resultados da escolha dos cidadãos, livremente manifestados em processo que lhe seja facultado.

Estão, nesta categoria, todas as regras impositivas como aquelas que parametrizam os níveis de enquadramento e as balizas da agregação.

Afirmando-se que a Troika impõe uma “*redução significativa de autarquias locais*”, consideramos que a PL 44/XII vai para além da Troika e transporta em si uma **redução excessiva**.

Não se conhecendo nenhuma indicação numérica, adiantada pela Troika, para a redução de Freguesias ou Municípios, ou para umas e outros, a presente PL é desmesurada!

É entendimento desta Associação dever recomendar ao legislador não só o abandono do caráter imperativo das percentagens, em abono da sua maior flexibilização e relevando a legitimidade da vontade discutida, explicada, debatida entre os seus protagonistas.

Do mesmo modo, a ANAFRE propõe a reconsideração dos critérios dentro de cada nível de enquadramento, em nome do respeito pelos desequilíbrios demográficos e sociais, evitando o desvirtuamento das diferentes realidades e equacionando o binómio interioridade/litoralidade.

Questão meramente aflorada mas revelando profunda inconsistência, é a que ocupa a parte central da página 3 do texto preambular: a composição dos novos executivos.

Sem pretender vestir a roupagem de profeta da desgraça, a ANAFRE admite que a desgraça caia, mesmo, sobre as Freguesias se o legislador vier a consagrar que os novos executivos terão, na sua composição, um presidente e dois vice-presidentes.

Considerando a estratificação das Freguesias e sabendo que o modelo em apreço é propulsor de profundas diferenciações quantitativas e competenciais



entre os níveis dos municípios e, dentro de cada nível, entre as Freguesias resultantes, não se compreende que umas e outras disponham, indiferenciadamente, de um executivo com a mesma composição.

Por outro lado, a que critério obedecerá a escolha da Freguesia que, na “União”, terá o privilégio de eleger o Presidente?

Não nos satisfaz recorrer, de novo, ao conceito consagrado na norma do nº 3 da Artº 3º pois, como atrás exarámos, este critério é perturbador da paz social e provocador de conflitos.

Por fim e por, apesar de não constituir novidade, ser a única norma positivamente pensada, referimos a majoração preconizada para as Freguesias que se agregarem: 15%.

Sabendo-se que esta majoração será concedida com o prejuízo das que resistirem e o não façam voluntariamente, urge perguntar:

- E se todas as Freguesias o fizerem pacificamente?
- De onde será retirado o valor da majoração?
- E se a situação que o legislador antevê se verificar: deverão as populações ser discriminadas como filhos de um Deus maior e filhas de um Deus menor?
- E considera o legislador que “15%” é um dado suficientemente motivador e estimulante (tendo em conta a base de cálculo) para a aceitação de uma situação naturalmente indesejada?
- Reportando-se esta majoração, nos termos da PL 44/XII, a um lapso temporal correspondente ao «*mandato seguinte à agregação*», é oportuno procurar saber o que vai suceder nos mandatos seguintes. O mandato será prazo de caducidade?

É ainda relevante tocar em dois prazos de que discordamos.

Consta o primeiro do Artº 11º e impõe-se às Assembleias Municipais: 90 dias para se pronunciarem. É tempo demasiado limitado, tomando em conta a dimensão e a relevância do debate.

O segundo é adiantado pelo nº 5 do Artº 12º e estabelece o limite máximo de quinze dias para «*as propostas, os pareceres e os projetos da Unidade Técnica*».

Com o devido respeito, não acreditamos no sucesso do estatuído nesta norma. Bastaria que meia centena de Assembleias Municipais não atingisse o objetivo



geral para que a Unidade fosse assaltada por uma avalanche difícil de contornar em 15 dias.

Finalmente, temos de discordar da equiparação estabelecida na norma do nº 4 do citado Artº 12º.

Mais do que uma norma persecutória é uma verdadeira cláusula penal, castigadora e taliónica.

A ANAFRE não é avessa a uma Reorganização das Freguesias em que elas sejam parte e participantes, que elas sintam ser racional, justa, pacificadora, capaz de gerar maior eficiência e eficácia na aplicação de recursos e na assistência às populações mais distantes e mais carenciadas.

Uma Reorganização das Freguesias que não despreze os princípios democráticos e tenha sustentação constitucional.

Uma Reorganização Administrativa que privilegie o diálogo, a convergência de opiniões, o respeito mútuo, uma plataforma de entendimento geradora de paz e justiça social.

Por todo o exposto, quanto ao conteúdo da Proposta de Lei nº 44/XII, a ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS deliberou pronunciar-se DESFAVORAVELMENTE!

Lisboa. 16 de fevereiro de 2012