



**XV CONGRESSO NACIONAL DA ANAFRE**  
Ponta Delgada | 6 e 7 de novembro de 2015

# **FREGUESIA**

## NOVOS DESAFIOS

Apioo



---

# **DOCUMENTO DE**

# **ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**





**XV CONGRESSO NACIONAL DA ANAFRE**  
Ponta Delgada | 6 e 7 de novembro de 2015  
**FREGUESIA NOVOS DESAFIOS**

**DOCUMENTO DE**  
**ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**





## DOCUMENTO DE **ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

### Índice

1. Autonomia do Poder Local .....	4
1.1 Enquadramento Geral .....	4
1.2 Identificação de constrangimentos à autonomia local .....	6
1.3 Propostas .....	8
2. Reorganização Administrativa e Descentralização .....	9
2.1 Contextualização cronológica e o papel da ANAFRE .....	9
2.2 Objetivos e princípios enunciados para uma Reorganização e as suas consequências .....	12
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 .....	16
2.4 Propostas .....	17
3. Financiamento .....	18
3.1 Redução progressiva do peso do FFF em relação aos sucessivos OE .....	18
3.2 Lei 73/2013: Participação nos Impostos do Estado e Distribuição horizontal do FFF .....	20
3.3 Uma nova Lei de Finanças Locais que reponha a autonomia das Freguesias e o nível de financiamento adequado ao cumprimento das suas competências .....	21
3.4 Fundos Comunitários .....	22
3.5 Propostas .....	23
4. Estatuto do Eleito Local .....	24
4.1 O exercício pleno da função de eleitos de Freguesias enquanto representantes do órgão mais próximo das populações .....	24
4.2 Propostas .....	25



# DOCUMENTO DE **ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

## **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 lhe 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 Freguesia, 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



## DOCUMENTO DE **ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

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”*



## DOCUMENTO DE **ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

### **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 lhe 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 Freguesias 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 494/2015 do TC, 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.



## DOCUMENTO DE **ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

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 (Freguesia, 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. 235º/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. 235º/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.



## DOCUMENTO DE **ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

### 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 próprios das Freguesias.
- Regras que condicionam a atividade das Juntas de Freguesia e a sua autonomia financeira, como a LCPA (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 LFL;

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.



## DOCUMENTO DE **ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

## **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 SEAL (Secretaria de Estado da Administração Local) e 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 4259 Freguesia, 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 ANMP, que a extinção de autarquias se circunscreveria às Freguesias.



## DOCUMENTO DE **ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

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 2800 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 1700 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 Freguesia.

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 Freguesia, 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.



## DOCUMENTO DE **ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

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 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 22/2 foi exposta 012 – Regime Jurídico da Reorganização Territorial Autárquica.

Em janeiro de 2013, é aprovada a Lei 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 AEDREL 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 pode expor a falta de reconhecimento institucional das Freguesias Portuguesas.



## DOCUMENTO DE **ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

### 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 Freguesia e dos correspondentes recursos; aprofundamento da capacidade de intervenção da junta de Freguesias; melhoria e desenvolvimento dos serviços públicos de proximidade prestados pelas Freguesia às populações; promoção de ganhos de escala, de eficiência e da massa crítica nas Autarquias Locais; a reestruturação, por agregação de um número significativo de Freguesia 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. 2º da Lei 22/2012 de 30 de maio), em obediência aos princípios também enunciados (art. 3º) da *“preservação da identidade histórica, cultural e social das comunidades locais, incluindo a manutenção da anterior denominação das Freguesia 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 Freguesia”*.

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
- vi) Com dimensão, escala, competências e recursos as Freguesia 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 Freguesia (**anteriores à reorganização**) e Municípios, em comparação com alguns países europeus:



## DOCUMENTO DE ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA

PAÍS	POPULAÇÃO MÉDIA DOS MUNICÍPIOS (OU EQUIPARADO)	Nº DE MUNICÍPIOS	DESPESAS MUNICIPAIS, EM PORCENTAGEM COM O PNB
<b>PORTUGAL (Freguesia)</b>	<b>2436</b>	<b>4259</b>	<b>0,30%</b>
PORTUGAL (Municípios)	34380	308	6,10%
FRANÇA	1720	36683	11,20%
ESPAÑA	5430	8111	6,40%
ITÁLIA	7270	8101	15,10%
ALEMANHA	6690	12312	7,20%
Média Europeia	20479	3476	10,00%

As 4259 Freguesia existentes antes da “agregação” tinham em média mais de 20 km<sup>2</sup> e cerca de 2400 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 Freguesia de 15 km<sup>2</sup> - e uma Freguesias de 15 km<sup>2</sup> já é uma Freguesias bem visível e corresponde à média dos municípios franceses - teríamos mais de 6000 Freguesia e não as pouco mais de 4000 atualmente existentes (4259)*”.

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 1000 entidades? Será que contribuiu para o reforço da coesão social e territorial? Se na generalidade das Freguesia 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 Freguesia urbanas e de maior dimensão esta proximidade se distancia cada vez mais do cidadão.



## DOCUMENTO DE **ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

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 incluísse 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 Freguesia”, com a discussão e aprovação, *à posteriori*, da nova Lei de Finanças Locais e o novo Regime Jurídico das Autarquias Locais.

Ao nível de competências próprias encontramos hoje, num “anexo” de uma lei (Lei 75/2013, de 12 de setembro), um conjunto de incongruências, em primeira instância no que diz respeito ao seu artigo 16º – Competências próprias das Juntas de Freguesia – em particular no que diz respeito às competências materiais no âmbito da sua dominialidade, em segunda instância, no que diz respeito à “criativa” figura jurídica das “competências legalmente delegadas”, previstas no artigo 132º 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 “competência legalmente delegada” veio a consubstanciar-se, em várias situações, num fator de atrito entre Municípios e Freguesia.

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 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 dos estado – FFF (média aritmética simples dos impostos IRS, IRC



**XV CONGRESSO NACIONAL DA ANAFRE**

Ponta Delgada | 6 e 7 de novembro de 2015

**FREGUESIA** NOVOS DESAFIOS

## DOCUMENTO DE **ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

Apóio



Governo dos Açores



sata

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, sem querermos fazer “futuurologia” quanto ao caminho pretendido para as Autarquias Locais, em particular às Freguesias, mas certos que a história nos vai dando razão quanto à desconfiança, que 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.



**XV CONGRESSO NACIONAL DA ANAFRE**  
Ponta Delgada | 6 e 7 de novembro de 2015  
**FREGUESIA NOVOS DESAFIOS**

## DOCUMENTO DE **ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

Apóio



Governo dos Açores



sata

### **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.



## DOCUMENTO DE **ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

### 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 artº 164º, 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.**



## DOCUMENTO DE **ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

### 3. Financiamento

#### 3.1 Redução progressiva do peso do FFF em relação aos sucessivos OE

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 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 €
<b>Total de FFF não transferido</b>			<b>126,2 M €</b>



## DOCUMENTO DE ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA

Apóio



Governo dos Açores



sata

	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 O.E. 2015	140.151.634.614	0,1313
FFF 2015	184.038.450	



## DOCUMENTO DE **ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

### **3.2 Lei 73/2013: Participação nos Impostos do Estado e Distribuição horizontal do FFF**

Na Lei das Finanças Locais de 2007, a dimensão do Fundo de Financiamento das Freguesias 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 tenham 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 Lei das Finanças Locais 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 Lei de Finanças Locais 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 receita verificada. Ou seja, o montante do IMI urbano ficou estimado em 20 milhões de euros e o meio ponto percentual que foi cortado seria de 40 milhões de euros.

Em 2015, em vez de 202 milhões de euros de dimensão do Fundo de Financiamento das Freguesias, foram distribuídos os mesmos 184 milhões 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%.



## DOCUMENTO DE **ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

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 da 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 de Finanças Locais que reponha a autonomia das Freguesias e o nível de financiamento adequado ao cumprimento das suas competências**

Segundo as nossas previsões, o Fundo para 2016 deverá situar-se um pouco acima dos 198 milhões de euros. Para que o remanescente que estimamos se fixe entre sete a dez milhões 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 milhões de euros, em desfavor das Freguesias.



## DOCUMENTO DE **ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

Uma verdadeira autonomia política das Freguesias, só é possível com o cumprimento efetivo da Lei de Finanças Locais (LFL), o que é fundamental para que as Freguesias 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 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.



## DOCUMENTO DE **ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

### 3.5 Propostas

- a) Repor a capacidade financeira das Freguesias, garantindo uma justa repartição de recursos públicos e o consequente 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 Freguesias;
- 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;
- f) 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.



## DOCUMENTO DE **ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

### **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 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 artigo 27º da lei 169/99, que permitem a qualquer Freguesias 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 quilómetros quadrados 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.



**XV CONGRESSO NACIONAL DA ANAFRE**  
Ponta Delgada | 6 e 7 de novembro de 2015  
**FREGUESIA** NOVOS DESAFIOS

## DOCUMENTO DE **ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

Apóio  

### 4.2 Propostas

- a) Possibilitar que, a curto-prazo, se proceda à alteração do regime de permanência e meio-tempo, possibilitando 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 Freguesia.



**XV CONGRESSO NACIONAL DA ANAFRE**  
Ponta Delgada | 6 e 7 de novembro de 2015  
**FREGUESIA** NOVOS DESAFIOS

DOCUMENTO DE  
**ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**



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.



**XV CONGRESSO NACIONAL DA ANAFRE**  
Ponta Delgada | 6 e 7 de novembro de 2015  
**FREGUESIA** NOVOS DESAFIOS

DOCUMENTO DE  
**ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

Apio  



**XV CONGRESSO NACIONAL DA ANAFRE**  
Ponta Delgada | 6 e 7 de novembro de 2015

**FREGUESIA**  
NOVOS DESAFIOS

Apio  

DOCUMENTO DE  
**ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

