



ANAFRE
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE
FREGUESIAS

XVI Congresso . Pavilhão Multiusos

Viseu . 26, 27 e 28 janeiro 2018



LINHAS GERAIS DE ATUAÇÃO

- . Freguesia: ministério de proximidade .
- . Eleitos de Freguesia: presença e solução .
 - . Em latitude: interior e litoral .
 - . Em longitude; norte, centro e sul .

«SOMOS PORTUGAL INTEIRO!»

REFLEXÃO E DEBATE

1. AUTONOMIA DO PODER LOCAL

1.1. Enquadramento Geral

Enquanto Autarquias Locais, as Freguesias integram a organização do Estado mas não ocupam, na hierarquia dos poderes instituídos, qualquer posição de subalternidade. Pessoas coletivas territoriais, com dignidade constitucional, as Freguesias são representadas por Órgãos democraticamente eleitos que, em seu nome, prosseguem fins próprios e competências universais.

Dentro dos limites que a Lei consagra, são-lhes conferidas unidade e universalidade no desempenho das funções que exercem, no seu território, com verdadeira soberania.

Em termos históricos, podemos afirmar que as Autarquias Locais que hoje conhecemos nasceram, exatamente, contra a centralização e o poder absoluto do Estado.

A afirmação inequívoca de Poder Local Democrático é, decididamente, a rutura com o modelo ditado pelo Estado Novo, onde os Órgãos das Freguesias eram nomeados entre os «homens bons» da terra mas não eram eleitos por sufrágio universal.

Não tinham legitimidade democrática, nem autonomia financeira.

Não possuíam quadro de pessoal, nem poder regulamentar.



ANAFRE
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE
FREGUESIAS

XVI Congresso . Pavilhão Multiusos

Viseu . 26, 27 e 28 janeiro 2018



SOMOS

PORTUGAL

INTEIRO

Só depois da revolução de abril se consagrou a legitimidade e firmou a autonomia que são apanágio das autarquias locais e seus elementos caracterizadores.

A partir da Constituição de 1976, as Autarquias Locais e, neste caso, as Freguesias, foram reconhecidas como entidades autónomas do Estado, com especificidades que lhes conferem independência e proteção contra qualquer ingerência do Poder Central.

Configuradas como administração pública legitimada pelo voto e assente na organização democrática do poder político, as Freguesias constituem um pilar basilar da organização democrática do Estado, assumindo-se como um instrumento insubstituível na satisfação dos interesses próprios das populações, na área e âmbito da sua intervenção.

Quer pela sua proximidade e dimensão, quer pela sua habilitação e singularidade, as Freguesias exercem competências que, alocadas noutra patamar da administração pública, não ganhariam o mesmo grau de eficiência mas, garantidamente, alcançariam custos mais elevados.

1.2. Instrumentos de reconhecimento e legitimação

1.2.1. A legitimação das Freguesias decorre, categoricamente, da **Constituição da República Portuguesa – CRP** – que, nos seus Art.^{os} 235º e 236º, as consagra ao lado dos Municípios, sem os distinguir ou hierarquizar.

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 - Artº 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 – Artº 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.

Por vicissitudes políticas conjunturais ou até por uma cultura de centralismo enraizada



ANAFRE
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE
FREGUESIAS

XVI Congresso . Pavilhão Multiusos

Viseu . 26, 27 e 28 janeiro 2018



em Portugal, cujas fronteiras são das mais antigas na Europa, o Poder Central insiste em mostrar-se demasiado centralizador, esquecendo-se, com demasiada frequência, dos comandos constitucionais.

1.2.2. Assim dignificadas, o reconhecimento decorre, também, da **Carta Europeia da Autonomia Local – CEAL** – ratificada em 1990 pelo Estado Português.

O verdadeiro princípio que enforma o espírito da CEAL dita que:

- **«O exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos».**

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:

- **«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».**

Desta forma, garantem 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».**

1.2.3. Também o **Conselho da Europa** em cujas estruturas a ANAFRE tem assento, recomenda aos Estados Membros que seja atribuído o maior número possível de funções aos níveis da administração **«mais próxima dos cidadãos».**

Figuras do Estado, as Freguesas, mais vocacionadas para esse exercício, incorporam a mais-valia da proximidade e são co-responsáveis pela democratização do país.



ANAFRE
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE
FREGUESIAS

XVI Congresso . Pavilhão Multiusos

Viseu . 26, 27 e 28 janeiro 2018



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.

1.3. Identificação de constrangimentos à autonomia local

As Freguesias, enquanto entidades da Administração Local, não são dependências ou serviços desconcentrados do Estado, nem de outras entidades públicas e não podem ser entidades a quem os Governos possam dar ordens, dirigir diretivas ou, sobre elas, exercer superintendência.

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 reduzido 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) por uma **tutela de mérito** (consubstanciada num conjunto de instrumentos legislativos que reforçam a ingerência do Poder Central) é a causa primeira da perda de autonomia administrativa e financeira das Autarquias Locais.

Muitos desses constrangimentos resultam da própria Lei das Finanças Locais e das sucessivas Leis do Orçamento do Estado.

No caso das Freguesias, apesar das justas medidas implementadas nos pretéritos dois anos de governação, têm sido exemplo de constrangimentos:

- As restrições à contratação de recursos humanos;
- A ingerência na negociação coletiva entre Freguesias e estruturas representativas dos trabalhadores;
- O conjunto de restrições orçamentais;
- A 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 limitações quantitativas e temporais no recurso ao crédito e à figura jurídica do *leasing*, condicionada nas situações de aquisição de bens móveis e afastada para aquisição de bens imóveis;
- As imposições relativas às estruturas orgânicas, ao excessivo reporte de informação e pedidos de autorização a membros do governo;



ANAFRE
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE
FREGUESIAS

XVI Congresso . Pavilhão Multiusos

Viseu . 26, 27 e 28 janeiro 2018



➤ Entre outros.

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 que representam:

- A democracia;
- A proximidade;
- As características e identidades locais;
- A vontade das populações e dos seus legítimos representantes democraticamente eleitos.

A CRP estabelece, no Artº 242.º, n.º 1, que o controlo administrativo sobre os Órgãos das Autarquias Locais, incide sobre a legalidade da sua atuação e não sobre o mérito da sua atuação, isto é, consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos Órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei.

O mesmo decorre da Lei n.º 27/96, de 01 de agosto – Lei da Tutela Administrativa - mais concretamente do seu Artº 3.º, de onde não parece resultar que a tutela se possa estender à própria atividade dos órgãos.

Temos, pois, que são constitucionalmente inadmissíveis as intervenções destinadas a controlar o mérito, a conveniência ou a oportunidade da atuação dos Órgãos das Autarquias Locais, quando na prossecução dos seus interesses próprios.

A tutela não se presume.

Decorre do princípio de reserva da lei, nos termos da CRP, no seio da qual foram fixados os termos em que a tutela sobre as Autarquias Locais é exercida e, bem assim, as formas por que se exerce essa mesma tutela.

Desta forma, é fundamental que as Autarquias Locais e, particularmente, 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 e lhes confira capacidade e autonomia financeira e administrativa.

Relativamente à negociação coletiva, importa referir que, em 2015, por força do Acórdão 494/2015 do TC, foi declarada inconstitucional a eventual legitimidade de participação de membros do governo na celebração e assinatura de Acordos Coletivos de Empregador Público, no âmbito das Autarquias Locais.



ANAFRE
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE
FREGUESIAS

XVI Congresso . Pavilhão Multiusos

Viseu . 26, 27 e 28 janeiro 2018



Assim culminou o pedido do Provedor de Justiça àquele Tribunal no que foi acompanhado pelo entendimento sempre defendido pela ANAFRE.

1.4. Propostas para Debate

- a) **Assegurar a revisão de um conjunto de instrumentos legislativos que condicionam a autonomia do Poder Local, a saber:**
 - **As regras relativas à gestão de recursos humanos e dos Quadros de Pessoal próprios das Freguesias;**
 - **Os diplomas que condicionam a atividade das Juntas de Freguesia e a sua autonomia financeira, como a LCPA - Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso;**
 - **Outras normas relativas a retenções e consignações de receitas próprias das Freguesias, para além das previstas na LFL;**
- b) **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;**
- c) **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

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 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



ANAFRE
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE
FREGUESIAS

XVI Congresso . Pavilhão Multiusos

Viseu . 26, 27 e 28 janeiro 2018



milhares de autarcas, representantes da administração central, meio académico e sociedade civil.

Como resultado de um amplo e participado debate nacional sobre a Reforma Administrativa (designação então utilizada), foi elaborado pela ANAFRE um relatório essencialmente crítico sobre uma reforma à qual, sem considerar a participação das Autarquias Locais e das populações, não merecia qualquer reconhecimento.

- 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.

- 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.

- Seguidamente, 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 – CPLRE – 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 e a Delegação *du Congrès des Pouvoirs Locaux e Regionaux de l'Europe* pode entender e surpreender-se com a falta de reconhecimento institucional das Freguesias Portuguesas, perante as funções que exercem.

2.2. Uma Reorganização Administrativa inconsequente

Ainda hoje nos interrogamos:

- 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 Freguesias?

- Será que contribuiu para o reforço da coesão social e territorial tão apregoadas?



Ou:

- Proporcionou e acentuou o despovoamento e a desertificação do interior e de outras zonas do País demograficamente sensíveis?

Sendo conclusivo que, na generalidade das Freguesias rurais e do interior, as perdas foram 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 ficou diminuída.

Refletir sobre uma ideia tão pobre quanto foi o modelo de Reorganização Administrativa, voltado, exclusivamente, para a eliminação da Freguesias, implica invocar, comparativamente, entidades similares representativas de alguns países europeus, os mais próximos e congéneres:

PAÍS	POPULAÇÃO MÉDIA DOS MUNICÍPIOS E FREGUESIAS	Nº DE MUNICÍPIOS E FREGUESIAS	DESPESAS MUNICIPAIS, EM PERCENTAGEM COM O PNB
PORTUGAL (Freguesia)	3425	3091	0,30%
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%

Concluiremos, inequivocamente, pela observação comparativa da média aritmética da população dos Municípios e Freguesias, que, em Portugal, o número de Autarquias é muito inferior ao do restante contexto europeu.

Conforme escreveu António Cândido de Oliveira (2013), a propósito da Reorganização Administrativa:

«...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 6000 Freguesias e não as pouco mais de 4000 atualmente existentes (4259)».



ANAFRE
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE
FREGUESIAS

XVI Congresso . Pavilhão Multiusos

Viseu . 26, 27 e 28 janeiro 2018



2.3. Descentralização de competências: o princípio primaz

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 passar por 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 Freguesias”, com a discussão e aprovação, *à posteriori*, da nova Lei de Finanças Locais – Lei 73/2013, de 03 de setembro - e o novo Regime Jurídico das Autarquias Locais, corporizado pela Lei nº 75/2013, de 12 de setembro.

Ao nível de competências próprias verificamos que o Anexo daquela Lei apresenta um conjunto de incongruências.

Em primeira instância, no que diz respeito ao seu artigo 16º – Competências próprias da Junta de Freguesia – em particular, no que diz respeito às competências materiais no âmbito da sua dominialidade.

Em segunda instância, no que diz respeito à figura jurídica das “competências legalmente delegadas”, previstas no artigo 132º do referido Anexo.

A perplexidade gerada à volta daquela figura jurídica foi tanta e tamanhas as dificuldades de interpretação do conceito, que o SEAL se “obrigou” à produção de um Despacho de Interpretação Uniforme, na sequência da pressão exercida pela ANAFRE.

Além de assistirmos a uma mera 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 Freguesias.

Se aliarmos à reorganização administrativa do território o conjunto de legislação altamente condicionadora da autonomia do poder local como a redução e encerramento de serviços públicos, regionais e locais, poderemos afirmar que, um dia, nos será dada razão quanto ao grande erro histórico cometido.

Cometido inconsequentemente.

Inconformada com a situação criada, a ANAFRE, muito oportunamente, acolheu o convite do XXI Governo Constitucional para integrar um Grupo de Trabalho a quem fora



ANAFRE
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE
FREGUESIAS

XVI Congresso . Pavilhão Multiusos

Viseu . 26, 27 e 28 janeiro 2018



confiada a missão de planear a revisão das normas de atribuição de competências, esperando-se uma verdadeira descentralização.

E, como a vida caminha sempre à frente do Direito, a realidade acontecida e sofrida nos lugares dos incêndios que devastaram vidas e bens até ao limite do inesperado, dita que todos nos empenhemos na planificação e prossecução de soluções adequadas.

A este desiderato não serão alheias as Freguesias a quem, no âmbito da nova legislação florestal produzida, designadamente, na área da proteção civil e do lançamento de iniciativas respeitantes ao Cadastro Predial, novas competências lhes serão acometidas.

Fruto do estabelecimento de um novo paradigma para o Cadastro que, nas primeiras décadas do século passado tinha finalidades meramente fiscais, o Sistema de Informação Cadastral Simplificado – SICS – ganhou uma nova dimensão, passando a ser alvo de atualização dos dados que caracterizam e identificam cada um dos prédios, conduzindo à própria identificação dos respetivos proprietários e sua responsabilização.

Ainda no âmbito da Reforma Florestal outras competências foram atribuídas às Freguesias, estando em curso a preparação de diplomas que tal consagram.

Não obstante as melhorias objetivamente verificáveis a que já se aludiu, introduzidas nos dois anos de governação do XXI Governo Constitucional, é, ainda, diminuto o protagonismo que a legislação teima em confiar às Freguesias, com prejuízo para a prevenção do fenómeno dos incêndios florestais, lá, onde a sua presença e o princípio da subsidiariedade ditariam o reconhecimento da sua atuação operante.

No que concerne à projetada **lei-quadro de descentralização de competências** verifica-se, também, que o destaque dado às Freguesias se salda na consolidação das competências materiais próprias da Junta de Freguesia, da pré reforma de 2013, a que se acrescentaram aquelas, objeto de delegação legal, em muitos casos já exercidas pelas Juntas de Freguesia, ao abrigo de Contrato Interadministrativo de delegação de competências.

O insidioso mecanismo da delegação legal não foi integralmente afastado; antes se imiscuiu no saudável equilíbrio das delegações com base contratual, conferindo aos Municípios um verdadeiro poder de “veto”, com prejuízo para a segurança e certeza jurídicas.



2.4. Propostas para Debate

- 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.**
- c) **Corrigir situações atuais, com critérios que tenham em vista otimizar a eficiência e a gestão de proximidade, reorganizando o território e descentralizando competências, à luz das necessidades das suas populações.**
- d) **Caminhar para um quadro 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.**
- e) **Defender uma reorganização do território e descentralização administrativa, onde se inclui o processo de regionalização que, de forma clara, defina as competências e financiamento de cada subsetor e que seja propiciadora de uma igualdade de oportunidades para todos os cidadãos.**
- f) **Tudo fazer para que sejam eliminados os desequilíbrios sociais que resultam das injustiças na repartição de recursos, promovendo a satisfação das necessidades das populações e repondo ou segurando os serviços públicos de proximidade.**

3. LEI DAS FINANÇAS LOCAIS

As Autarquias Locais - Municípios, Freguesias e Regiões Autónomas - possuem património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respetivos Órgãos.

Quanto à estrutura das receitas das Autarquias Locais, podem considerar-se: as receitas próprias e as outras fontes de financiamento.

As Freguesias gozam do princípio da participação nos impostos do Estado, através do Fundo de Financiamento das Freguesias - FFF - no âmbito do Orçamento de Estado e



ANAFRE
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE
FREGUESIAS

XVI Congresso . Pavilhão Multiusos

Viseu . 26, 27 e 28 janeiro 2018



por força da Lei das Finanças Locais - LFL.

A Lei 73/2013 de 03 de setembro – LFL – reduziu, a participação das Freguesias nos impostos do Estado.

O FFF (média aritmética simples dos impostos IRS, IRC e IVA) foi explicitamente reduzido de 2,5% para 2%, imperando o argumento do ajuste da percentagem a transferir à realidade fática: os valores efetivamente transferidos.

Assim,

Mesmo que contabilizemos a participação das Freguesias nos impostos locais (todo o IMI rústico e 1% do IMI urbano) verifica-se uma quebra de mais 20M de euros na receita global das Freguesias.

Ao longo dos últimos anos as Freguesias viram-se subtraídas em mais de 100M de euros, com o peso do FFF a representar cerca de 0,13% do Orçamento de Estado de 2015, deficit histórico que nenhuma medida paliativa poderá compensar, como, por exemplo, a exploração de espaços do cidadão.

Por isso,

Entende a ANAFRE que, nem as Freguesias são empresas, nem os seus Eleitos meros gestores locais, mas sim entidades com autonomia - elas - e representantes locais, democraticamente eleitos - eles - para o desempenho das suas funções, sempre em defesa dos legítimos interesses dos seus representados.

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

Se, ao nível do FFF, se tem assistido, ao longo dos últimos anos, a uma supressão de valores do FFF para as Freguesias, com a sistemática suspensão e não aplicação das normas da anterior LFL, deveremos concluir que a participação das Freguesias nos recursos públicos tem sido cada vez menor.

Efetivamente, o “princípio constitucional de justa repartição de recursos” tem sido grosseiramente violado.

Não é inaceitável que a relação entre o FFF e o montante global dos sucessivos OE destinados às Freguesias, exprima valores tão reduzidos, pondo em causa a sobrevivência de muitas delas.



ANAFRE
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE
FREGUESIAS

XVI Congresso . Pavilhão Multiusos

Viseu . 26, 27 e 28 janeiro 2018



FUNDO DE FINANCIAMENTO DAS

FREGUESIAS:2008/2018:

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 €
2015	202,1 M €	184,0 M €	18,1 M €
2016	200,8 M €	186,3 M €	14,5 M €
2017	210,4 M €	191,7 M €	18,7 M €
2018	208,9 M €	197,8 M €	11,1 M €
Total de FFF não transferido			188,6 M €



ANAFRE
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE
FREGUESIAS

XVI Congresso . Pavilhão Multiusos

Viseu . 26, 27 e 28 janeiro 2018

SOMOS

PORTUGAL

INTEIRO!



PESO RELATIVO DAS FREGUESIAS NOS SUCESSIVOS ORÇAMENTOS DO ESTADO

	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	
O.E. 2015	140.151.634.614	0,1313
FFF 2015	184.038.450	
O.E. 2016	133.920.367.044	0,1390
FFF 2016	186.096.969	
O.E. 2017	143.854.670.194	0,1332
FFF 2017	191.657.399	
O.E. 2018	129.543.776.742	0,1527
FFF 2018	197.775.207	



ANAFRE
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE
FREGUESIAS

XVI Congresso . Pavilhão Multiusos

Viseu . 26, 27 e 28 janeiro 2018



3.2. Participação nos Impostos do Estado **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, aplicada nalguns Orçamentos de Estado foi, na esmagadora maioria dos anos, excecionada, o que levou a que as Freguesias nunca tenham recebido mais do que 2,05 % na participação dos impostos.

Em 2013, na Lei de Finanças Locais em vigor – Lei nº 73/2013, de 03 de setembro - aquela percentagem baixou para 2% (como atrás referido) e as Freguesias passaram a receber 100% do IMI rústico e 1% das receitas do IMI urbano, o que foi conseguido por proposta da ANAFRE.

Todavia, tal acréscimo não compensa a perda da receita sucessivamente verificada, pois, o montante do IMI urbano foi estimado em 20M de euros e o meio ponto percentual cortado corresponderia a 40M de euros.

O OE/2015, em vez dos 202M de euros correspondentes à dimensão do Fundo de Financiamento das Freguesias, dotou-as dos mesmos 184M de euros atribuídos em 2013 e 2014.

A diferença entre estes valores ficou afeta a fins que não os previstos na LFL.

Deveriam seguir-se, como regra, os princípios da estabilidade e da previsibilidade.

Não deveria permitir-se acordar na Lei das Finanças Locais uma determinada percentagem de participação das Freguesias nas receitas do Estado e ser permitido que, ano após ano, a Assembleia da República, por proposta dos Governos, excecione essa lei, dando ao FFF dimensão legalmente inadequada.

A Lei atual tem ostracizado várias realidades ao estatuir que são critérios de distribuição do FFF: a área, a população e a tipologia das Freguesias.

Entende a ANAFRE que será possível encontrar uma ponderação mais justa que exorbite daqueles três critérios.

Pondera-se a definição de critérios inovadores que atendam às especificidades de



ANAFRE
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE
FREGUESIAS

XVI Congresso . Pavilhão Multiusos

Viseu . 26, 27 e 28 janeiro 2018



algumas Freguesias e permitam, numa segunda volta de distribuição do remanescente, esgotar a participação das Freguesias nos impostos do Estado.

3.3. Revisão da Lei das Finanças Locais

(Lei 73/2013- *regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais*) que garanta a autonomia das Freguesias e os recursos financeiros

Prevê-se que, após a revisão da lei em título, o novo regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, seja aprovada em 2018.

Com esta revisão, pretende-se atingir uma maior percentagem na participação das Freguesias nos impostos do Estado e aumentar o Fundo de Financiamento das Freguesias, no pressuposto legal de que as transferências de dinheiros públicos devem conferir praticabilidade e dignidade à atividade das Freguesias.

Com a aplicação das cláusulas travão, potenciou-se o excedente entre o Fundo de Financiamento (a que as Freguesias, constitucionalmente, têm direito) e o montante efetivamente distribuído.

Por isso,

Na alteração legislativa em curso, serão definidos os critérios de repartição horizontal desse excedente, como sejam, a densidade populacional, número de habitantes e a área.

Ambiciona-se, assim, que o referido remanescente possa ser distribuído por todas as Freguesias com a aplicação de critérios mensuráveis e fatores de discriminação positiva que regulem uma distribuição efetiva e possibilitem a implementação de verdadeiras políticas de coesão territorial.

Novos critérios que se ajustem não só às especificidades regionais, mas também às dos territórios de baixa densidade onde existem grandes problemas de coesão social e às características peculiares dos territórios metropolitanos, tais como: um maior número de edifícios, a população sazonal e a taxa de desemprego.

A ANAFRE tem exprimido fundamentos e razões substancialmente válidas e atendíveis para que o regime de crédito mereça as desejadas e justas alterações, nomeadamente, quanto ao aumento do limite de valor consagrado a empréstimos de curto prazo e os que se destinam ao alargamento do prazo para de vigência dos contratos de locação financeira de bens imóveis.



ANAFRE
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE
FREGUESIAS

XVI Congresso . Pavilhão Multiusos

Viseu . 26, 27 e 28 janeiro 2018



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.

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 consumir 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 do que, indiretamente, as Freguesias participam e todos os cidadãos beneficiam.

Tornar-se-ia 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 para Debate

- 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 Freguesias;**
- c) Exigir a redistribuição pelas Freguesias dos montantes remanescentes do FFF, com critérios bem definidos e sem a aplicação das cláusulas travão;**



ANAFRE
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE
FREGUESIAS

XVI Congresso . Pavilhão Multiusos

Viseu . 26, 27 e 28 janeiro 2018



- 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;**
- f) **Exercer influência junto da Entidade Gestora, para que os futuros Avisos, antes de serem aprovados e publicados, prevejam e possam incluir as Freguesias no elenco das entidades a quem é permitida a apresentação de candidaturas, designadamente, em áreas essenciais ao melhor exercício das suas atribuições e competências.**

4. ESTATUTO DO ELEITO LOCAL

4.1. O exercício pleno da função de eleitos de Freguesia

O Estatuto dos Eleitos Locais está consubstanciado na Lei n.º 29/87, 30 de junho republicação em D.R. através da Lei n.º 52 - A/2005, de 10 de outubro.

Consideram--se eleitos locais os membros dos órgãos (deliberativo e executivo) dos Municípios e Freguesias.

No desempenho das suas funções os eleitos locais exercem funções em regime de permanência ou não permanência e, no regime de permanência, a tempo inteiro ou a meio tempo.

Não se trata de um regime acessível a todos os eleitos locais nem totalmente livre.

Em determinadas circunstâncias o exercício do mandato dos Eleitos Locais pode ser precludido por outros regimes que a Lei identifica, tais como o Regime Jurídico das incompatibilidades e impedimentos – Lei nº 64/93, de 26 de agosto.

Exclusividade, incompatibilidade, impedimentos ou inelegibilidades são expressões de vida que a Lei prevê e regula e que, na perspetiva da atividade autárquica, têm expressivo interesse e merecem cuidada atenção.

Direitos e Deveres são as duas faces da moeda que vincula os Eleitos Locais.

Cumprindo-lhes gozar uns e observar os outros, relevam-se, como essenciais, o cumprimento dos princípios da legalidade, da imparcialidade, da prossecução do interesse público, em geral, e dos interesses da respetiva autarquia, em especial.



ANAFRE
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE
FREGUESIAS

XVI Congresso . Pavilhão Multiusos

Viseu . 26, 27 e 28 janeiro 2018



4.2. O Regime de Funções, hoje

A ANAFRE propôs, no devido tempo, aos grupos parlamentares e partidos políticos alterações ao artigo 27º da lei 169/99, que permitissem, a qualquer Freguesia que tenha até 1.500 eleitores, dispor de um Presidente de Junta a meio tempo.

Do mesmo modo, propôs, para as Freguesias que tenham entre 1.500 e 10.000 eleitores, que possam ter um Presidente da Junta em regime de tempo inteiro, para além dos casos já previstos atualmente na lei.

Foi, ainda, sugerido 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 pudessem, 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 ANAFRE propôs que se abrisse a possibilidade de terem mais um ou dois membros do executivo a tempo inteiro.

As propostas da ANAFRE foram acolhidas no seio da Lei do Orçamento do Estado para 2016, com efeitos para esse ano e seguintes.

Tratou-se de conseguir que, com um mínimo de dignidade institucional, os Eleitos de Freguesia pudessem tratar de um sem número de assuntos de proximidade, sabendo-se que muitas das Freguesias não têm funcionários e são os próprios Eleitos que encarnam todos os papéis quando é necessário atender o cidadão.

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, justifica o alargamento do Regime de Funções e, noutras perspetivas, é incompatível com o atual Estatuto de Eleito Local.

São, disso, exemplo vivo e atual as enormes dificuldades encontradas no processo de instalação dos Órgãos das Freguesias, com especial menção para a instalação dos Vogais do Órgão Executivo.

Por isso, a ANAFRE pugna pela sua revisão e apresenta:

4.3. Propostas para Debate

a) Para dar cumprimento ao princípio da proximidade e execução das



ANAFRE
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE
FREGUESIAS

XVI Congresso . Pavilhão Multiusos

Viseu . 26, 27 e 28 janeiro 2018



competências próprias e delegadas, a ANAFRE propôs ao Governo alterações ao Regime de funções dos Eleitos que contemplassem o alargamento do regime de permanência e meio-tempo. A pretensão foi acolhida no OE/2016.

- b) As Freguesias, em função da sua dimensão e orçamento, consideram o objetivo totalmente atingido?**
- c) As regras de instalação dos Órgãos das Freguesias merecem debate profundo e soluções criativas e pacíficas.**
- d) A ANAFRE, consciente de não depender da sua exclusiva vontade ou da ANMP – voz dos Municípios - quer suscitar a concretização, a curto-prazo, de um novo Estatuto do Eleito Local que reúna, em diploma único, todas as regras que lhe respeitem, evitando a dispersão de legislação que constringe a sua articulação, dificulta a sua interpretação e aplicação, acautelando a dignificação dos Autarcas e facilitando o seu trabalho.**

CONCLUSÃO

O Conselho Diretivo da ANAFRE pretende que o presente documento sirva de base à Reflexão e Debate do XVI CONGRESSO NACIONAL DA ANAFRE, conclave eletivo que decorre entre 26 e 28 de janeiro, no Pavilhão Multiusos de Viseu.

Teve-se em vista, nas linhas que antecedem, fazer um percurso, necessariamente breve, sobre os preceitos constitucionais que consagram e projetam, no nosso ordenamento jurídico, a autonomia local, o Estatuto do Eleito Local, as suas atribuições e competências, o regime financeiro de que dispõem, realçando a importância que assumem as Freguesias, no quadro de um país que se quer democrático e que respeita os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana.

Pretendeu-se traçar pistas que pudessem orientar os Senhores Congressistas no labiríntico caminho do debate que desejam sustentar e se pretende seja aceso, esclarecido e participado.

Que da discussão surja a luz e a razão permita afirmar, com voz firme e segura que:

«SOMOS PORTUGAL INTEIRO!»