
Reorganização Territorial das Freguesias

1. CONTEXTO

A reforma territorial das freguesias foi imposta pela Troika, porque foi esse o desejo do Governo do PS de José Sócrates.

Na verdade, a reforma territorial das freguesias foi sempre defendida pelos Governos do PS, desejada pelos Governos do PS e sugerida à Troika por um Governo do PS que, acabaria por a incluir no Memorando de Entendimento¹, momento a partir do qual esta assumiu a natureza de um compromisso internacional que o Estado Português tinha forçosamente de cumprir.

A denúncia de que a reforma territorial das freguesias foi sugerida à troika pelo Governo do PS partiu do Presidente da ANAFRE, Armando Vieira, e foi repetida em diversos espaços de debate, incluindo o Parlamento, na presença dos Deputados do PS², uma denúncia nunca desmentida até aos dias de hoje.

¹ 3.44. *Reorganizar a estrutura da administração local. Existem atualmente 308 municípios e 4.259 freguesias. Até julho 2012, o Governo desenvolverá um plano de consolidação para reorganizar e reduzir significativamente o número destas entidades. O Governo implementará estes planos baseado num acordo com a CE e o FMI. Estas alterações, que deverão entrar em vigor no próximo ciclo eleitoral local, reforçarão a prestação do serviço público, aumentarão a eficiência e reduzirão custos.*

² Em 16 de março de 2012, o Presidente da ANAFRE fez essa denúncia numa audição na Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Ambiente, no âmbito do processo de especialidade da PPL 44/XII (GOV) - Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica.

Convenhamos que esta denúncia não era de todo surpreendente.

Recorde-se que no Governo de José Sócrates, nos inícios de 2011, o então Secretário de Estado das Autarquias Locais, José Junqueiro, anunciou o firme propósito do Governo em avançar com a reforma territorial autárquica assente na extinção de todas as freguesias com menos de 1500 eleitores (num total de 2287).

Muito antes disso, em junho de 2005, António Costa, na qualidade de ministro da Administração Interna, de forma a racionalizar recursos, advogara o fim do tabu da fusão das freguesias e concelhos pouco povoados, defendendo a extinção de freguesias com menos de 1000 eleitores.

Em novembro de 2006, o PS aprovou em congresso uma moção sectorial nesse sentido e o secretário de Estado da Tutela, Eduardo Cabrita, garantia que a reforma avançaria porque as fusões *“iriam melhorar a qualidade do serviço público”*.

A proposta, embora sem qualquer quantificação, foi inscrita no Programa Eleitoral do PS às Legislativas de 2009, no Programa do XVIII Governo Constitucional e no Programa de Estabilidade e Crescimento.

Em abono da denúncia do Presidente da ANAFRE, Armando Vieira, é interessante recordar a confissão do, Pedro Silva Pereira. Numa entrevista ao Jornal de Notícias, o ex-Ministro da Presidência do Governo de José Sócrates afirmou que a ideia inicial, quando o acordo com a troika foi assinado, era, pura e simplesmente, acabar com 2/3 das freguesias do país.

2. A REFORMA

A reforma fez-se no contexto que é do conhecimento de todos³. Sob intervenção externa e em estado de emergência nacional.

Poderia ter sido feita de forma menos atribulada se tivesse contado com a colaboração do maior partido da oposição (PS), politicamente exigível por razões

³ A reorganização do mapa das freguesias, inseriu-se numa reforma mais vasta e estrutural da administração local que contou com uma nova lei das empresas locais, um novo Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Local, a aprovação do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), a criação do Fundo do Apoio Municipal, a aprovação da Lei dos Compromissos, de uma ova Lei das Finanças Locais e de um novo Regime Jurídico das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais. Esta reforma estrutural ficou “manca”, pois não chegou a avançar, como era suposto desde o início, de uma nova lei eleitoral autárquica.

óbvias, se não tivesse deparado com a oposição destrutiva do maior partido da oposição (PS) e, se o Governo do PSD/CDS-PP tivesse podido contar com mais tempo, o que não lhe foi concedido.

Sem embargo, ao contrário do que muitos antecipavam, a reforma territorial das freguesias não conduziu ao “caos” nas eleições autárquicas de 2013, que se seguiram, as quais acabaram por ser aquelas que registaram o menor número de incidentes em toda a história democrática do Poder Local.

Ao contrário do que muitos garantiram a reforma territorial das freguesias teve uma larga aceitação por parte dos autarcas eleitos nas eleições de 2013 e isso parece-nos evidente pelos resultados alcançados em dois estudos.

Desde logo no inquérito nacional promovido pela Associação Nacional de Freguesias em colaboração com o NEDAL (Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais) ⁴, sobre a implementação da reforma territorial de 2013, um inquérito que decorreu entre 12 de novembro de 2013 e 22 de maio de 2015, a partir do qual se verifica que:

50% dos autarcas inquiridos não sentiu sequer necessidade de responder e dos que responderam, 70% afirmaram que com a reforma a situação da freguesia está igual ou melhor ⁵.

⁴ Os resultados foram apresentados no decurso da Conferência “*As freguesias no Estado de Direito Democrático*”, que teve lugar na Assembleia da República, a 2 de junho de 2015.

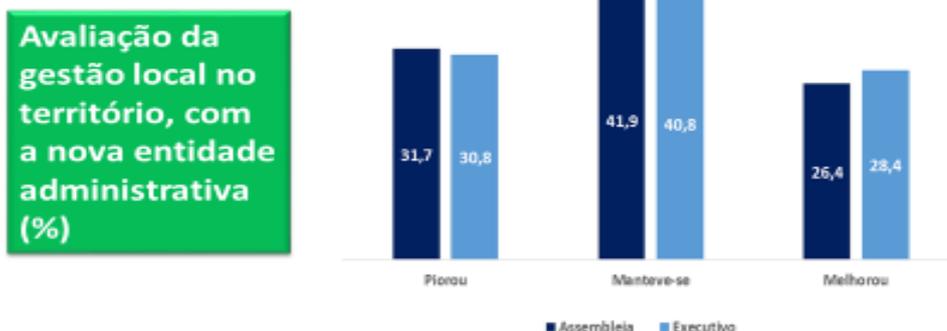
⁵ 30,8% das juntas de freguesia consideram que a gestão do território piorou, 40,8% dizem que se manteve 28,4% contam que a gestão melhorou.

AEDREL



NEDAL

IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA TERRITORIAL DE 2013



Um segundo estudo, este promovido pelo Grupo Técnico para a definição de critérios para a avaliação da reorganização do território das freguesias ⁶ apresentou resultados muito semelhantes:

60% das freguesias não sentiram necessidade de responder. Das freguesias não agregadas que responderam, 19% afirmam que gostariam de ser agregadas. Das freguesias agregadas que responderam, 74% não pretendem reverter a reforma.

⁶ Este Grupo Técnico, criado pelo Despacho n.º 7053-A/2016, publicado na 2ª série do Diário da República n.º 102, de 27 de maio, que teve por missão a definição de critérios para a avaliação da reorganização do território das freguesias teve uma composição tripartida, sendo constituído por três representantes da área governativa do Ministro Adjunto, três representantes da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) e três representantes da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), a saber, respetivamente: Filipa Isabel Mourão da Fonseca, Rui Miguel Rio Tinto Lages e Luís António Pita Ameixa, Jorge Manuel Vieira Neves, Maria Elisabete Ferreira Correia de Matos e António Joaquim da Silva Danado, Fernando Henrique Pinheiro da Cruz, Maria de Fátima Silva Diniz e Rui Manuel Missa Jacinto. Em julho de 2016, Luis Pita Ameixa, cessou a seu pedido as suas funções no Gabinete do Secretário de Estado das Autarquias Locais sendo substituído no grupo técnico por Artur David Cunha Reis, que integra o mesmo gabinete.

3. Monitorização e Avaliação da Reforma

A reforma não foi perfeita, mas não há reformas perfeitas. As únicas reformas perfeitas que se conhecem são aquelas que nunca saem do papel.

Todas as reformas devem ser monitorizadas e avaliadas.

O PSD sempre disse, a começar pelo próprio primeiro-ministro Pedro Passos Coelho, que esta reforma não era exceção. Sempre afirmou que estava disponível para, no futuro, melhorar com pequenos ajustamentos o atual mapa das freguesias, feita essa criteriosa monitorização e avaliação e depois de decorrido o tempo suficiente para que ambas pudessem ser feitas de forma mais sustentada, num espaço temporal nunca inferior a dois mandatos autárquicos.

Quem dispunha das condições logísticas e institucionais para fazer esta monitorização era o Governo. Era este, por exemplo, quem podia aceder diretamente e ou formular diretivas à Direção Geral das Autarquias Locais, à Direção Geral do Território, ao Instituto Nacional da Estatística, etc... Era o Governo quem podia dialogar, negociar e acordar princípios e pacotes legislativos com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) e com a Associação Nacional das Freguesias (ANAFRE).

O PSD deixou de ser Governo no dia 26 de novembro de 2015. A responsabilidade por essa monitorização e avaliação passou a competir, desde então, ao Governo Socialista de António Costa.

4. O Governo de António Costa

O PS, que na liderança de António José Seguro chegara a prometer a revogação integral da reforma, moderou o discurso com António Costa: *“Não podemos estar sempre a desfazer o que foi feito”* (Conferência “As freguesias no Estado de Direito Democrático”, Assembleia da República, 02.06.2015).⁷

⁷ *“Não podemos estar sempre a desfazer o que foi feito”*

“Primeiro todos os autarcas deverão deixar ir até ao fim o atual mandato municipal, portanto, até 2017”

Sem embargo, é importante assinalar que foi o PS e não o PSD, quem no Programa Eleitoral para as legislativas de 2015, se comprometeu a *“Corrigir os erros da extinção de freguesias a regra e esquadro. Avaliar a reorganização territorial das freguesias, estabelecendo critérios objetivos que permitam às próprias autarquias aferir os resultados da fusão/agregação e corrigir os casos mal resolvidos”*.

Foi o Governo do PS, pela voz de Eduardo Cabrita, Ministro-Adjunto, após a 1ª reunião com a ANAFRE (14 de dezembro de 2015), quem renovou o compromisso de avaliar o *“modelo de organização territorial das freguesias e estabelecer, com participação, com diálogo e com objetividade, regras que permitam consolidar aquilo que for considerado como adequado, positivo para a vida das populações”*.

Foi o Governo do PS, quem no Orçamento do Estado para 2016⁸, se comprometeu ao longo do ano de 2016 a proceder à *“correção dos erros verificados no processo de extinção de freguesias e a diferenciação das suas competências em função da sua natureza;”* *“a tempo do próximo ciclo autárquico 2017-2021”*.⁹

“Um novo redesenho do mapa administrativo deverá nascer nos concelhos e não imposto por cima a partir do Estado central. Isso disse é algo de fundamental a solução ter origem no território”.

“Um novo mapa administrativo tem de ser sempre acompanhado de um novo desenho das competências das autarquias e estas competências dependem das especificidades locais”.

“Não há nada mais difícil do que fazer uma reforma administrativa e, portanto, não pode ser feita á pressa antes de três quatro anos. Tem de haver uma grande concertação política, um grande esforço de diálogo entre os municípios e as freguesias, mas também um grande esforço de diálogo relativamente aos trabalhadores. Tem de se criar a base de confiança e de segurança para que todos sejam parte da solução”. (Conferência “As freguesias no Estado de Direito Democrático”, Assembleia da República, 02.06.2015).

⁸ Ver Nota Explicativa do Ministro-Adjunto, no debate na especialidade do Proposta do Orçamento do Estado para 2016, 03 de março de 2016.

⁹ As referências à intenção de corrigir o mapa das freguesias consta em muitos outros documentos:

Programa do XXI Governo Constitucional (27 de novembro de 2015)

“Corrigir os erros da extinção de freguesias a regra e esquadro. Avaliar a reorganização territorial das freguesias, estabelecendo critérios objetivos que permitam às próprias autarquias aferir os resultados da fusão/agregação e corrigir os casos mal resolvidos”.

Grandes Opções do Plano para 2016-2019 (05 de fevereiro de 2016)

Foi o Governo do PS, quem pela voz do Secretário de Estado das Autarquias Locais, Carlos Miguel, afirmou, em abril de 2016, que *“governo previa um verão escaldante com a revisão do mapa das freguesias”*.

A promessa não se cumpriu nesse ano de 2016, nem no que se seguiu. No início de 2018, regressou a promessa de sempre.

Eduardo Cabrita, agora na veste de Ministro da Administração Interna (mas mantendo a tutela do Poder Local), no discurso que proferiu no XVI Congresso da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE)¹⁰ deixa novamente a promessa de apresentar uma lei-quadro no primeiro semestre de 2018:

“O que queremos fazer é uma Lei-Quadro que coloque cada coisa no seu plano e que dará a voz aos autarcas. É essa proposta que neste semestre apresentaremos na Assembleia da República para que se volte, nesta matéria, à normalidade democrática. Isto é, regras estáveis de organização do território, abandonando a discussão de se devem haver mais ou menos freguesias”.

Assim não aconteceu.

Nem no 1º semestre de 2018, nem no 2º semestre de 2018, nem durante o ano de 2019. Foi preciso aguardar pelo dia 28 de dezembro de 2020.

Não subsistem dúvidas que o Governo andou todo aquele tempo a enganar as populações e a enganar os autarcas, incluindo os autarcas socialistas. O facto de o Governo apenas remeter à Assembleia da República a Proposta de Lei nos últimos dias de 2020, circunstância que determinaria que a sua cuja discussão e votação

“No âmbito das políticas de descentralização administrativa, será igualmente promovida a avaliação da reorganização territorial das freguesias, estabelecendo critérios objetivos que permitam às próprias autarquias aferir os resultados da fusão/agregação e corrigir os casos mal resolvidos ...”

Relatório do Orçamento do Estado 2016 (05 de fevereiro de 2016)

“Na organização administrativa do território, será avaliada a reorganização territorial das freguesias, estabelecendo critérios objetivos que permitam às próprias autarquias aferir os resultados da fusão ou agregação e corrigir eventuais casos ainda não suficientemente resolvidos”.

¹⁰ Viseu, 28 de janeiro de 2018 | Pavilhão Multiusos.

ocorresse no ano em que teriam lugar as eleições autárquicas, só reforça este entendimento.

5. O que se seguiu

O PSD não se acantonou, nem deixou ficar-se no meio da ponte. Envolveu-se ativa e firmemente neste processo e no debate político que a Proposta de Lei nº 68/XIV-2ª (GOV) proporcionaria.

Fê-lo por quatro ordens de razões:

1. O PSD sempre levou muito a sério o poder local. Somos um Partido com forte implantação no poder local e temos consciência que o poder local é, e será sempre, mas sempre, uma missão inacabada.
2. O PSD sempre disse estar disponível para, no futuro, melhorar com pequenos ajustamentos o atual mapa das freguesias feita uma criteriosa monitorização e avaliação e depois de decorrido o tempo suficiente para que ambas pudessem ser feitas de forma mais sustentada, num espaço temporal nunca inferior a dois mandatos autárquicos.
3. O PSD sempre disse, pelo menos no Parlamento, e sobretudo nos últimos anos, que aguardava pela iniciativa legislativa, tendo em vista aquele fim, que o Governo, repetidamente, prometera submeter ao parlamento.
4. Finalmente, importa assinalar que a reforma levada a efeito pelo Governo do PSD/CDS-PP, revogou a Lei-Quadro da criação, extinção e modificação de freguesias, ou seja, não existe hoje no nosso ordenamento jurídico uma lei-quadro definidora dos princípios e regras permanentes que consubstanciem o regime da criação, agregação e alteração de limites territoriais de municípios e freguesias. A Proposta de Lei do Governo, visa preencher essa lacuna, sem prejuízo, da *“definição dos critérios e procedimentos para a retificação expedita de pontuais incorreções da reforma territorial de 2013”*.

Envolvemo-nos ativa e firmemente neste processo legislativo, mas deixamos sempre bem claro que não iríamos contemporizar com uma apreciação apressada, para que esta pudesse produzir efeitos práticos a tempo das eleições autárquicas de 2021, por duas ordens de razões:

1. Sendo previsível que as eleições autárquicas viessem a decorrer no mês de outubro de 2021, como acabaria por acontecer, isso significava que o

processo legislativo, incluindo a promulgação e publicação em Diário da República, ocorreria no máximo até ao final do mês de março de 2021. Só uma apreciação “a mata-cavalos”, sem auscultação de ninguém, sem a devida ponderação, de todo inaceitável para uma alteração estrutural desta grandeza, tornaria possível esta “empreitada”.

Saliente-se que, estávamos a falar da necessidade da aprovação de, pelo menos, dois diplomas legislativos, uma lei que aprove um regime geral e abstrato de criação de freguesias e uma segunda, depois de concluído favoravelmente o primeiro processo legislativo, que na prática introduza alterações ao mapa administrativo.

Recorde-se que a reforma territorial de 2013, implicou a aprovações de dois diplomas¹¹, num processo que se iniciou em 06.02.2012 e terminou a 11 de janeiro de 2013.

2. Sendo o critério da vontade política da população, de acordo com a Proposta de Lei do Governo, aferido através dos órgãos representativos da população, democraticamente eleitos, a questão da legitimidade jurídica destes não se colocava, aliás nem se podia colocar, atentos os preceitos constitucionais.

Coisa diferente era, porém, a sua legitimidade política para em nome deles tomar uma decisão desta envergadura. Não tendo os autarcas (seguramente a maioria), expressado nos seus manifestos eleitorais quais as suas intenções sobre as possibilidades de desagregação ou de agregação das suas freguesias que o diploma, ainda que de forma condicionada proporciona, no mínimo teríamos de aceitar que a sua legitimidade política estava bastante fragilizada.

Muitos disseram que era corrente os autarcas em final de mandato tomarem decisões com implicações que vão além do mandato de representação de que são titulares. É verdade, mas não de decisões desta dimensão estrutural.

Outros disseram, que assim aconteceu na reforma territorial autárquica de 2013. Também é verdade, mas o Programa de Ajustamento Económico e

¹¹ Lei n.º 22/2012, de 30 de maio - Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica (Proposta de Lei n.º 44/XII/GOV) e Lei n.º 11-A/2013, de 11 de janeiro - Reorganização Administrativa do Território das Freguesias (Projeto de Lei n.º 320/XII/PSD-CDS/PP).

Financeiro a que o país estava adstrito, não permitiu que a reforma pudesse ter lugar em momento posterior, circunstância que não se verifica no momento presente¹².

A Proposta de Lei 68/XIV/2^a (GOV) que conduziria à aprovação da Lei nº 39/2021 de 24 de junho, contou com inúmeras propostas de alteração do PSD que a votaria favoravelmente na votação final global¹³.

Lisboa, março de 2022.



Jorge Paulo Oliveira

Deputado à Assembleia da República

Presidente da Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação.

Vice-Coordenador do GPPSD na Comissão de Orçamento e Finanças.

Coordenador dos Deputados do PSD | Círculo Eleitoral de Braga.

Membro da Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local.

Membro da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados.

¹² Curiosamente, ao dispor no Artigo 21.º da Proposta de Lei que *“Após a criação de uma freguesia nos termos da presente lei, a mesma tem de se manter ao longo dos três mandatos autárquicos seguintes”*, o Governo, de certa forma, confessa que a reforma territorial de 2013 assim deveria permanecer até ao final do próximo mandato autárquico.

¹³

Contra: CDS-PP.

Abstenção: BE, PCP, PEV, CH, Joacine Katar Moreira (Ninsc).

Favor: PS, PSD, PAN, IL.