



Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

Relatório Final

Autor: Deputado
Carlos Abreu Amorim
(PSD)

Petição n.º 153/XII/1ª - Em defesa das freguesias do concelho de Salvaterra de Magos.

Petição n.º 154/XII/1ª - Contra a extinção de Freguesias.

Petição n.º 155/XII/1ª - Contra o Livro Verde da Reforma Administrativa.

Petição n.º 156/XII/1ª - Suspensão do processo de reorganização administrativa territorial autárquica.

Petição n.º 160/XII/1ª - Rejeição da Extinção de Freguesias no Concelho de Palmela.

e

Petição n.º 161/XII/1ª - Contra a Reforma Administrativa, contra a extinção das Freguesias de Portugal e em defesa das Freguesias e das suas populações.



Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

I - Introdução

II – Objeto

III - Análise das Petições

IV - Diligências efetuadas

V - Opinião do Relator

VI - Parecer

VII - Anexos

I – Introdução

As presentes petições deram entrada na Assembleia da República nos meses de Maio, Junho e Julho de 2011, nos termos do n.ºs 2 e 3 do artigo 9.º da Lei n.º 45/2007, de 24 de Agosto (Terceira alteração à Lei n.º 43/90, de 10 Agosto, alterada pela Lei n.º 6/93, de 1 de Março, e pela Lei n.º 15/2003, de 4 de Junho), adiante designada por Lei do exercício do direito de petição, estando endereçadas a sua Excelência, a Senhora Presidente da Assembleia da República, que determinou a sua remessa a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, as quais foram admitidas em 24 e 31 de Julho de 2012, respetivamente, tendo sido deliberado a elaboração de parecer conjunto.

II - Objecto

As petições endereçadas à Assembleia da República manifestam, de uma forma genérica, uma posição de discordância com o processo de Reorganização Administrativa Territorial Autárquica, em particular nos respetivos territórios. Por outro lado, apesar do objeto das mesmas ser idêntico, existem divergências nos seus conteúdos, uma vez que estão direcionadas para fases do processo legislativo distintas.

Deste modo, sustentam os peticionários (Petição n.º 153/XII/1ª), que aprovação da Proposta de Lei n.º 44/XII/1ª *“torna obrigatória a extinção/fusão de freguesias em moldes que, no município de Salvaterra de Magos, levaria à eliminação de 50% das freguesias atualmente existentes, apesar de a atual divisão administrativa, com as freguesias de Foros de Salvaterra, Glória do Ribatejo, Granho, Marinhais, Muge e Salvaterra de Magos, ser considerada equilibrada e adequada à realidade geográfica do concelho”*.

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

Entendem, os signatários da Petição nº 154/XII/1ª que "... tendo em conta que a proposta de lei de reorganização administrativa (44/XII) prevê alterações nas estruturas do Poder Local Democrático, entre as quais a extinção de centenas de freguesias em todo o país. A elaboração desta proposta não incluiu a participação ativa de milhares de autarquias e autarcas, dos trabalhadores, dos utentes dos serviços públicos, do movimento associativo popular e da população, que têm vindo a pronunciar-se contra esta Reorganização Administrativa, que não assenta em pareceres ou estudos e que em nada contribuirá para melhorar os serviços públicos de proximidade prestados a população".

Na Petição nº 155/XII/1ª, os subscritores manifestam "o seu mais veemente repúdio às propostas consagradas no documento verde para a reforma da administração local" baseado nos seguintes considerandos:

1. "O Documento Verde apresentado ao público em setembro de 2011 apresenta propostas que colocam em causa a manutenção do Poder local democrático, tal como o conhecemos neste momento e que resultou das conquistas do 25 de Abril de 1974.
2. A aplicação dos critérios do mesmo documento implica a extinção da freguesia de Nossa Sra. da Vila.
3. A Freguesia, embora considerada predominantemente urbana, tem 187 km² de área englobando aglomerados rurais, tais como, Sta. Sofia, Pintada, Maia, Reguengo de São Mateus e Adua.
4. A extinção da freguesia colocará em causa a participação dos cidadãos na vida política do concelho assim como a resposta às necessidades mais prementes dos seus moradores".

Relativamente à Petição nº 156/XII/1ª, consideram os seus subscritores que a Proposta de Lei apresentada pelo Governo "... se limita a aplicar de forma cega os mesmos critérios a Concelhos diferentes, e que não identifica sequer quais as freguesias a serem extintas, nem tão pouco os critérios objetivos a devem obedecer, o

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

concelho de Sintra poderá ver reduzidas de 20 para 11 o total das suas atuais freguesias.”, e solicitam “*a suspensão do processo de reorganização administrativa do poder local, nos termos em que se encontra a ser desenvolvido...*”.

No que concerne à Petição nº 160/XII/1ª, e tendo em conta que o “*concelho de Palmela, o maior da Área Metropolitana de Lisboa, com 465 km² de extensão e 63 mil habitantes, está classificado como Município de nível 2 e tem cinco freguesias, que se poderiam manter como tal, porque reúnem os requisitos exigidos na proposta para a reorganização administrativa - 15.000 habitantes por lugar urbano e 3.000 nas outras freguesias*”, no entanto “*o Governo decidiu que todos os municípios, com mais de três freguesias, teriam de reduzir, no mínimo, 50% do número de freguesias cujo território se situe no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos e 35% do número das outras freguesias, o concelho de Palmela teria de extinguir duas das suas cinco freguesias*”.

Admitem no entanto os peticionários que “*no território nacional possam existir casos em que uma agregação de freguesias, consensualizada com as populações e agentes locais, possa ocorrer, contudo, esse não é o caso do concelho de Palmela, cuja organização do território pode servir de exemplo, mesmo a luz dos requisitos definidos nesta proposta*”.

Por fim, no que se refere à Petição nº 161/XII/1ª, os seus subscritores classificam a aprovação da Lei nº 22/2012, de 30 de maio, é classificada como um “*Plano de Extermínio das Freguesias de Portugal gizado a regra e esquadro, sem critério, ponderação ou análise, por indivíduos que desconhecem a realidade autárquica portuguesa*”, considerando ainda que “*este diploma legal viola grosseiramente a Constituição da República Portuguesa*”.



Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

Desta forma, solicitam à *“Assembleia da República que sejam promovidas as diligências necessárias com vista à revogação jurídico-política da Lei n.º 22/2012, de 30/05, colocando-se, assim, termo a um verdadeiro atentado inconstitucional contras as Freguesias e Populações de Portugal”*.

III – Análise das Petições

Os objetos das petições estão bem especificados e estão presentes os requisitos formais e de tramitação constantes dos artigos 9.º e 17.º da Lei do exercício do direito de petição, pelo que as presentes petições foram admitidas, por não ocorrer nenhuma causa de indeferimento liminar.

Refira-se ainda que, tendo em atenção que a maioria das presentes petições são subscritas por mais de 1.000 cidadãos (com exceção das petições n.ºs 154/XII/1ª e 155/XII/1ª com 125 e 985 subscritores, respetivamente), nos termos do disposto no n.º1 do artigo 21.ª e na alínea a) do n.º1 do artigo 26.º da citada Lei, há lugar a audiência obrigatória dos peticionários e deverão as mesmas ser objeto de publicação na íntegra em Diário da Assembleia da República.

Do mesmo modo, e tendo novamente em conta que, a maioria das petições são subscritas por mais de 4.000 cidadãos, nos termos da alínea a) do n.º1 do artigo 19.º, da alínea a) do n.º1 e do n.º2, ambos do artigo 24.º da Lei do exercício do direito de petição, deverão ser remetidas, a final, acompanhadas do respetivo relatório e demais elementos instrutórios, à Senhora Presidente da Assembleia da República, para efeitos de agendamento da sua apreciação em Plenário.

Cumpra ainda referir que, de acordo com o n.º6 do artigo 17.º da Lei do exercício do direito de petição, a Comissão deveria apreciar e deliberar sobre as petições em análise no prazo de 60 dias a partir da aprovação da respetiva Nota de Admissibilidade.

IV – Diligencias efetuadas

Os peticionários, de cinco das seis petições em apreço, foram ouvidos no dia 19 de Setembro de 2012, em sede de Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local.

Nas audições estiveram presentes, para além do Deputado relator, a Deputada Emília Santos (PSD), o Deputado Pedro Pimpão (PSD), o Deputado Pedro Farmhouse (PS), a Deputada Eurídice Pereira (PS), a Deputada Salvador Serrão (PS), o Deputado Altino Bessa (CDS-PP), a Deputada Paula Santos (PCP) e a Deputada Mariana Aiveca (BE).

Nas aludidas audições, os peticionários, para além de reiterarem o pedido que consta dos textos das petições, que têm um objeto similar, detalharam os fundamentos que alicerçaram a apresentação das mesmas, descreveram e relataram situações concretas que motivaram apresentação das referidas petições

Assim, foram apresentadas diversas preocupações, de onde se destacam as seguintes:

Petição nº 153/XII/1ª

- Necessidade de fazer Referendo Local para audição das populações;
- Dimensão das atuais freguesias adapta-se à realidade do concelho de Salvaterra de Magos;
- Diversidade/Realidades diferentes das freguesias;
- Reconhecem a existência de auscultação, o que não se traduz em respeito pela diversidade de opinião.

Petição nº 154/XII/1ª

- Não estiveram presentes.

Petição nº 155/XII/1ª

- Manutenção das freguesias urbanas;
- Parecer aprovado por unanimidade contra a extinção das freguesias;
- Discordam da dimensão territorial das futuras freguesias a criar;
- Disponibilizaram um estudo sobre a freguesia de Nossa Senhora da Vila (Montemor-o-Novo);
- Pretendem a revogação da Lei n.º 22/XII/1ª, de 30 de maio;
- Saliendam a dificuldade que algum presidente de junta proponha a extinção da sua própria freguesia.

Petição nº 156/XII/1ª

- Defendem que os critérios propostos não trarão qualquer melhoria à qualidade de vida dos cidadãos;
- Saliendam a dimensão das freguesias não urbanas do concelho de Sintra;
- Todos os pareceres aprovados no concelho de Sintra são contra a extinção das freguesias;
- Consideram que todas as opiniões contrárias ao objetivo da lei, são desconsideradas;
- Desconhecem a existência de debate no concelho sobre o tema;
- Discordam da aplicação de critérios idênticos em todo país.

Petição nº 160/XII/1ª

- Existe unanimidade na manutenção das atuais 5 freguesias do concelho de Palmela;
- Reconhecem a dificuldade na elaboração de uma lei que se adapte às realidades locais do país;
- Saliendam a importância da perceção das populações e da sua realidade concreta;
- Palmela é um dos concelhos que mais cresceu em termos populacionais da Área Metropolitana de Lisboa;
- Consideram que a aplicação cega da lei criará problemas que atualmente não existem;
- Entendem que não existe qualquer ganho de eficiência com a agregação das freguesias;
- Atualmente no concelho de Palmela já existe delegação de competências nas atuais juntas;
- A expressão “autarquia local” pressupõe também a existência de uma dose elevada de autonomia local que tem de ser preservada à luz da Constituição da República Portuguesa.

Petição nº 161/XII/1ª

- Foi dado conhecimento de um documento subscrito por 86% dos eleitos no concelho de Barcelos;
- Referência a um parecer da ANAFRE que considera a lei inconstitucional;
- Defendem que as autarquias devem pronunciar-se vinculativamente sobre as alterações dos seus limites territoriais;
- Consideram que as Assembleias Municipais não representam as freguesias;

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

- Criticam a não representação de todos os partidos, ANMP e ANAFRE na Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território;
- Discordam da majoração de 15% no FFF proposta;
- Valorizam o trabalho desenvolvido pelas freguesias, com a atribuição de mais competências e meios;
- Discordam de qualquer modo de eliminação da identidade das freguesias;
- Destacam o trabalho desenvolvido pelos autarcas de freguesia durante as décadas da democracia.

Após as intervenções iniciais cumpridas pelos peticionários, seguiu-se uma ronda com questões colocadas pelos senhores Deputados de todos os Grupos Parlamentares presentes.

No final, e após novas intervenções dos peticionários, o Deputado Carlos Abreu Amorim (PSD), elucidou, ainda, que estava a ser elaborado o relatório final conjunto das petições, o qual, depois de ser apreciado e votado pela Comissão competente, será remetido a Senhora Presidente da Assembleia da República para efeitos de agendamento da sua discussão em Plenário e, do qual, os peticionários serão informados em devido tempo.

V – Opinião do Relator

O poder local democrático português é matizado pela convivência antiga e consolidada entre municípios e freguesias – o que o diferencia de todos os outros modelos organizativos de administração local conhecidos. Embora com designações e lógicas diferenciadas, a unidade de conta referencial das entidades de poder local democrático a nível mundial reside no município. E, saliente-se, em bom rigor, só um

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

exercício de analogia excessivamente esforçada e militante poderá tentar encontrar estruturas paralelas às freguesias portuguesas no panorama comparado¹.

Entre nós, para além da sua consagração constitucional, a existência, a razão de ser e o relevante papel político, administrativo e social das freguesias é absolutamente consensual. Contudo, várias perplexidades se têm levantado quanto à sua estruturação no território nacional, quanto ao seu número global, quanto à discrepância na sua natureza e função urbana ou não urbana, bem como relativamente à subsistência de algumas de essas entidades político-administrativas de poder local cuja debilidade é patente quer a nível de representação demográfica quer no que tange às potencialidades logísticas efetivas de poderem cumprir as atribuições e competências que lhes estão legalmente consignadas.

Nesse sentido, por diversas vezes no debate político e jurídico se tem colocado a questão de reestruturar as freguesias portuguesas, seja em relação ao seu papel administrativo ou quanto ao seu mapa territorial, que, na verdade, permanece sensivelmente incólume desde os primórdios do constitucionalismo, conservando-se, apenas com ligeiros retoques, na I República, durante a ditadura e no período do poder local democrático inaugurado com a Constituição da República de 1976.

Já no presente século, mais do que um governante afirmou publicamente a necessidade de repensar as freguesias portuguesas, tendo, inclusivamente, o atual presidente da câmara de Lisboa, dr. António Costa, iniciado há cerca de três anos, uma reforma das freguesias no seu município. Essa mesma precisão reformista a nível nacional foi reiterada por membros do Governo anterior e estava a ser estudada e preparada uma reforma local quando foi concluído o pedido de ajuda externa e Portugal teve de assinar, em 17 de maio de 2011, o Programa de Ajuda Económica e Financeira (PAEF) com três entidades internacionais, vulgarmente designadas por Troika.

¹ O exemplo várias vezes anunciado das *parish* do Reino Unido não pode servir dada a falta de correspondência jurídica e funcional com as freguesias portuguesas. As *parish*, designadas como *communities* no País de Gales, aproximam-se bastante do conceito de município - ainda que maioritariamente pequeno e rural - com as múltiplas especificidades típicas do sistema de direito local britânico, sendo muito difícil encontrar pontos comuns com a freguesia portuguesa. Para além da evidente similitude onomástica após a tradução do inglês, já que a freguesia deriva das paróquias eclesiásticas e foi designada como "paróquia", alternativamente com freguesia durante quase todo o século XIX, poucas similaridades existem entre as duas entidades de poder local.

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

Nesse Programa foi inserido um ponto que versa sobre autarquias locais portuguesas, dizendo expressamente que deve ser realizada uma “*redução significativa das autarquias locais*”².

No plano constitucional, as autarquias locais implementadas em concreto são os municípios e as freguesias. Contudo, o atual Governo, aquando da apresentação do Documento Verde da Reforma Administrativa, em 26 de setembro de 2011, entendeu que esse ponto concreto do PAEF apenas deveria ser imperativo quanto às freguesias, deixando aos municípios a escolha voluntária em virem a proceder a eventuais fusões. Essa escolha visava o cumprimento do PAEF mas adaptando-o à realidade concreta do poder local português.

Acrescendo ao que já foi referido quanto à necessidade de reestruturação e reorganização das freguesias, também foi considerado que o número atual de municípios portugueses, trezentos e oito, é um dos mais baixos de entre os nossos parceiros europeus – já o mesmo não podendo ser inferido relativamente ao número de freguesias: quatro mil duzentas e cinquenta e nove.

Após a apresentação do Documento Verde da Reforma Administrativa, seguiu-se um intenso debate a nível nacional acerca dos caminhos da reforma do poder local que veio a resultar na Lei n.º 22/2012, de 30 de maio. As soluções de essa lei diferem em muito daquilo que era propugnado no inicial Documento Verde da Reforma Administrativa quanto ao seu eixo 2 que dizia respeito à reorganização administrativa local, designadamente mediante a criação do conceito de agregação de freguesias em contraponto ao de fusão, permitindo assim que estas entidades de poder local conservem a identidade e os seus símbolos representativos após a sua integração jurídica numa autarquia local de maior dimensão. Também, que o procedimento tendente à agregação de freguesias tem nas assembleias municipais a sua pedra de toque, competindo-lhes, em primeira mão, a pronúncia material de agregação dentro dos ditames e orientações legais.

² 3.44. Reorganizar a estrutura da administração local. Existem actualmente 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.

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

As petições que são objeto do presente Relatório, embora circunscritas a espaços territoriais distintos, têm como elemento comum a recusa da necessidade de reforma das freguesias portuguesas e a rejeição das soluções propostas pelo Documento Verde, pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, bem como pela proposta que lhe veio a dar origem. Perpassa em todas elas a ideia aparentemente insindicável de que quer as suas quer a globalidade das freguesias portuguesas estão bem precisamente como estão, não carecem de qualquer evolução, e nada deverá ser intentado no sentido de alterar o panorama de essas entidades de poder local. Aceitam e defendem o *status quo* das freguesias portuguesas não reconhecendo máculas na sua estruturação e funcionamento.

Completamente distinto é o prisma que motiva a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio. Que, saliente-se, estabelece apenas um primeiro patamar de reforma das autarquias locais a que se seguirão, num futuro não condicionado pela cronologia do PAEF, outros esforços de reforma do poder local visando-o converter num nível de administração mais ajustável à presente realidade do País, mais democrático, participativo e capaz de subsistir perante os desafios do século XXI.

VI - Parecer

Face ao exposto, a Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local emite o seguinte parecer:

1. Devem as Petições n.ºs 153/XII/1ª, 156/XII/1ª, 160/XII/1ª e 161/XII/1ª, ser remetidas a Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República para agendamento da sua apreciação em Plenário, nos termos do artigo 24.º, n.º2 da Lei do exercício do direito de petição;
2. As Petições n.ºs 154/XII/1ª e 155/XII/1ª, subscritas por 125 e 985 cidadãos, respetivamente, devem ser igualmente remetidas a Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, para efeitos de agendamento para apreciação em Plenário, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 19.º e da alínea b) do n.º 1 e do n.º 8 do artigo 24.º da Lei do exercício do direito de petição, em razão da matéria, e tendo presente que todo o processo foi conjunto com as indicadas no ponto anterior;

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

3. Deve a Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local dar conhecimento do conteúdo do presente Relatório aos peticionários, de acordo com a Lei do exercício do direito de petição;
4. Devem as Petições, nos termos do disposto no artigo 19º, n.º1, alíneas b),c) e d) da Lei do exercício do direito de petição, ser remetidas aos Grupos Parlamentares e ao Governo;
5. Deve o presente relatório ser publicado no Diário da Assembleia da República, em cumprimento do disposto do artigo 26º, n.º1, da Lei do exercício do direito de petição.

VII - Anexos

O presente relatório faz-se acompanhar das petições e respetivas Notas de Admissibilidade.

Palácio de S. Bento, 15 de Outubro de 2012

O Deputado autor do Relatório,



(Carlos Abreu Amorim)

O Presidente da Comissão,



(António Ramos Preto)