

PROPOSTA DE LEI N.º 68/XIV – DEFINE O REGIME JURÍDICO DE CRIAÇÃO, MODIFICAÇÃO E EXTINÇÃO DE FREGUESIAS.

PARECER DA ANMP

A. ARTICULADO DA PROPOSTA DE LEI:

A presente Proposta de Lei visa estabelecer o regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias. As principais linhas da Proposta de Lei são as seguintes:

- A criação de freguesias só pode concretizar-se se o respetivo procedimento revelar a viabilidade de todas as freguesias envolvidas no processo e é aferida pela ponderação dos critérios constantes da presente lei (artigo 2.º);
- A criação de freguesias concretiza-se por agregação ou por desagregação de freguesias, pré-existent, podendo mesmo pertencer a municípios distintos (artigo 3.º);
- Os critérios a observar, cumulativamente, na apreciação do processo de criação de freguesias, são (artigo 4.º):
 - Prestação de serviços à população;
 - Eficácia e eficiência da gestão pública;
 - População e território;
 - História e identidade cultural;
 - Vontade política da população, manifestada pelos órgãos representativos.
- No critério “Prestação de serviços à população” deve ter-se em conta a verificação de nove requisitos (artigo 5.º), relativos à existência de recursos humanos e de equipamentos, dos quais:
 - Dois são obrigatórios (um trabalhador com vínculo de emprego público e a existência de edifício adequado à instalação da sede da freguesia);
 - Têm de verificar-se pelo menos cinco dos outros critérios (extensão de saúde, equipamento desportivo, equipamento cultural, parque ou jardim público, equipamento de venda de produtos locais, serviço associativo de proteção social e coletividade que desenvolva atividades recreativas, culturais, desportivas e sociais).

- O critério de “Eficácia e eficiência da gestão pública” implica (artigo 6.º) a verificação da viabilidade económica e financeira das freguesias e uma participação mínima da freguesia a criar no FEF correspondente a 30% do valor daquele fundo atribuído à freguesia ou freguesias que lhe dão origem;
- O critério “População e território” (artigo 7.º) implica a verificação de:
 - Quanto à população: número de eleitores, não inferior a 900 eleitores por freguesia; nas áreas de baixa densidade (Portaria n.º 218/2017), um número de eleitores não inferior a 300 eleitores por freguesia;
 - Quanto ao território: área não inferior a 2%, nem superior a 20% da área total do respetivo município.
- O critério “História e identidade cultural” deve ponderar (artigo 8.º) a origem histórica da freguesia a criar, bem como a sua individualidade específica no âmbito do município;
- O critério “Vontade política da população” (artigo 9.º) afere-se através dos órgãos representativos da população, democraticamente eleitos;
- A proposta de criação da(s) freguesia(s) pode ser apresentada (artigo 10.º) por um mínimo de um terço dos membros da(s) Assembleia(s) de Freguesia de origem, sendo identificados os requisitos da proposta;
- São definidos os trâmites necessários para a apreciação pela(s) Assembleia(s) e Junta(s) de Freguesia (artigo 11.º);
- São definidos os trâmites necessários para a apreciação pela(s) Assembleia(s) e Câmara(s) Municipal(ais) (artigo 12.º);
- São definidos os termos de apreciação pela Assembleia da República e as menções obrigatórias da lei que cria as freguesias (artigos 13.º e 14.º);
- Não é permitida a criação de freguesias durante o período de seis meses imediatamente antecedente à data marcada para a realização de quaisquer eleições a nível nacional (artigo 15.º);
- É definido o regime de instalação das novas freguesias (artigo 16.º), estabelecida a composição e as competências da Comissão Instaladora (artigos 17.º e 18.º), bem como os critérios (artigo 19.º) para a partilha de bens, direitos e obrigações;
- É estabelecido um período mínimo de existência das novas freguesias (artigo 21.º);

- É estabelecido que a não verificação dos critérios de apreciação previstos no artigo 4.º pelas freguesias atualmente existentes não obriga a que se inicie um procedimento de criação de novas freguesias (artigo 22.º);
- A reforma administrativa das freguesias de 2013 pode ser corrigida, por manifestação de vontade dos órgãos da freguesia e não oposição da assembleia municipal, sendo aplicável a tal procedimento os critérios estabelecidos para a criação de freguesias (artigo 22.º);
- A aplicação da Lei nas Regiões Autónomas dependerá da prévia publicação de decretos legislativos regionais (artigo 24.º).

B. APRECIÇÃO DA PROPOSTA DE LEI:

1. A Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprovou o regime jurídico da reorganização territorial autárquica, teve como intuito a criação de novas freguesias por mero efeito de agregação e extinção das freguesias existentes, impossibilitando a criação posterior de novas freguesias, revogando, por isso, os regimes de criação e extinção de autarquias locais então vigentes (datados de 1982 e de 1993). Desde a reorganização administrativa levada a efeito em 2012/2013 que inexistem normas que permitam reordenar o mapa das freguesias.
2. A Proposta de Lei n.º 68/XIV, que define o regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias, tem por intuito estabelecer um regime geral e abstrato de criação de freguesias. **A ANMP salienta a importância da aprovação de um regime jurídico, colocando-se um termo no vazio legislativo existente nesta matéria.**
3. Sendo esse o objetivo da Proposta de Lei n.º 68/XIV, **verifica-se, no entanto, que o legislador propõe um regime contido e limitador, quer no que respeita à possibilidade de criação de novas freguesias quer no que concerne à possibilidade de correção/reversão da reorganização administrativa operada em 2012/2013.**
4. Tal ocorre, desde logo, **com o disposto no artigo 2.º, quando se afere a viabilidade de criação de uma freguesia, fazendo-se depender a criação da nova freguesia do cumprimento obrigatório de todos os critérios elencados na lei quer pela freguesia a criar quer pela(s) freguesia(s) de origem.** Sendo obviamente complexo obter decisões favoráveis da(s) Assembleia(s) de Freguesia de origem e da Assembleia Municipal, impor que todos os critérios de criação terão de ser dupla e obrigatoriamente cumpridos nas freguesias que se criam e nas freguesias donde procedem é muito limitador. **Ou seja, aferir com o mesmo grau e exigência a viabilidade de todas as freguesias envolvidas, a verificação obrigatória de todos os critérios na freguesia a criar e em todas as freguesias afetadas com a criação e exigir a expressão maioritária qualificada da vontade de todas as**

Assembleia de Freguesia abrangidas no procedimento de criação da nova circunscrição administrativa, é um obstáculo considerável à eventual criação de freguesias.

5. A criação de freguesias concretiza-se pela agregação ou desagregação de freguesias, podendo as mesmas, no caso da freguesia a criar ser por agregação, provir de municípios distintos (**artigo 3.º**). Neste último caso, o legislador não refere que município integrará a freguesia criada, aspeto que deverá ser mencionado nos artigos 10.º e 14.º.
6. No **artigo 4.º** são definidos os critérios de apreciação, determinando-se que **os mesmos são de verificação obrigatória e cumulativa quer para as novas freguesias quer para as freguesias que a originam**. Esta verificação obrigatória e cumulativa de critérios, desenvolvidos nos artigos 5.º a 9.º, tem consequências relevantes:

- No **critério da prestação de serviços à população (artigo 5.º)**, tendo em consideração que nas últimas décadas se operou a maior vaga de encerramento e concentração de serviços públicos locais e que os programas de expansão de equipamentos sociais, culturais e desportivos, cofinanciados por fundos comunitários, foram seriamente afetados, **torna-se muito complicado a dupla verificação dos requisitos na freguesia de origem e na freguesia a criar**, tanto mais que se exige a verificação de, pelo menos, cinco de sete critérios previstos nas alíneas c) a i).

Por outro lado, alguns dos requisitos do critério continuam a ser extremamente exigentes e limitativos: desde logo a existência de pelo menos uma extensão de saúde, equipamento cuja instalação não depende das autarquias locais, mas da Administração Central (que encerrou muitas das existentes ao longo dos anos).

- Também no **critério da eficiência da gestão pública (artigo 6.º)**, são estabelecidos limites financeiros dificilmente ultrapassáveis, quando se estipula que a freguesia a criar deve ter uma participação mínima no Fundo de Equilíbrio Financeiro correspondente a 30% do valor daquele fundo atribuído às freguesias que lhe dão origem. **Tal é relevante para a criação de novas freguesias, mas, acima de tudo, impossibilita a reversão de muitas das freguesias que foram agregadas aquando da reorganização administrativa** (a impossibilidade decorre quer quando a União de Freguesias resultou de mais do que duas ou três freguesias agregadas, quer quando se agregam pequenas freguesias a uma freguesia que, do ponto de vista financeiro, era substancialmente maior).

- Igualmente no **critério população e território (artigo 7.º)** são estabelecidos requisitos que condicionam a possibilidade de criação ou de reversão de freguesias, quando se estipula que a área da freguesia não pode ser inferior a 2% nem superior a 20% da área do respetivo município. A aplicação deste requisito obsta à criação de freguesias nos municípios que atualmente têm poucas freguesias ou naqueles municípios cujas freguesias têm uma maior dimensão em relação à área do município.
7. No artigo 14.º, respeitante às menções obrigatórias da lei que cria as novas freguesias, na eventualidade da nova freguesia resultar da agregação da totalidade ou de parte de duas ou mais freguesias, deve ser aditada uma nova alínea, relativa à heráldica autárquica.
 8. Da conjugação da norma aplicável à suspensão da criação de freguesias (artigo 15.º) com a norma da Comissão Instaladora (artigo 17.º), verifica-se que a eleição dos titulares dos órgãos das freguesias que sejam criadas ocorre na data da realização, a nível nacional, das eleições autárquicas seguintes (n.º 4 do artigo 15.º). Até à realização das eleições autárquicas seguintes, a administração das novas freguesias é atribuída a uma Comissão Instaladora. Acontece, no entanto, que as funções da Comissão Instaladora não podem exceder o prazo de seis meses (n.º 1 do artigo 17.º). Ora, é precisamente este prazo de seis meses que se problematiza, questionando-se como será administrada a nova freguesia decorrido o prazo de seis meses e até que sejam realizadas as próximas eleições autárquicas.

Ainda neste artigo o legislador deve estabelecer um número máximo do número de elementos que integram a Comissão Instaladora.

9. Relativamente às **freguesias existentes, no artigo 22.º vem prevista a possibilidade de correção da agregação de freguesias decorrente da aplicação da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, e da Lei n.º 11-A/2013, de 11 de janeiro** – leis que aprovaram e operacionalizaram o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica –, **admitindo-se uma correção da mesma**, após manifestação de vontade dos órgãos da freguesia e a não oposição da Assembleia Municipal.

Acontece, porém, que **ao fazer depender estas correções da verificação do mesmo regime previsto para a criação de novas freguesias, o legislador está a submeter o procedimento de reversão e correção daquela reforma territorial ao mesmo grau e exigência de viabilidade e à mesma verificação obrigatória de todos os critérios, em todas as freguesias agregadas, e que se pretendam desagregar, impondo-lhes um procedimento que cria obstáculos inultrapassáveis à reposição das freguesias**

agregadas, nos casos em que isso seja da vontade das populações e dos membros dos órgãos autárquicos.

A ANMP manifesta a sua discordância relativamente ao mecanismo proposto, tanto mais que no XXIV Congresso da ANMP, realizado nos dias 29 e 30 de novembro de 2019, em Vila Real, na respetiva “Resolução”, defendeu-se *«Uma reorganização administrativa das freguesias que respeite a vontade política expressa pelas populações através dos seus legítimos representantes, devendo os órgãos das autarquias locais pronunciar-se e emitir pareceres vinculativos sobre tão relevante matéria»*, bem como *«Que seja consignada a possibilidade dos eleitos locais de se pronunciarem pela reposição das freguesias extintas em 2013, num processo simples e rápido de modo a que possa ser posto em prática antes das eleições autárquicas de 2021.»*

A ANMP reafirma este seu entendimento, devendo excluir-se neste regime transitório do n.º 3 do artigo 22.º a aplicação e verificação obrigatória dos critérios de criação de freguesias.

C. CONCLUSÕES:

- A ANMP entende que a Proposta de Lei n.º 68/XIV deve ser alterada nos aspetos acima mencionados, razão pela qual emite o seu parecer desfavorável;
- A ANMP entende que a Proposta de Lei carece de um debate sereno e profundo, para o qual está disponível, como sempre.