



Dissertação

Mestrado em Administração Pública

***A Reorganização Administrativa do Território das
Freguesias em Portugal: da agregação à
desagregação (2011 a 2021)***

Sofia Silva Conde Lopes

Leiria, setembro de 2023.



Dissertação

Mestrado em Administração Pública

***A Reorganização Administrativa do Território das
Freguesias em Portugal: da agregação à
desagregação (2011 a 2021)***

Sofia Silva Conde Lopes

Dissertação de Mestrado realizada sob a orientação do Doutor Eugénio Pereira Lucas, Professor da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria.

Leiria, setembro de 2023.

Originalidade e Direitos de Autor

A presente dissertação é original, elaborada unicamente para este fim, tendo sido devidamente citados todos os autores cujos estudos e publicações contribuíram para a elaborar.

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição de que seja mencionada a Autora e feita referência ao ciclo de estudos no âmbito do qual a mesma foi realizada, a saber, Curso de Mestrado em Administração Pública, no ano letivo 2022/2023, da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria, Portugal, e, bem assim, à data das provas públicas que visaram a avaliação destes trabalhos

Agradecimentos

Foram dois anos difíceis, dois anos de luta para cumprir um objetivo importante nesta jornada académica. Realizar um trabalho destes ao mesmo tempo que temos as nossas obrigações profissionais, ainda o torna mais difícil, mas se assim não fosse não teria o mesmo gosto.

Quero deixar um agradecimento a todos os que contribuíram e colaboraram na realização desta dissertação, especialmente ao Professor Doutor Eugénio Lucas, pela sua contribuição e orientação ao longo deste trabalho.

Um agradecimento ao Dr. António Graça, Secretário de Apoio à Presidência e Vereação da Câmara Municipal de Tomar, e ao Dr. Hugo Cristóvão, Vice-Presidente da Câmara Municipal de Tomar, assim como à Dra. Maria Leonor Lourenço, Chefe de Divisão no Município de Leiria pela ajuda na recolha e disponibilização de informação acerca do tema em estudo.

Por fim, agradeço a todos aqueles que me acompanharam ao longo destes dois anos, intensos e duros, aos que aturaram os meus devaneios e aos que não me deixaram desistir nunca, mesmo quando acreditava não ser capaz de chegar a este resultado. Este é por mim, mas por vocês também. Obrigada!

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Resumo

Portugal não foi exceção no que respeitou aos efeitos da crise económica que atravessou a Europa, nos anos 2000. O único recurso encontrado para combater o défice económico foi pedir assistência à União Europeia, sendo que tal trouxe a Troika até ao nosso país. Foram várias as medidas de austeridade definidas pela Troika, sendo que o presente trabalho tem como foco a medida que resultou na reorganização administrativa do território das freguesias, ocorrida no ano de 2013.

A reorganização administrativa do território das freguesias tinha o intuito de, através da redução do número de freguesias, tornar a administração pública mais eficiente e eficaz, assim como reduzir os custos existentes com autarquias locais, não descurando a qualidade do serviço ao público. No seguimento da reforma de 2013, que regulou a agregação das freguesias, a Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, que previa a criação, extinção e modificação das freguesias, veio permitir a desagregação das freguesias anteriormente agregadas.

Ao longo deste trabalho analisaremos primeiramente quais os objetivos da reforma de 2013 e como tal se traduziu na redução do número de freguesias, posteriormente veremos quais os critérios para aplicação da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho e quantas autarquias deram início ao processo de desagregação. Para ambas as reformas, serão apresentados os casos do município de Tomar e do município de Leiria, que como veremos tiveram algumas das suas freguesias agregadas em 2013 e poderão vir a ter algumas das suas uniões de freguesias a usufruir da lei da desagregação.

Palavras-chave: Agregação, Reorganização Administrativa, Desagregação, Freguesias, RATF.

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Abstract

Portugal was no exception when it came to the effects of the economic crisis that hit Europe in the 2000s. The only recourse found to combat the economic deficit was to request assistance from the European Union, which brought the Troika to our country. There were several austerity measures defined by the Troika, and this paper focuses on the measure that resulted in the administrative reorganization of the parishes' territory, which took place in 2013.

The administrative reorganization of the territory of the parishes was intended to make public administration more efficient and effective by reducing the number of parishes, as well as reducing the existing costs of local authorities, without neglecting the quality of service to the public. Following the 2013 reform, which regulated the aggregation of parishes, Law 39/2021, of June 24, which provides for the creation, extinction, and modification of parishes, allowed for the disaggregation of previously aggregated parishes.

Throughout this work, we will first look at the objectives of the 2013 reform and how this resulted in a reduction in the number of parishes, then we will look at the criteria for applying Law 39/2021 of June 24 and how many parishes began the process of disaggregation. For both reforms, we will present the cases of the municipality of Tomar and the municipality of Leiria, which, as we will see, had some of their parishes aggregated in 2013 and may have some more.

Keywords: Aggregation, Administrative Reorganization, Disaggregation, Parishes, RATF.

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Lista de figuras

Figura 1 – Objetivos da RATF.....	18
Figura 2 – Princípios da RATF.....	19
Figura 3 - Número de freguesias nos distritos de Portugal Continental, antes e após a Reorganização Administrativa do Território das freguesias.	21
Figura 4 - Concelhos sem alterações no território das freguesias.	22
Figura 5 - Mapa das freguesias do concelho de Tomar.	28
Figura 6 - Mapa das freguesias do concelho de Leiria.....	34

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Lista de tabelas

Tabela 1 - RATF das freguesias do concelho de Tomar..	29
Tabela 2 - RATF das freguesias do concelho de Leiria.....	36
Tabela 3 – Critérios para a criação, modificação e extinção de freguesias.	52

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Lista de siglas

ANAFRE	Associação Nacional de Freguesias
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
BCE	Banco Central Europeu
BE	Bloco de Esquerda
CDS-PP	Centro Democrático Social – Partido Popular
FFF	Fundo de Financiamento de Freguesias
FMI	Fundo Monetário Internacional
PCP-PEV	Partido Comunista Português – Partido Ecologista os Verdes
PIB	Produto Interno Bruto
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Democrata
RATF	Reorganização Administrativa do Território das Freguesias
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
UE	União Europeia
UTRAT	Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Índice

Originalidade e Direitos de Autor	ii
Agradecimentos.....	iii
Resumo.....	v
Abstract	vii
Lista de figuras	ix
Lista de tabelas	xi
Lista de siglas	xiii
Índice	xv
Introdução	1
1. As Freguesias em Portugal.....	4
1.1. A evolução histórica das Freguesias	4
1.2. Constituição e Competências das Freguesias.....	7
2. A Agregação de Freguesias.....	11
2.1. A crise económica em Portugal	11
2.2. O Memorando do Entendimento e as Imposições da Troika	12
2.3. A Reorganização Administrativa do Território das Freguesias (RATF)	
15	
2.3.1. Objetivos e Princípios da RATF.....	18
2.3.2. A Agregação das Freguesias em Portugal Continental	19
2.3.3. Critérios para a Agregação das Freguesias	22
2.3.4. O Parecer da ANAFRE	24
2.3.5. O Parecer da ANMP	25
2.4. Agregação de Freguesias - O caso dos concelhos de Tomar e Leiria	
27	
2.4.1. A Reorganização Administrativa do Território das Freguesias –	
concelho de Tomar	27
2.4.2. A Reorganização Administrativa do Território das Freguesias –	
concelho de Leiria	34
3. Desagregação das Freguesias	51
3.1. Criação de nova(s) freguesia(s).....	53
3.2. A aplicação da Desagregação das Freguesias.....	55

3.3. Desagregação de Freguesias – O caso dos concelhos de Tomar e Leiria	56
3.3.1. A Desagregação de Freguesias – concelho de Tomar.....	57
3.3.2. A Desagregação de Freguesias – concelho de Leiria	58
Conclusão.....	63
Legislação	67
Bibliografia	68
Anexos.....	73

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Introdução

Em Portugal, o poder local tem representado um papel basilar no respetivo desenvolvimento democrático, sendo desde logo reconhecida a sua importância especialmente através da Constituição da República Portuguesa (aprovada pela Assembleia da República a 2 de abril de 1976), considerando a existência de um capítulo especificamente acerca deste tema (Duarte, 2016). Nos artigos 235.º e seguintes da Constituição Portuguesa de 1976, encontram-se expostos os órgãos que compõem o poder local em Portugal, definindo o seu estatuto jurídico, autonomia administrativa assim como financeira face ao Estado Central. Tal contrapõe-se ao que sucedia durante o Estado Novo, em que os municípios não possuíam qualquer autonomia nem recursos financeiros próprios, estando totalmente dependentes do Estado Central (Duarte, 2016).

É então definido na Constituição Portuguesa que o poder local se encontra representado por autarquias locais, sendo elas as freguesias, os municípios e as regiões administrativas. Desde 1878 à presente data que as freguesias são consideradas autarquias locais, pelo que é importante então apresentar a sua forma de organização.

Num país territorialmente pequeno como Portugal, possivelmente não seriam necessários os níveis de administração territorial que existem, considerando que para além da questão financeira, a questão territorial poderá ser essencial para potenciar a eficiência da Administração Pública, sendo que foi precisamente neste ponto que se encontrou a justificação para a reorganização administrativa do território pelo qual Portugal Continental iria passar (Meneses, 2022).

A reorganização administrativa do território que sucedeu no nosso país vem no seguimento da crise económico-financeira que alguns países europeus atravessaram, levando a que apresentassem dificuldades com as próprias finanças públicas. No caso de Portugal, a solução encontrada foi solicitar assistência financeira à Troika, no ano de 2011. É então no seguimento do pedido de assistência financeira realizado que foi assinado o Memorando do

Entendimento, sendo que as medidas apresentadas tinham como intuito a redução do défice e conseqüentemente da despesa pública. O governo apresentou o Documento Verde da Reforma da Administração Local, com o intuito de abrir um debate na sociedade sobre a carência de se realizarem alterações estruturais na administração autárquica local, em que se priorizasse pela eficácia e eficiência da administração e recursos públicos. No Documento Verde da Reforma da Administração Local são definidos quatro eixos de atuação para cumprir as medidas instauradas pela Troika, sendo que é no eixo da organização do território que nos iremos focar no presente trabalho.

Assim sendo o presente trabalho que foi realizado no âmbito do Mestrado em Administração Pública, do Instituto Politécnico de Leiria, tem como objetivo a exposição do processo de reorganização administrativa do território das freguesias em Portugal desde 2013 à presente data, em resultado da publicação da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, que permite a criação de novas freguesias ou a desagregação das uniões de freguesias. Como referido iremos focar-nos no tema da reforma administrativa a nível do território das freguesias, através de uma abordagem teórica, de revisão de literatura existente, assim como de análise de dois concelhos que passaram pela reorganização administrativa do território das freguesias.

Foram escolhidos os concelhos de Tomar e o de Leiria como objeto de estudo pois ambos são concelhos de nível dois, como será apresentado adiante no presente trabalho e ainda, foram estes os concelhos escolhidos pois o primeiro é um concelho de proximidade, uma vez que é o meu concelho de residência, facilitando a obtenção da informação acerca do tema a abordar, assim como a análise da mesma, e o segundo, por ser um concelho de maior dimensão, quando comparado com Tomar, e também de relativa proximidade, bem como ser o concelho onde se encontra sediado o Politécnico de Leiria.

O objetivo será analisar como decorreram os processos da reorganização administrativa, desde as primeiras deliberações, em 2012, até à nova reforma das freguesias, previstas na Lei n.º 39/2021, de 24 de junho. Temos, ainda, o objetivo de verificar se as freguesias do concelho de Tomar e de Leiria que não se propuseram a agregar e foram obrigadas a tal, aproveitaram a Lei publicada

em 2021, que prevê a criação de novas freguesias – incluindo a desagregação. Este foi o tema escolhido porquanto é um tema da atualidade, sendo um tema bastante discutido na sociedade portuguesa, e também polémico, pois como iremos ver, tudo o que pode modificar a vida da população, é assunto que gera controvérsia, especialmente quando advém de algo imposto e contra a vontade da população.

O presente trabalho está dividido em três capítulos, estando os mesmos divididos em subcapítulos. Desta forma, inicia-se a dissertação com o capítulo sobre as freguesias em Portugal, onde será abordada a evolução das mesmas, assim como a sua constituição e respetivas competências. No capítulo seguinte falaremos acerca da agregação das freguesias, desde o que a originou até à forma como se concretizou, ou seja, falaremos acerca da crise económica que atravessou Portugal, assim como tantos outros países europeus, passando pelo memorando do entendimento e pelas imposições da Troika. Para além disso, abordaremos os objetivos e princípios da reorganização administrativa, assim como os critérios para a mesma, sendo que neste capítulo será realizada uma exposição sobre como se procedeu à reorganização do território, seguida de uma apresentação da reorganização administrativa nos concelhos de Tomar e de Leiria. Por fim, no último capítulo, será analisada a Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, especialmente o seu conteúdo, ou seja, como se procede à criação de novas freguesias ou à desagregação das uniões de freguesias existentes, mediante o cumprimento dos devidos requisitos, sendo apresentado também os casos dos municípios de Tomar e de Leiria.

1. As Freguesias em Portugal

1.1. A evolução histórica das Freguesias

Em Portugal, a administração local está organizada em dois pilares: municípios e freguesias, sendo que o estudo da evolução, particularmente, das freguesias terá todo o relevo no presente subcapítulo.

Segundo Caetano (2011) é na Idade Média que nascem a maior parte dos concelhos portugueses e tal aconteceu no contexto da Reconquista Cristã. O autor entende que a criação dos primeiros concelhos portugueses, os concelhos medievais, precede a construção do Condado Portucalense, sendo que o surgimento destes concelhos é considerado algo particularmente peninsular.

É importante referir que, nos últimos dois séculos, o conceito concelho deu lugar ao conceito município, derivando, ainda, a palavra municipal. Estes conceitos, atualmente, são bastante utilizados quando nos referimos ao poder local.

Assim sendo, é importante caracterizar a evolução dos concelhos ou municípios. Caetano (2011) entende que a definição proposta por Marcelo Caetano é a que melhor se enquadra para elucidar os conceitos supramencionados, tendo em conta que os concelhos formavam uma unidade política que continha “a capital, cidade ou vila, e as aldeias ou lugares dela dependentes e que possuía autonomia municipal, isto é, elegia os seus próprios funcionários ou juízes, tinha a sua milícia e administrava os seus foros” (Caetano, 2011, pág. 59). Posto isto, na visão de Marcelo Caetano, “o concelho seria a povoação de homens livres onde reunisse a assembleia para deliberar sobre os seus interesses comuns e que exercesse, normalmente por meio de magistrados que a representassem, a autoridade necessária para fazer acatar as deliberações tomadas e para se comportar como pessoa jurídica nas relações com outras entidades” (Caetano, 2011, pág. 60).

Por seu lado, conforme descrito por Gato (2014), a freguesia é uma autarquia inframunicipal formada tendo por base entidades eclesiásticas com origens históricas, as chamadas paróquias. Os municípios demonstram-se como

a autonomia das comunidades locais, contrapostos com o poder do Rei e do Senhor, enquanto as paróquias deviam submissão à Igreja, sendo esta uma autoridade central, formando uma rede administrativa espalhada pelo território português. O autor indica que no início do século XIX, existiam cerca de cinco paróquias em cada município, bastante ligadas às coletividades locais, sendo o pároco o intermediário cultural destas duas entidades.

Meneses (2022) corrobora a ideia supramencionada, dizendo que as paróquias eram uma divisão eclesiástica que operavam em conjunto com a organização territorial do Estado. As paróquias, até ao século XVIII, eram territorialmente pouco definidas, porém, a necessidade de serem definidos novos limites territoriais adveio com a necessidade de se instituir uma fonte de rendimento mais delimitada, com a cobrança do dízimo. Ao serem definidos esses novos limites territoriais, passaram a existir 4 092 paróquias em 1801, contrapondo com as 2 500 paróquias registadas no século XV, que terá resultado do aumento significativa da população.

O pároco é o presidente da junta de paróquia, sendo que as paróquias sempre mantiveram uma apertada relação com a administração eclesiástica, tendo em conta que esta última lhe serve de base. Entende-se que a paróquia era um instrumento que a administração central utilizava para espalhar informação junto da população (Gato, 2014).

A definição dos limites territoriais mencionada acima, teve um papel bastante importante na criação das freguesias. A partir de cerca de 1827, as paróquias eram bastante referenciadas como freguesias, e tal deveu-se principalmente à definição dos referidos limites territoriais (Meneses, 2022).

É em maio de 1832, através do Decreto n.º 23, de Mouzinho da Silveira, que são estabelecidas orientações acerca da administração pública, ou seja, o Reino de Portugal foi dividido em províncias, comarcas e concelhos (Assembleia da República, 2021). Meneses (2022) acrescenta que foi com este decreto que as paróquias foram extintas, sendo que apenas em 1835, as mesmas foram integradas na divisão administrativa do País. Por conseguinte, com a publicação do decreto de Passos Manuel, acerca da divisão administrativa do País, em 1836, foi determinado que passariam a existir 17 distritos administrativos e 351 concelhos (Assembleia da República, 2021).

Por seu lado, Castro (2012) refere que a integração das freguesias no órgão da administração pública sucede-se a partir de 1830, após a Revolução Liberal, acrescentando que existia uma enorme hesitação na política portuguesa inerente à integração ou não das freguesias no sistema da administração local. Isto é, o Decreto n.º 23, de Mouzinho da Silveira, como referenciado acima, exclui as paróquias/freguesias da administração, por sua vez, em 1835 as suas funções administrativas voltam a ser restabelecidas, sendo novamente retiradas, por Costa Cabral, com o Código Administrativo de 1842. Castro chega à conclusão de que as freguesias não foram consideradas autarquias locais até 1878.

Com o Código Administrativo de 1878, de Rodrigues Sampaio, Portugal volta a dividir-se em distritos, concelhos e freguesias, cada um destes com órgãos colegiais eleitos por sufrágio direto, sendo estes órgãos a junta geral, a câmara municipal e a junta de paróquia, respetivamente (Oliveira, 2018). É também com este código que as freguesias adquirem mais protagonismo, ou seja, obtêm um elenco mais alargado de competências. Algumas das competências adquiridas abarcam o lançamento de impostos sob a forma de percentagem a incidir sobre as contribuições gerais, predial, pessoal e industrial e a declaração de utilidade pública para expropriação.

Pode-se, portanto, assumir que com o referido Código, as freguesias tiveram um alargamento da sua autonomia e fontes de financiamento, em que a função executiva ficou a centralizada no seu presidente (Gato, 2014; Castro, 2012). No entanto, este código foi também avaliado, por muitos, como o mais descentralizador, de todos aqueles que existiram durante a Monarquia Constitucional (Ferreira, 2017).

Foi com a implementação da Primeira República que as freguesias passaram a ser decisivamente denominadas como tal, deixando de parte as chamadas paróquias (Ferreira, 2017). Aqui, o Código de 1878, sendo um exemplo da descentralização, voltou a estar em vigor, sendo que a sua reposição trouxe de novo um papel de relevo para as freguesias. Aqui verificou-se uma separação absoluta entre da paróquia civil, a chamada freguesia, da paróquia religiosa, no seguimento da lei de separação entre o Estado e a Igreja (Oliveira, 2021).

Como descrito por António Cândido de Oliveira (2021), foi com o Código Administrativo de 1936, de Marcelo Caetano, que se estabeleceu a eleição da junta de freguesia, incluindo do respetivo presidente, pelos eleitores das freguesias, ainda que as eleições estivessem longe de ser livres e o colégio eleitoral ser bastante restrito. Por fim, o autor refere que a Constituição de 1976, que até hoje vigora, trouxe para a freguesia um papel que até antes não tinham tido.

Resumidamente, segundo Diogo Freitas do Amaral (2006), a freguesia, enquanto entidade de origem eclesiástica, não teve durante longos séculos, qualquer influência na administração civil. Aqui poderão ser distinguidos três tempos diferentes quanto à sua evolução:

1.º - Desde a ocupação romana até 1830 – a freguesia não é considerada uma autarquia local.

2.º - De 1830 a 1878 – uma fase de grandes indecisões e de substituição rápida de soluções.

3.º - De 1878 à atualidade – a freguesia consolida-se como autarquia local.

Amaral corrobora a ideia que é com o Código Administrativo de 1878, de Rodrigues Sampaio, que as freguesias entram definitivamente na esfera da Administração Autárquica Portuguesa, onde se mantêm até aos dias de hoje (Amaral, 2006).

1.2. Constituição e Competências das Freguesias

De acordo com a Constituição Portuguesa, a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, sendo as mesmas pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que têm como intuito a prossecução de interesses próprios das respetivas populações. Em Portugal Continental, as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas. Desde 1878 à presente data que as freguesias são consideradas autarquias locais.

As freguesias são compostas por dois órgãos representativos, segundo a Constituição da República Portuguesa, Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto – 7.ª revisão constitucional, são eles a assembleia de freguesia, que é o órgão deliberativo da freguesia, e a junta de freguesia, sendo este o órgão executivo da mesma.

A prossecução de interesses próprios, a autoadministração e a representatividade dos seus órgãos são atributos fundamentais das entidades que pertencem à Administração autónoma, sendo o caso das autarquias locais, estando nelas incluídas as freguesias. E é por isso que na Constituição Portuguesa estão identificados os recursos humanos, patrimoniais e financeiros que cada autarquia local deve ter (Batalhão, 2019).

É no seguimento do supramencionado que se torna importante relembrar que na Constituição Portuguesa de 1976 a relação entre as freguesias e municípios não se encontra hierarquizada, ou seja, as freguesias não são fragmentos dos municípios. Posto isto, tal deve ser tido em conta pelos legisladores aquando da atribuição de competências às freguesias, uma vez que as mesmas são o elemento de proximidade com a população, no que concerne à resposta aos interesses dos respetivos fregueses (Batalhão, 2019).

Conforme consta no artigo 237.º da Constituição, na sua redação atual, as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, são reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa, competindo à assembleia da autarquia local o exercício de poderes atribuídos pela lei, incluindo aprovar as opções de plano e o orçamento.

Já no que respeita ao património e finanças locais, as autarquias locais são dotadas de património e finanças próprias. As receitas próprias das autarquias locais incluem necessariamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços.

Assim sendo, no que concerne à atribuição de competências às freguesias, tal estava preceituado na Lei n.º 159/1999, de 14 de setembro, em que a mesma estabelecia, de acordo com o artigo 1.º, o quadro de transferências

para as autarquias locais pretendendo, ainda, delimitar a intervenção tanto da administração central como da administração local, de forma a executar os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local (Lei n.º 159/1999, de 14 de setembro).

Enumeremos, então, e de forma breve, as atribuições das freguesias de acordo com o n.º 14 da legislação supra identificada. As freguesias contam com atribuições nas seguintes áreas: equipamento rural e urbano; abastecimento público; educação; cultura, tempos livres e desporto; cuidados primários de saúde; ação social; proteção civil; ambiente e salubridade; desenvolvimento; ordenamento urbano e rural; e proteção da comunidade (Lei n.º 159/1999, de 14 de setembro).

Contudo, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (doravante RJAL) veio revogar o diploma acima identificado. Este novo diploma tem como objetivo estabelecer o regime jurídico das autarquias locais, o estatuto das entidades intermunicipais entre outros regimes, conforme disposto no artigo 1.º. Para efeitos do presente subcapítulo, iremo-nos focar no primeiro regime mencionado.

O RJAL distingue dois conceitos: as atribuições e as competências das freguesias. As atribuições das autarquias locais são compostas pela *“promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações”*, nomeadamente, nos domínios do equipamento rural e urbano, abastecimento público, educação, cultura, tempos livres e desporto, entre outras, conforme disposto nos artigos 2.º e 7.º do RJAL, mantendo-se em consonância com as atribuições apresentadas no artigo 14.º da Lei n.º 159/1999, de 14 de setembro. Por outro lado, as competências das autarquias locais seguem as suas atribuições através do desempenho das competências legalmente previstas, pelos respetivos órgãos, particularmente, as competências de consulta, planeamento, investimento, gestão, licenciamento e controlo prévio e de fiscalização, de acordo com o artigo 3.º do RJAL.

Estando identificadas acima as atribuições e competências das freguesias, é importante referir que os próprios órgãos das autarquias locais também possuem as suas próprias competências. A assembleia de freguesia, órgão deliberativo, tem em si as competências de apreciação e fiscalização e as

competências de funcionamento, nomeadamente a elaboração e aprovação do seu regimento; a deliberação sobre recursos interposto da marcação de faltas injustificadas aos seus membros; a deliberação sobre a constituição de delegações, comissões ou grupos de trabalho para o estudo de matérias relacionadas com as atribuições da freguesia e sem prejudicar o funcionamento e a atividade normal da junta de freguesia; e ainda a competência de solicitar e receber informação, através da mesa e a pedido de qualquer membro, sobre assuntos de interesse para a freguesia e sobre a execução de deliberações anteriores.

Por sua vez, a junta de freguesia, possui as competências materiais e de funcionamento, particularmente: a elaboração e submissão à aprovação da assembleia de freguesia as opções do plano e a proposta do orçamento, assim como as respetivas revisões; a elaboração e aprovação da norma de controlo interno, bem como o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais da freguesia e respetiva avaliação, e ainda os documentos de prestação de contas, a submeter à apreciação da assembleia de freguesia; a discussão e preparação com a câmara municipal contratos de delegação de competências e acordos de execução, nos termos previstos no RJAL; facultar a consulta pelos interessados dos planos municipais de ordenamento do território; entre muitas outras competências (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, artigo 16.º).

Neste enquadramento, a definição de competências específicas para as freguesias torna-se de extra importância, uma vez que é através dessas competências que se verifica de facto o poder que as freguesias possuem, junto da sua população (Ferreira, 2017). É também de extrema importância a definição das atribuições e competências específicas das freguesias uma vez que só assim ficam as populações informadas acerca do que poderão solicitar às freguesias, ou seja, ficam a saber com o que poderão contar destas entidades, tendo em conta que são as freguesias que possuem uma maior proximidade das populações.

2. A Agregação de Freguesias

O presente capítulo, tal como indicado no título, irá focar-se na reforma administrativa que se efetivou no ano 2013, que, no entanto, teve início uns anos antes. Será exposto no presente capítulo os motivos que levaram à reforma administrativa das freguesias, desde a crise económica, ao memorando do entendimento assinado entre Portugal e a Troika, passando pelos objetivos da RATF até chegar ao nosso estudo de caso: a RATF nos concelhos de Tomar e Leiria.

2.1. A crise económica em Portugal

Foi no final dos anos 2000 que surgiu a crise económico-financeira em alguns países da Europa e em Portugal não foi exceção. A falta de competitividade da economia e o elevado nível de dívida externa, levou a que Portugal apresentasse problemas com as próprias finanças públicas. Em certa medida, estas dificuldades apareceram como consequência da má gestão estrutural das finanças públicas, da sobrevalorização do euro e da falta de compromisso com a disciplina fiscal (Pereira & Wemans, 2015).

Para Portugal, a solução que se encontrou foi solicitar assistência financeira à Troika, a 7 de abril de 2011. Convém referir que se intitula por Troika o conjunto das três entidades que entram em cena aquando dos pedidos de auxílio económico pelos países da União Europeia. São elas o Banco Central Europeu (BCE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a União Europeia (UE). Estas entidades intervêm no processo de refinanciamento da dívida pública dos países que solicitaram auxílio (Rodrigues, 2019).

A assistência solicitada teve como objetivo permitir o regresso da economia com um crescimento sustentável assim como restabelecer a confiança que previamente existia, através de um programa de várias políticas, de tal forma que Portugal voltasse a alcançar a estabilidade financeira, tanto na União Europeia como na Zona Euro (Castro, 2012).

Ora, o programa referido, teve o nome de “Programa de Ajustamento Económico e Financeiro”, decorrente do Memorando de Entendimento assinado a 17 de maio de 2011, entre o Governo de Portugal e a Troika, sendo este o determinado como o início da intervenção da Troika no nosso País (Madureira, 2014).

Portugal, após aceitar o cumprimento das metas fixadas pelo Memorando, deu por finalizado a 17 de maio de 2014, o período de assistência externa (Rodrigues, 2019).

2.2. O Memorando do Entendimento e as Imposições da Troika

Como já analisámos no capítulo acima, devido à crise financeira que se fez sentir em toda a Europa, a mesma não foi alheia para Portugal, em que foi necessário solicitar assistência financeira à Troika. Decorrente desse pedido de assistência, foi assinado o Memorando do Entendimento, a 17 de maio de 2011.

O programa de assistência da Troika visava um apoio financeiro de 78 mil milhões de euros. Foram várias as medidas intrínsecas ao Memorando do Entendimento, sendo que as mesmas tinham como principal objetivo a redução do défice e conseqüentemente da despesa pública, seguindo a regra que a austeridade era a forma de restabelecer sustentabilidade do sistema bancário e o equilíbrio das contas públicas (Moreira, 2016; Madureira, 2015).

Madureira (2015) entende que, após a assinatura do Memorando do Entendimento, verificou-se uma perda de soberania do Estado português, especialmente no que respeita à determinação das medidas de reforma da Administração Pública portuguesa. Foram instituídas metas concretas no Memorando para a redução das despesas com pessoal no PIB português entre 2012-2014, entre as quais se evidenciam: a limitação no recrutamento de pessoal na administração pública; o congelamento dos salários e a limitação das promoções no setor público; a redução do custo orçamental global com sistemas

de saúde dos trabalhadores em funções públicas reduzindo a coparticipação do Estado; entre várias outras medidas.

Tendo, ainda, em conta as medidas determinadas pelo Memorando, o XIX Governo Constitucional adotou no seu Programa, a imperatividade de se diminuïrem os custos do Estado e de se pesquisarem modelos de funcionamento mais eficientes, expressando a intuito de serem eliminadas estruturas sobrepostas na esfera do Estado, sendo para isso necessária a redução de organismos e entidades públicas, não descurando a qualidade na prestação de serviço público (Madureira, 2015).

Tal como expresso no próprio Memorando, no ponto 3.44, no que diz respeito à Administração Pública, e mais concretamente às suas entidades, o objetivo seria *“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.”* (Memorando de Entendimento sobre as Condicionais de Política Económica, 2011, p.16).

Fernando Costa (2018) corrobora a ideia de que as medidas previstas no Memorando visavam o aumento da eficiência e eficácia da Administração Pública, e para tal uma das principais medidas a tomar estaria diretamente relacionada com a organização administrativa. Isto é, o Governo deveria consolidar um plano de reorganização e redução significativa do número das entidades da Administração Pública, até julho de 2012.

Apesar da data para concretização deste objetivo não deixar dúvidas, o mesmo não se pode dizer efetivamente das entidades que são referidas. Ou seja, o Memorando deixa clara a necessidade de reorganizar e reduzir as entidades do Estado, no entanto, não são especificadas as entidades alvo desta reorganização. Não está claro se a reorganização se efetuaria apenas nas freguesias, apenas nos municípios ou em ambos (Santos, 2019).

Em setembro de 2011, que o governo português apresentou oficialmente o Documento Verde da Reforma da Administração Local, na sequência do compromisso que foi assumido aquando da assinatura do Memorando. Este

Documento tinha como intuito a abertura de um debate na sociedade portuguesa, acerca da necessidade de se diligenciar uma modificação estrutural no modelo da administração local autárquica, que existia na altura, de forma a incentivar uma reforma de gestão do território assim como uma reforma política, obtendo um modelo em que prevalecesse a eficiência e eficácia da administração e recursos públicos.

Realçamos que o desenvolvimento da reforma da administração local autárquica, seguia uma série de princípios orientadores e compreendia quatro eixos de atuação: o setor empresarial local, a organização do território, a gestão municipal, intermunicipal e financiamento, e a democracia local. O Documento Verde da Reforma da Administração Local diz-nos que estes quatro pilares de atuação têm como principal intuito a sustentabilidade financeira, a regulação do perímetro de atuação das autarquias e a mudança do paradigma de gestão autárquica (Santos, 2019).

Portanto, é no pilar da organização do território que nos iremos focar, uma vez que o objetivo geral do mesmo seria a concretização de uma análise do mapa administrativo, de forma a diligenciar uma diminuição do número de freguesias, das 4259 que existiam. Essa diminuição passava pela agregação das mesmas, possivelmente dando origem a novas freguesias, de maior dimensão e escala, de acordo com as suas tipologias, não descurando as especificidades territoriais de cada uma (Santos, 2019).

Ficou instituído que estas alterações, que propunham reforçar a prestação do serviço público, aumentar a eficiência e reduzir os custos, entrariam em vigor no ciclo eleitoral seguinte, que se sucedeu a 05 de junho de 2011, deixando uma margem reduzida para o Governo proceder às alterações referidas. Assim sendo, foi após as eleições realizadas neste dia, que se prosseguiu para a reorganização administrativa do território das freguesias em Portugal, que ocorreu no ano de 2013 (Costa, 2018).

2.3. A Reorganização Administrativa do Território das Freguesias (RATF)

Como constatámos, a reorganização administrativa do território das freguesias vem no seguimento das medidas impostas pela Troika, como consequência do pedido de auxílio financeiro feito por Portugal, tendo como objetivo fulcral a redução do défice e da despesa pública. Este objetivo foi definido como um dos mais importantes devido ao despesismo da governação local, ou seja, aos gastos excessivos por parte do Estado, associado à sua segmentação e à carência de introduzir alguma racionalidade na administração local (Duarte, 2016).

E porque se torna tão importante esta questão dos gastos excessivos do Estado? Porque como é sabido, a administração local apresenta grandes dificuldades em gerar receitas próprias, muito devido às suas competências, pois são relativamente reduzidas, o que leva a crer ser lógico que a gestão das freguesias seja realizada de uma forma não remunerada. Isto é, antes da RAFT de 2013, verificava-se que o número de eleitos locais das freguesias que exerciam funções remuneradas era inferior a 500 (Duarte, 2016).

Os princípios e objetivos explanados no Memorando do Entendimento constituíram o ponto de partida para a aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de setembro, da qual resultou o Documento Verde da Reforma da Administração Local, onde se assumiu como urgente e prioritária a reforma da administração local, estimando tanto a proximidade como a eficiência da gestão autárquica (Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011; Duarte, 2016).

Como averiguámos, o Memorando do Entendimento introduziu um conjunto de medidas a fim de Portugal poder recuperar a sua estabilidade financeira. Devia, portanto, adotar um conjunto de medidas que visassem a melhoria do funcionamento da administração central, com a finalidade de aumentar a eficiência, reduzir e extinguir serviços que não patenteiem uma utilização eficaz de fundos públicos, de maneira que para tal, a solução

encontrada foi a de reorganizar a administração local e regional (Meneses, 2022).

Neste seguimento, os princípios e objetivos explanados no Memorando do Entendimento formaram o ponto de partida para a aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de setembro de 2011, onde se assumiu como urgente e prioritária a reforma da administração local, estimando tanto a proximidade e a eficiência da gestão autárquica (Duarte, 2016). Esta Resolução aprova as orientações e medidas de carácter prioritário a serem adotadas no âmbito da reforma da administração local autárquica. A resolução define dois eixos estruturantes da reforma que se pretende levar a cabo: o setor empresarial local e a organização do território. Este último, é o eixo no qual nos iremos focar, tendo em consideração o tema do presente trabalho.

Outro ponto a ter em conta é que a RATF não foi consensual, existindo uma forte contestação social e oposição política, verificando-se através da votação da proposta de lei n.º 44/XII, que deu origem à Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, na qual o PS, o PCP-PEV e o BE votaram contra, e a favor votaram o PSD e o CDS-PP. Apesar desta controvérsia, de forma a serem cumpridos os prazos definidos no compromisso assumido pelo Governo acerca do resgate financeiro, existiu uma grande produção legislativa para que esta reforma pudesse chegar ao objetivo pretendido (Faquinéu, 2022).

No ponto 4.2 da Resolução do Conselho de Ministros supramencionada, são expostos quatro pontos que definem como se pretende alcançar a organização do território. O primeiro ponto seria a revisão do mapa administrativo, apontando a redução substancial do número de freguesias de forma que sejam dotadas de uma escala e dimensão mais adequadas, não descurando as especificidades locais. O segundo ponto, a elaboração de uma matriz de critérios demográficos e geográficos suficientemente habilitadores das opções a tomar, tendo presente a tipologia decorrente das noções de freguesia predominantemente urbana, de freguesia maioritariamente urbana e de freguesia predominantemente rural. O terceiro ponto, a promoção de um debate profundo ao nível dos órgãos autárquicos e por último a estimulação do processo de integração de municípios, tendo por pressuposto o respeito pelas

especificidades e identidades territoriais próprias (Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de setembro de 2011).

A Resolução define, ainda, um conjunto de princípios orientadores para que a reforma da administração autárquica fosse levada a cabo, particularmente: maior proximidade e descentralização administrativa; reforço do municipalismo e da intervenção das freguesias como estratégia de desenvolvimento; eficiência na gestão e afetação dos recursos públicos, potenciando economias de escala; reforço de sustentabilidade da estrutura autárquica, numa perspetiva de dimensão e de escala; valorização da prestação de serviço público; especial consideração pelas especificidades locais; e reforço da coesão e competitividade territorial (Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de setembro de 2011).

A Resolução do Conselho de Ministros veio determinar os eixos estruturantes e os princípios orientadores de maneira que pudessem ser formuladas as iniciativas legislativas a submeter à Assembleia da República, pelo Governo de Passos Coelho, para a respetiva aprovação, para que se desse início ao processo efetivo de reforma administrativa do território das freguesias. As iniciativas legislativas que promovem esta reforma, estão enunciadas de seguida.

Como mencionado acima, a reorganização administrativa do território das freguesias foi apresentada pela Assembleia da República, que aprovou a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, e ainda a Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro e a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro.

A Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, conforme elucida o seu artigo 1.º, estabelece os objetivos, princípios e os parâmetros da reorganização administrativa territorial autárquica assim como define e enquadra os termos da participação das autarquias locais na execução desse mesmo processo.

A referida Lei, aclara a obrigatoriedade da reorganização administrativa do território das freguesias e regula e incentiva a reorganização do território dos municípios. No Capítulo II da referida Lei, ficamos a saber que a reorganização administrativa territorial autárquica implica a agregação de freguesias, que é

realizada por referência aos limites territoriais do respetivo município, de acordo com parâmetros de agregação diferenciados em função do número de habitantes e da densidade populacional de cada município (Lei n.º 22/2012, de 30 de maio).

Por sua vez, a Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro procede à reorganização administrativa de Lisboa, definindo um novo mapa da cidade, bem como um quadro específico das competências próprias dos órgãos executivos, e dos critérios de repartição de recursos entre o município e as freguesias do concelho de Lisboa (Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro).

Por fim, a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro é a Lei que dá cumprimento à obrigação da reorganização administrativa do território das freguesias, que se encontra na Lei mencionada no parágrafo anterior - Lei n.º 22/2012, de 30 de maio. Fica estabelecido que a reorganização administrativa das freguesias será realizada através da criação de freguesias por agregação ou por alteração dos limites territoriais, conforme os critérios, princípios e parâmetros definidos previamente, pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio (Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro).

2.3.1. Objetivos e Princípios da RATF

De acordo com o disposto na Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, a reorganização administrativa territorial autárquica tem por base um conjunto de objetivos, identificados no artigo 2.º, assim como um conjunto de princípios, explanados no artigo 3.º, que se encontram identificados nos quadros infra.

Objetivos	Promoção da coesão territorial e do desenvolvimento local
	Alargamento das atribuições e competências das freguesias e os correspondentes recursos
	Aprofundamento da capacidade de intervenção da junta de freguesia
	Melhoria e desenvolvimento dos serviços públicos de proximidade prestados pelas freguesias às populações
	Promoção de ganhos de escala, de eficiência e da massa crítica nas autarquias locais
	Reestruturação, por agregação, de um número significativo de freguesias em todo o território nacional, com especial incidência nas áreas urbanas

Figura 1 – Objetivos da RATF. Elaboração Própria.

Princípios

Preservação da identidade histórica, cultural e social das comunidades locais, incluindo a manutenção da anterior denominação das freguesias agregadas

Participação das autarquias locais na concretização da reorganização administrativa dos respetivos territórios

Universalidade do esforço e flexibilidade no desenho de soluções concretas de reorganização administrativa territorial autárquica

Obrigatoriedade da reorganização administrativa do território das freguesias

Estímulo à reorganização administrativa do território dos municípios

Equilíbrio e adequação demográfica das freguesias

Figura 2 – Princípios da RATF. Elaboração própria.

2.3.2. A Agregação das Freguesias em Portugal Continental

Apesar de ter sido uma enorme alteração da composição territorial de Portugal, uma vez que se procedeu a uma agregação e fusão de freguesias e a alterações dos limites territoriais das mesmas, a RATF não abrangeu todos os municípios portugueses.

O Governo Português, de forma a conseguir implementar a reforma territorial conforme pretendia, propôs aos municípios que apresentassem propostas de agregação das suas freguesias, oferecendo para tal um aumento de 15% da participação no Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF), como compensação, e este aumento seria transferido para a freguesia a ser criada pela agregação, até ao final do mandato seguinte. No entanto, esta compensação ficaria sem efeito no caso das agregações verificadas não resultarem da pronúncia da assembleia municipal (Lei n.º 22/2012, de 30 de maio; Duarte, 2016).

Neste sentido, competiria à assembleia municipal aprovar o modelo proposto pela câmara municipal tendo por base os pareceres emitidos pelas assembleias de freguesia, de modo a se proceder à reorganização do território das freguesias (Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, artigo 11.º).

No prazo de 90 dias contados a partir da entrada em vigor da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, as assembleias municipais deveriam pronunciar-se com as propostas de reforma das suas freguesias, aplicando os parâmetros e critérios para a agregação das mesmas. As propostas apresentadas seriam então apresentadas pela UTRAT (unidade constituída pela Assembleia da República para o efeito). A UTRAT tinha como competência emitir parecer acerca das propostas apresentadas pelas assembleias municipais, para além de ter competência para sugerir modificações às propostas apresentadas, caso as mesmas apresentassem divergências quanto ao processo que deveria ser realizado. Competia, ainda, à UTRAT, em caso de ausência de pronúncia das assembleias municipais, apresentar à Assembleia da República propostas concretas de agregação das freguesias.

Tendo em conta o exposto nos parágrafos anteriores, verificou-se que alguns municípios avançaram com a apresentação de uma redução das suas freguesias, no entanto, averiguou-se que existiram outros tantos que se opuseram a apresentar proposta de reforma das suas freguesias. Apurou-se que dos 308 municípios portugueses, 219 viram algumas das suas freguesias agregadas, 13 municípios para além de terem agregações de freguesias tiveram, ainda, alterações dos limites territoriais de parte delas, e 76 municípios não tiveram quaisquer alterações nas suas freguesias (Monteiro, 2015).


Vale reforçar que esta reforma administrativa do território das freguesias abrangeu apenas 277 municípios pois o município de Lisboa teve a sua própria reorganização administrativa e os municípios das ilhas da Madeira e Açores também não foram abrangidos por esta reforma. Verificou-se que 151 municípios sujeitos à reorganização obrigatória não se pronunciaram ou, nos casos em que o fizeram, não promoveram a agregação das suas freguesias (Gato, 2014; Duarte, 2016).

Vejamos então, na Figura 3, o quadro global das alterações verificadas nas freguesias após a RATF. Verifica-se que das 4 050 freguesias que existiam em Portugal Continental antes da aplicação da RATF, passaram a existir 2 882 freguesias, que se traduz num decréscimo substancial do número de freguesias no nosso país.

Distrito / Região Autónoma	Número de Freguesias atual	Número de Freguesias após RATF
Aveiro	208	147
Beja	100	75
Braga	515	347
Bragança	299	226
Castelo Branco	160	120
Coimbra	209	155
Évora	91	69
Faro	84	67
Guarda	336	242
Leiria	148	110
Lisboa	226	134
Portalegre	86	69
Porto	383	243
Santarém	193	141
Setúbal	82	55
Viana do Castelo	290	208
Vila Real	268	197
Viseu	372	277
Total Continente	4.050	2.882
Região Autónoma da Madeira a)	54	54
Região Autónoma dos Açores a)	156	156
Total País	4.260	3.092

Figura 3 - Número de freguesias nos distritos de Portugal Continental, antes e após a Reorganização Administrativa do Território das Freguesias. Fonte: https://www.sg.mai.gov.pt/AdministracaoEleitoral/Autarquias/Documents/Reorganiza%C3%A7%C3%A3o%20Freguesias/Totais_JF_Distrito_Reg_Autonomas_RATF.pdf

Segundo informação da Direção Geral de Administração Interna, temos um total de 46 concelhos sem alterações a nível do território das freguesias, conforme podemos verificar na Figura 4. De notar que as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira não foram abrangidas pela RATF. Através da figura abaixo, apura-se que Portalegre é o distrito em que houve um maior número de concelhos sem alterações territoriais de freguesias, seguindo-se o distrito de Santarém, sendo que o distrito da Guarda foi o que verificou um menor número de concelhos com alterações territoriais das freguesias, contando apenas com o concelho de Manteigas.

 DIREÇÃO GERAL DE ADMINISTRAÇÃO INTERNA		Reorganização Administrativa do Território das Freguesias - (RATF)	
<small>Lei n.º 11-A/2013 de 28 janeiro - Reorganização Administrativa do Território das Freguesias</small>			
Distrito (nr. de concelhos) a)		Concelhos sem qualquer alteração no território das freguesias (Total de 46)	
Aveiro (2)		Murtosa e São João da Madeira	
Beja (4)		Alvito, Barrancos, Cuba e Vidigueira	
Castelo Branco (2)		Vila de Rei e Vila Velha de Ródão	
Coimbra (2)		Mira e Vila Nova de Poiares	
Évora (6)		Borba, Mora, Mourão, Redondo, Vendas Novas e Viana do Alentejo	
Faro (6)		Aljezur, Castro Marim, Monchique, Portimão, São Brás de Alportel e Vila Real de Santo António	
Guarda (1)		Manteigas	
Leiria (4)		Batalha, Marinha Grande, Nazaré e Pedrógão Grande	
Lisboa (2)		Arruda dos Vinhos e Sobral de Monte Agraço	
Portalegre (8)		Alter do Chão, Arronches, Campo Maior, Castelo de Vide, Fronteira, Marvão, Monforte e Sousel	
Santarém (6)		Almeirim, Alpiarça, Benavente, Constância, Entroncamento e Sardoal	
Setúbal (3)		Alcochete, Sesimbra e Sines	

a) Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira não foram abrangidas pela RATF

Figura 4 - Concelhos sem alterações no território das freguesias. Fonte: https://www.sg.mai.gov.pt/AdministracaoEleitoral/Autarquias/Documents/Reorganiza%C3%A7%C3%A3o%20Freguesias/Concelhos_sem_alteracao_RATF.pdf

2.3.3. Critérios para a Agregação das Freguesias

De acordo com a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, são vários os parâmetros de agregação para se proceder à efetiva reorganização administrativa do território das freguesias. Vale referenciar que a RATF, de acordo com o artigo 4.º da Lei supramencionada, envolve a agregação de freguesias por referência aos limites territoriais do respetivo município, isto é, a RATF segue parâmetros de agregação discriminados em função do número de habitantes e da densidade populacional de cada município. Os municípios foram então classificados de acordo com três níveis:

- a) Nível 1: densidade populacional superior a 1 000 habitantes por km² e com população igual ou superior a 40 000 habitantes;
- b) Nível 2: densidade populacional superior a 1 000 habitantes por km² e com população inferior a 40 000 habitantes, bem como municípios com densidade populacional entre 100 e 1 000 habitantes por km² e com população igual ou superior a 25 000 habitantes;

- c) Nível 3: densidade populacional entre 100 e 1 000 habitantes por km² e com população inferior a 100 habitantes por km².

Por sua vez, o artigo 6.º da Lei supramencionada, refere qual a redução do número de freguesias que deve existir, tendo em conta a classificação do nível do município. Assim sendo, identificamos infra os parâmetros que devem ser seguidos para a RATF:

- a) Em cada município de nível 1, uma redução global do respetivo número de freguesias correspondente a, no mínimo, 55% do número de freguesias cujo território se situe, total ou parcialmente, no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos e 35% do número das outras freguesias;
- b) Em cada município de nível 2, uma redução global do respetivo número de freguesias correspondente a, no mínimo, 50% do número de freguesias cujo território se situe, total ou parcialmente, no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos e 30% do número das outras freguesias;
- c) Em cada município de nível 3, uma redução global do respetivo número de freguesias correspondente a, no mínimo, 50% do número de freguesias cujo território se situe, total ou parcialmente no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos e 25% do número das outras freguesias.

Outro requisito da RATF era ainda que da mesma não poderia resultar a existência de freguesias com menos de 150 habitantes. Importa referir que nos municípios com quatro ou menos freguesias a aplicação da RATF não tinha carácter obrigatório. Ainda no que concerne à RATF, o artigo 1.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, refere que a reorganização administrativa do território das freguesias era obrigatória, como já sabemos, no entanto, acrescenta a possibilidade da reorganização administrativa do território dos municípios, porém não passou disso mesmo.

2.3.4. O Parecer da ANAFRE

A ANAFRE foi uma das entidades consultadas para emitir parecer acerca da reorganização administrativa do território das freguesias, nomeadamente da Proposta de Lei nº 44/XII/1.^a, segundo consta do Documento Verde da Reforma Local (Governo de Portugal, 2012).

A ANAFRE inicia o parecer dizendo: “A ANAFRE e as Freguesias entendem (...) «que o modelo da reforma do poder local deve obedecer ao princípio democrático da consulta popular e auscultar as populações»”. Relativamente a este tema, esta entidade afirma que era justificável a realização de um referendo local, de forma que a população se pudesse fazer ouvir, no entanto, não sendo tal praticável, a população teria de ser ouvida de outra forma. A ANAFRE refere que para tal, os representantes da população deveriam ser ouvidos, de forma a dar voz à vontade da população, sendo esses representantes os eleitos das juntas e assembleias de freguesia. Mais afirma que a Proposta de Lei apresentada, não dá a relevância necessária aos órgãos representativos da população.

É refutado, pela ANAFRE, o papel dado às Assembleias Municipais, incumbidas de decidir acerca da vida/futuro dos cidadãos que, em maior parte dos casos, não conhecem, tendo em conta, por vezes, a distância entre o município e as respetivas freguesias. É referido também no parecer dado que para a reorganização administrativa do território acontecer, deveriam ser ouvidos os principais interessados na reforma. A ANAFRE menciona que esta poderá ser uma reforma objetiva, no entanto não será justa, uma vez que não se ouve os mais visados.

Diz ainda a ANAFRE, no seu parecer, que a Proposta de Lei apresentada contradiz alguns princípios democráticos, particularmente, o respeito pela vontade das populações, a observância dos resultados da escolha dos cidadãos, manifestados em processo que lhe possa ser facultado. A ANAFRE considera que aqui enquadram-se “todas as regras impositivas como aquelas que parametrizam os níveis de enquadramento e as balizas da agregação”.

Esta entidade expõe que esta redução de autarquias locais vai além do que foi imposto pela Troika, visto que não existe nenhuma indicação numérica dada pela mesma, considerando desta forma, que a Proposta de Lei apresenta uma redução excessiva e desmesurada do número de freguesias em Portugal.

Por fim, refere que não são contra a reorganização das freguesias, no entanto, para que tal se suceda, deveriam fazer parte e participar no processo, processo esse que deve ser racional, justo, capaz de produzir maior eficiência e eficácia especialmente na aplicação de recursos e na assistência às populações mais distantes e carenciadas. Defendem uma reorganização que respeite os princípios democráticos e que se sustente constitucionalmente, que favoreça o diálogo, a convergência de opiniões, o respeito mútuo e que privilegie uma plataforma de entendimento capaz de criar paz e justiça social. Por tudo isto, a pronúncia da ANAFRE foi desfavorável quanto à Proposta de Lei apresentada.

2.3.5. O Parecer da ANMP

Em consonância com a ANAFRE, também a ANMP, associação representativa dos municípios portugueses, pronunciou-se desfavoravelmente no que respeita às considerações apresentadas na Proposta de Lei n.º 44/XII.

Após reunião entre a ANMP e a Troika, segundo consta na Resolução do Conselho Diretivo da primeira entidade, os mesmos tiveram a perceção que a Troika não tinha qualquer conhecimento acerca da realidade da organização local de Portugal, particularmente na diferença entre municípios e freguesias, levando a que se pronunciassem negativamente acerca da proposta de lei, como mencionado no parágrafo acima.

Esta desaprovação à agregação das freguesias, por parte da ANMP, ficou em maior evidência após o Projeto de Lei n.º 272/XIII/1, apresentado pelo BE em 2016, que tinha como intuito a reversão da agregação das freguesias, efetivada em 2013, pela Lei 11-A/2013, de 28 de janeiro. A ANMP considera que o seu parecer desfavorável da Proposta de Lei n.º 44/XII, continua adequado, tendo em conta o projeto apresentado pelo BE.

Ainda no seguimento do projeto lei apresentado pelo BE, o Partido Ecologista os Verdes, apresentou o seu próprio projeto, no mesmo âmbito. O Projeto de Lei n.º 888/XIII/3 tinha como objetivo a reposição das freguesias, ou seja, que as mesmas voltassem ao que eram antes da RATF. No entanto, estes projetos não usufruíram de atenção na cena política, sendo que nenhum destes projetos, passou disso mesmo (Meneses, 2022).

2.4. Agregação de Freguesias - O caso dos concelhos de Tomar e Leiria

Conforme referido na introdução do presente trabalho, iremos apresentar neste subcapítulo o caso dos concelhos de Tomar e de Leiria, no seguimento do que já foi exposto até este ponto no que respeita à reorganização administrativa do território das freguesias, normalmente referido como agregação das freguesias.

Estes concelhos que iremos analisar, não foram exceções quanto à RATF, tendo visto algumas das suas freguesias agregadas, sendo que o objetivo neste subponto será apresentar cada concelho, assim como as suas freguesias e em que moldes foram as mesmas agregadas.

2.4.1. A Reorganização Administrativa do Território das Freguesias – concelho de Tomar

O concelho de Tomar encontra-se situado na zona centro de Portugal, na sub-região do Médio Tejo, pertencendo ao distrito de Santarém. Tomar é a capital política da Comunidade Urbana do Médio Tejo. O concelho de Tomar é sede de um município com 351,2 km² de área, e é limitado a norte pelo município de Ferreira do Zêzere, a leste por Abrantes, a sul por Vila Nova da Barquinha, a oeste por Torres Novas e a noroeste por Ourém.

Segundo os censos de 2021, tem cerca de 36 mil habitantes, com uma média de 104 habitantes por km². Quanto ao número de freguesias, o concelho de Tomar, à data, é composto por onze freguesias e uniões de freguesias (Município de Tomar, 2023; Pordata, 2023).



Figura 5 - Mapa das freguesias do concelho de Tomar. Fonte: <http://www.cm-tomar.pt/index.php/pt/municipio/concelho/caracterizacao>

Conforme se verifica na Figura 5, das onze freguesias que compõem o concelho de Tomar, cinco passaram pelo processo de reorganização administrativa, em 2013 – Além da Ribeira e Pedreira, Casais e Alviobeira, Serra e Junceira, Madalena e Beselga, Freguesias de Tomar (São João Baptista e Santa Maria dos Olivais).

Como mencionado acima, o concelho de Tomar foi um dos concelhos portugueses que viu algumas das suas freguesias passarem pelo processo de agregação. Conforme se pode verificar na figura abaixo (Tabela 1), antes do processo da RATF, o concelho de Tomar era composto por 16 freguesias (Anexo 1), sendo que se apurou a agregação de 10, verificando-se, ainda, que não houve agregação de mais de duas freguesias. Desta forma, o concelho de Tomar passou a ser constituído por 11 freguesias/uniões de freguesias.

Freguesia	Alteração RATF	Freguesia alterada ou criada pela RATF	População de acordo com os Censos 2011
Além da Ribeira	agregação	união das freguesias de Além da Ribeira e Pedreira	764
Alviobeira	agregação	união das freguesias de Casais e Alviobeira	623

Asseiceira	Sem alteração	_____	2945
Beselga	agregação	união das freguesias de Madalena e Beselga	751
Carregueiros	Sem alteração	_____	1179
Casais	agregação	união das freguesias de Casais e Alviobeira	2342
Junceira	agregação	união das freguesias de Serra e Junceira	889
Madalena	agregação	união das freguesias de Madalena e Beselga	3239
Olalhas	Sem alteração	_____	1415
Paialvo	Sem alteração	_____	2599
Pedreira	agregação	união das freguesias de Além da Ribeira e Pedreira	549
Sabacheira	Sem alteração	_____	955
Santa Maria dos Olivais	agregação	união das freguesias de Tomar (São João Baptista) e Santa Maria dos Olivais	12616
São Pedro de Tomar	Sem alteração	_____	3027
Serra	agregação	união das freguesias de Serra e Junceira	1191
Tomar (São João Baptista)	agregação	união das freguesias de Tomar (São João Baptista) e Santa Maria dos Olivais	5593

Tabela 1 - RATF das freguesias do concelho de Tomar. Figura elaborada pela própria. Fonte: https://www.sg.mai.gov.pt/AdministracaoEleitoral/Autarquias/Documents/Reorganiza%C3%A7%C3%A3o%20Freguesias/Santarem_Equivalencias_Freguesias_RATF.pdf.

De acordo com o ponto 2.3.3 do presente trabalho, o município de Tomar é um município classificado com o nível 2, ou seja, tem densidade populacional entre 100 e 1000 habitantes por km² e com população igual ou superior a 25 000 habitantes. Conforme informação do município de Tomar, nenhuma das freguesias do concelho tem população inferior a 150 habitantes (Município de Tomar, 2023).

Assim sendo, é aplicável ao concelho de Tomar o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio: *os municípios de nível 2 devem ter uma redução global do número de freguesias cujo território se situe, total ou parcialmente, no mesmo lugar urbano, de no mínimo 50%, e de 30% do número das restantes freguesias.* Desta forma, o município de Tomar teve de ver

uma redução de cinco freguesias, sendo que uma delas tem o seu território situado, parcial ou totalmente, em lugar urbano de Tomar (Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território, 2012).

Como em qualquer outro processo de agregação, devem as assembleias municipais pronunciarem-se acerca das freguesias que devem ser reorganizadas. No caso da assembleia municipal de Tomar, a mesma não reconheceu a agregação de nenhuma das freguesias do município, isto é, deliberou no sentido da manutenção de todas as freguesias existentes no concelho (Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território, 2012).

Ora, de acordo com o n.º 2 do artigo 14.º da Lei supramencionada, a deliberação da assembleia municipal que não promova a agregação de nenhuma das suas freguesias é equiparada a ausência de pronúncia da assembleia, considerando que a exceção prevista no n.º 3 do artigo 6.º não é aplicável – “a reorganização administrativa do território das freguesias não é obrigatória nos municípios em cujo território se situem quatro ou menos freguesias”.

Veremos nos subpontos seguintes, como decorreu o processo da RATF no concelho de Tomar, desde as pronúncias dos Órgãos Competentes à intervenção da UTRAT.

2.4.1.1. Pronúncia dos Órgãos Competentes

- Câmara Municipal de Tomar:

Foi no dia 09 de julho de 2012 que reuniu a câmara municipal de Tomar, onde foi deliberado promover uma reunião de trabalho entre a câmara municipal e os Presidentes das juntas e assembleias de freguesia do concelho, com o intuito de analisar o processo de reorganização administrativa do território das freguesias, após publicação da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio. Foi, ainda, deliberado solicitar às assembleias de freguesia um posicionamento acerca da lei e do referido processo.

Por sua vez, na reunião do dia 25 de setembro, foi colocada a votação uma proposta dos senhores vereadores do PS que consistia no seguinte: *“Nos termos e para os efeitos previstos na Lei 22/2012, de 20 de Maio, nomeadamente o disposto no número 2 do seu artigo 11º, a câmara municipal de Tomar, auscultadas as juntas e assembleias de freguesia e tendo em conta as suas posições, defende a manutenção do atual quadro de freguesias existente no concelho.”*. Para além da proposta apresentada pelo PS, foi apresentada outra pelo PSD, que tinha o seguinte conteúdo: *“Nos termos e para os efeitos previstos na Lei nº 22/2012, de 20 de maio, propomos que a câmara municipal delibere enviar as deliberações das assembleias de freguesia do concelho, solicitadas pela deliberação de 9 de julho de 2012, apelando que seja possível encontrar uma solução para a aplicação da referida Lei no nosso concelho, sob pena de uma entidade externa o fazer posteriormente.”*

Colocadas a votação, verificou-se que a proposta apresentada pelo PS foi aprovada com quatro votos a favor e três contra, enquanto a proposta apresentada pelo PSD foi rejeitada por maioria (quatro votos a favor da não aprovação e três votos contra).

A 31 de janeiro de 2013 verificou-se a intervenção de um vereador o qual referiu que no que respeita à reorganização administrativa e agregação de freguesias, a câmara municipal de Tomar deveria avançar com uma providência cautelar, como se verificou noutros municípios, no entanto, o Senhor Presidente da câmara municipal informou que as assembleias de freguesia do concelho não tinham manifestado essa intenção, não tendo seguindo adiante a providência cautelar.

- Assembleia Municipal de Tomar:

Quanto à assembleia municipal de Tomar, será apresentada neste ponto a deliberação tomada no que concerne à RATF do concelho, a qual nos foi facultada pelos serviços do município de Tomar.

Neste sentido, foi a 03 de outubro de 2012, que a assembleia municipal se reuniu para discussão e votação da deliberação da câmara municipal de Tomar,

acerca da reorganização administrativa do território das freguesias. Como exposto acima, a câmara emitiu o parecer no sentido da manutenção das freguesias, não apoiando qualquer tipo de agregação ou fusão. Posto isto, colocada a proposta de parecer da câmara municipal a votação, a mesma foi aprovada com trinta e dois votos a favor, do PSD, PS, Independentes por Tomar e Coligação Democrática Unitária e Bloco de Esquerda, contando com um voto contra, de um deputado municipal não inscrito.

É no seguimento das deliberações dos órgãos competentes do município de Tomar, no que concerne à RATF que a UTRAT intervém, como vemos no ponto seguinte, tendo em conta que como já vimos, a pronúncia dos órgãos competentes, quando não seja proposta a agregação de freguesias, é considerada como não se tivessem pronunciado de todo.

2.4.1.2. Proposta de Reorganização Administrativa da UTRAT

No seguimento do ponto anterior, coube à UTRAT apresentar à Assembleia da República, a sua proposta de reorganização administrativa do território das freguesias do concelho de Tomar, conforme estabelecido na alínea b) do n.º 1 do artigo 14.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio. Seguem-se então as fundamentações da UTRAT presentes na sua proposta de reorganização das freguesias do município em questão:

- **Agregação das freguesias de Santa Maria dos Olivais e de São João Baptista**, passando a designar-se união das freguesias de Tomar (são João Baptista) e Santa Maria dos Olivais, considerando que se situam parcialmente no lugar urbano de Tomar, e que conforme o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, deve reduzir-se 50% do número de freguesias cujo território se situe total ou parcialmente no mesmo lugar urbano; e que existe uma malha urbana partilhada entre as respetivas freguesias;
- **Agregação das freguesias de Pedreira e de Além da Ribeira**, passando a denominar-se união das freguesias de Além da Ribeira e

Pedreira, considerando que a Pedreira tem 549 habitantes e que se pretendem que as freguesias tenham escala e dimensão demográficas adequadas; que as sedes das freguesias têm uma distância de 7km; que existe ligação rodoviária considerada adequada entre as mesmas; a agregação das referidas freguesias aumentaria o equilíbrio demográfico com as freguesias vizinhas;

- **Agregação das freguesias de Alviobeira e de Casais**, passando a denominar-se união das freguesias de Casais e Alviobeira, tendo em conta que a freguesia de Alviobeira tem 623 habitantes; que as sedes têm uma distância de 6km, existindo também uma ligação rodoviária adequada; e que existe uma homogeneidade na orografia e ocupação do território das freguesias em questão;
- **Agregação das freguesias de Beselga e de Madalena**, passando a denominar-se união das freguesias de Madalena e Beselga, tendo em conta que a freguesia de Beselga tem 751 habitantes; que a freguesia de Madalena, com 3239 habitantes é suscetível de ser considerada, no quadro da prestação de serviços públicos de proximidade, como preferencial polo de atração da freguesia contígua de Beselga; que a distância entre as sedes é de 5km; e que também existe ligação rodoviária adequada entre as mesmas;
- **Agregação das freguesias de Junceira e de Serra**, passando a ser denominada união das freguesias de Serra e Junceira, tendo em conta que a freguesia de Junceira tem 889 habitantes; que as sedes das mesmas têm uma distância inferior a 5km; que têm locais como o Balancho e o Outeiro que se situam junto ao limite territorial que separa estas freguesias; e tal como nas restantes agregações propostas, estas duas freguesias têm entre si, uma adequada ligação rodoviária.

Pode-se confirmar então que a proposta da UTRAT quanto à reorganização administrativa do território das freguesias do município de Tomar (Anexo 2), foram aceites pela Assembleia da República, conforme se verifica no mapa atual das freguesias do concelho (Figura 5).

2.4.2. A Reorganização Administrativa do Território das Freguesias – concelho de Leiria

O concelho de Leiria encontra-se situado no centro litoral de Portugal, na sub-região da Região de Leiria, sendo a capital de distrito, contando com uma área territorial de 565,09 km². Segundo os Censos de 2021, é um concelho com cerca de 128 mil habitantes, encontrando-se dividido à presente data em dezoito freguesias ou uniões de freguesias. (Município de Leiria, 2023).



Figura 6 - Mapa das freguesias do concelho de Leiria. Fonte: <https://www.cm-leiria.pt/municipio/freguesias>.

Anteriormente à RATF, o concelho de Leiria era composto por vinte e nove freguesias (Anexo 3), sendo que, de acordo com o parágrafo acima, pode

verificar-se que nove das dezoito freguesias/uniões de freguesias que compõem o concelho, passaram pelo processo de reorganização administrativa, em 2013. Assim sendo, este foi outro dos concelhos portugueses que viu o seu número de freguesias ser reduzido, através da aplicação da RATF. No caso de Leiria, apurou-se que a maior parte de agregações foi de duas freguesias, existindo o caso de agregação de quatro freguesias, como foi o caso de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes. Com a RATF, em 2013, o quadro das freguesias do concelho de Leiria, passou a ser o seguinte:

Freguesia	Alteração RATF	Freguesia alterada ou criada pela RATF	População de acordo com os Censos 2011
Amor	Sem alteração	_____	4747
Arrabal	Sem alteração	_____	2684
Azoia	agregação	união das freguesias de Parceiros e Azoia	2276
Bajouca	Sem alteração	_____	2004
Barosa	agregação	união das freguesias de Marrazes e Barosa	2156
Barreira	agregação	união das freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes	4102
Bidoeira de Cima	Sem alteração	_____	2250
Boa Vista	agregação	união das freguesias de Santa Eufémia e Boa Vista	1745
Caranguejeira	Sem alteração	_____	4691
Carreira	agregação	união das freguesias de Monte Redondo e Carreira	1166
Carvide	agregação	união das Freguesias de Monte Real e Carvide	2820
Chainça	agregação	união das freguesias de Santa Catarina da Serra e Chainça	772
Coimbrão	Sem alteração	_____	1735
Colmeias	agregação	união das freguesias de Colmeias e Memórias	3278
Cortes	agregação	união das freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes	3001
Leiria	agregação	união das freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes	14909
Maceira	Sem alteração	_____	9914
Marrazes	agregação	união das freguesias de Marrazes e Barosa	22528

Memória	agregação	união das freguesias de Colmeias e Memórias	807
Milagres	Sem alteração	_____	3071
Monte Real	agregação	união das freguesias de Monte Real e Carvide	2936
Monte Redondo	agregação	união das freguesias de Monte Redondo e Carreira	4398
Ortigosa	agregação	união das freguesias de Souto da Carpalhosa e Ortigosa	1971
Parceiros	agregação	união das freguesias de Parceiros e Azoia	4664
Pousos	agregação	união das freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes	9763
Regueira de Pontes	Sem alteração	_____	2221
Santa Catarina da Serra	agregação	união das freguesias de Santa Catarina da Serra e Chainça	4098
Santa Eufémia	agregação	união das freguesias de Santa Eufémia e Boa Vista	2327
Souto da Carpalhosa	agregação	união das freguesias de Souto da Carpalhosa e Ortigosa	3863

Tabela 2 - RATF das freguesias do concelho de Leiria. Figura elaborada pela própria. Fonte: https://www.portaldoeleitor.pt/Documents/RATF_2013/Leiria_Equivalencias_Freguesias_RATF.pdf

De acordo com o ponto 2.3.3 do presente trabalho, o município de Leiria é um município classificado com o nível 2, ou seja, tem densidade populacional entre 100 e 1000 habitantes por km² e com população igual ou superior a 25 000 habitantes. Conforme informação constante na tabela 2, nenhuma das freguesias do concelho tem população inferior a 150 habitantes.

Assim sendo, é aplicável ao concelho de Leiria, o mesmo que foi aplicado no concelho de Tomar, isto é, o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio: *os municípios de nível 2 devem ter uma redução global do número de freguesias cujo território se situe, total ou parcialmente, no mesmo lugar urbano, de no mínimo 50%, e de 30% do número das restantes freguesias*. Desta forma, o município de Leiria teve de ter uma redução de onze freguesias, sendo que quatro delas têm o seu território situado, parcial ou totalmente, em lugar urbano de Leiria (Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território, 2012).

Veremos nos subpontos seguintes, como decorreu o processo da RATF no concelho de Leiria, desde as pronúncias dos Órgãos Competentes à intervenção da UTRAT.

2.4.2.1. Pronúncia dos Órgãos Competentes

- Câmara Municipal de Leiria:

Como mencionado no caso de Tomar, as assembleias municipais deveriam pronunciar-se acerca das freguesias a ser reorganizadas, após as próprias assembleias de freguesias o fazerem e, caso a sua pronúncia fosse no sentido de não promover a agregação de quaisquer freguesias, tal seria equiparado a ausência de pronúncia da assembleia. Assim sendo, veremos no presente ponto quais as pronúncias dos Órgãos Competentes, acerca da reorganização administrativa do território das freguesias do concelho de Leiria.

A 10 de julho de 2012, reúne a câmara municipal de Leiria, numa sessão ordinária, apresentando como ponto da ordem de trabalhos: “6.2. *Parecer da freguesia de Bidoeira de Cima sobre a Reorganização Administrativa das freguesias*”. Na respetiva ata consta que a assembleia de freguesia de Bidoeira de Cima, no que concerne à RATF, imposta pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, se apresenta contra este processo, isto é, a assembleia de freguesia desta autarquia deliberou, por unanimidade, a 28 de junho de 2012, ser contra a extinção da freguesia de Bidoeira de Cima. A câmara municipal de Leiria tomou conhecimento da referida deliberação e decidiu, por unanimidade, remeter às entidades competentes a decisão da assembleia de freguesia de Bidoeira de Cima.

Por sua vez, na reunião de 07 de agosto de 2012, constam da ordem de trabalhos da reunião ordinária da câmara municipal de Leiria, os seguintes pontos: “1.3. *Reorganização Administrativa das freguesias, Lei n.º 22/12. Parecer da assembleia de freguesia de Marrazes*”; “4.1. *Voto de protesto da assembleia de freguesia de Milagres sobre a Reorganização Administrativa das Freguesias. Lei n.º 22/2012*”. No que concerne à freguesia de Milagres, a

respetiva assembleia municipal deliberou no sentido de ser contra a extinção da freguesia, por unanimidade, no dia 30 de junho de 2012.

Quanto à sessão ordinária do dia 11 de setembro de 2012, da câmara municipal, a mesma tinha como ponto na ordem do dia: *“Reorganização Administrativa do Território. Parecer a que se refere o n.º 2 do artigo 11.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio”*. Ora diz-nos o n.º 2 do artigo 11.º da lei mencionada que sempre que a câmara municipal não exerça a iniciativa para a deliberação prevista no número anterior – *“a assembleia de freguesia delibera sobre a reorganização administrativa do território das freguesias, respeitando os parâmetros de agregação e considerando os princípios e as orientações estratégicas definidos na presente lei” (n.º 1 do artigo 11.º)* – deve apresentar à assembleia municipal um parecer sobre a reorganização das freguesias que compõem o respetivo município. O senhor Presidente da câmara apresentou a referida proposta, expondo os seguintes pontos:

- O município de Leiria está classificado com o nível 2;
- O concelho de Leiria é composto por vinte e nove freguesias, das quais uma é urbana e vinte oito rurais;
- Catorze freguesias apresentam menos de três mil habitantes, de acordo com os Censos de 2011, no entanto, estas freguesias apresentam tradições identitárias bastante marcantes no que respeita ao património material e imaterial, assim como serviços básicos que garantem uma dinâmica económica acentuada;
- Mesmo nas freguesias onde o número de habitantes é reduzido, só duas apresentam um valor abaixo dos mil habitantes e nunca abaixo dos 770, contudo apresentam serviços, como escolas, postos médicos, correios, multibancos, farmácias, etc, que servem também as localidades vizinhas, por vezes com postos de atendimento nas próprias instalações da freguesia que, acaba por ser a essência da presença da Administração Pública na sua proximidade com as populações;
- Os executivos das freguesias são sempre constituídos por cidadãos de extrema generosidade que se dedicam voluntariamente em responder às inúmeras ocorrências que lhes são participadas;

- As áreas dos territórios de cada freguesia do município, tal como se encontram definidas, permitem esse acompanhamento rápido e eficaz;
- Que estes serviços de proximidade prestados pelas freguesias têm um baixo custo de gestão, não sendo necessário replicar cargos ou até mesmo postos de atendimento;
- Todas as freguesias do concelho têm em curso projetos estruturantes, devido ao seu potencial de desenvolvimento;
- O mapa administrativo do município está fixado no imaginário das populações e na própria gestão municipal, sem criar constrangimentos especiais.

Posto isto, a proposta apresentada pelo Senhor Presidente seguiu no sentido de a câmara municipal de Leiria emitir um parecer sobre a manutenção do mapa administrativo das freguesias do concelho, não procedendo a quaisquer alterações, a menos que as próprias freguesias o propusessem, de forma voluntária, através dos órgãos eleitos. De seguida, foi colocada a proposta a votação, sendo que contou com a aprovação por maioria da manutenção do mapa administrativo das freguesias tal como está, contando com os votos de abstenção de quatro vereadores, eleitos pelo PSD. Foi deliberado, ainda, remeter o parecer à assembleia de freguesia, para que a mesma exerça o dever de pronúncia acerca da reorganização administrativa do território das freguesias do concelho de leiria, conforme disposto no n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 12/2022, de 30 de maio.

A 18 de setembro de 2012, reúne a câmara municipal, em nova sessão ordinária com os seguintes pontos na ordem de trabalhos: “6.2. *Parecer da assembleia de freguesia de Bajouca sobre a Reorganização Administrativa das freguesias*”; “6.3. *Parecer da assembleia de freguesia de Azoia sobre a Reorganização Administrativa das Freguesias*”; “6.4. *Parecer da assembleia de freguesia de Coimbra sobre a Reorganização Administrativa das Freguesias*”; “6.5 *Parecer da assembleia de freguesia de Arrabal sobre a Reorganização Administrativa das Freguesias*”. No que concerne às assembleias destas freguesias, todas se pronunciaram serem contra a extinção das respetivas freguesias.

Já no dia 02 de outubro de 2012, era parte da ordem de trabalhos o parecer da assembleia de freguesia de Barreira, acerca da reorganização administrativa das freguesias. Tal como nas freguesias mencionadas até agora, também a assembleia de freguesia de Barreira pronunciou-se, por unanimidade, ser contra a extinção da respetiva freguesia. Na reunião seguinte, a 16 de outubro de 2012, foi a vez de ser analisado o parecer da assembleia de freguesia de Chainça, em que a mesma deliberou, por unanimidade, ser contra qualquer tipo de reorganização do seu território, que envolva junção, anexação ou extinção da freguesia de Chainça.

Por sua vez, na reunião do dia 30 de outubro de 2012, foi apresentada a moção da assembleia de freguesia de Monte Real, acerca do tema em questão, em que a mesma apresentou à câmara municipal de Leiria, a sua pronúncia, sendo contra a fusão, extinção ou agregação de qualquer uma das vinte e nove freguesias do concelho de Leiria, com especial foco na freguesia de Monte Real. Esta pronúncia foi aprovada por unanimidade pela assembleia de freguesia de Monte Real. A 08 de janeiro de 2013 foi a vez de ser apresentada a pronúncia da assembleia de freguesia de Ortigosa, em reunião ordinária da câmara municipal, que emitiu parecer negativo acerca da agregação da freguesia de Ortigosa, em reunião do dia 11 de dezembro de 2012, deliberado por unanimidade.

Na reunião seguinte, a câmara municipal de Leiria manifestou-se contra a promulgação pela Presidente da Assembleia da República, a 16 de janeiro de 2013, da lei que viria a dar obrigação à reorganização administrativa do território das freguesias de Leiria, bem como dos restantes concelhos que passariam por este processo (Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro), dizendo-se disponível para prestar o apoio jurídico necessário a todos os agentes interessados e representantes das freguesias na defesa dos interesses sociais e constitucionais da população de Leiria, uma vez que consideram que não existem respostas acerca da constitucionalidade da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

Posteriormente, na reunião de 05 de fevereiro de 2013, o senhor vereador Gonçalo Lopes apresentou nova pronúncia acerca da reorganização administrativa do território das freguesias de Leiria, onde, após a publicação da

Lei n.º 11-A/2013, a 28 de janeiro, reiterando que a 29 de setembro de 2012, a assembleia municipal de Leiria deliberou por maioria, ser contra a fusão, extinção ou agregação de qualquer uma das suas freguesias, assim como, referiu que a imposição do Governo para a agregação de freguesias não é benéfica aos interessados do concelho de Leiria nem para a sua população, e que tal ignora por completo o poder local, criticando a forma como o processo foi conduzido, e que o mesmo não teve em conta a realidade do país, do ponto de vista humano, social, histórico e tradicional.

Nesta sessão foi renovado o manifesto contra da câmara municipal de Leiria, acerca da promulgação da lei mencionada. Esta deliberação foi aprovada por maioria, contando com um voto contra, da vereadora independente eleita pelo PS, e três abstenções, de vereadores do PSD.

A 30 de abril de 2013, o Senhor Presidente colocou a votação da câmara municipal de Leiria o apoio a dez freguesias, objeto de agregação no processo de reorganização administrativa do território das freguesias, imposto pela Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, que pretendem impugnar judicialmente a decisão imposta. O senhor Presidente lembrou as pronúncias da câmara e assembleia municipal, que sempre foram no sentido de serem contra a agregação, fusão ou extinção de qualquer umas das freguesias do concelho.

No seguimento da proposta da UTRAT para a reorganização do território das freguesias do concelho de Leiria, que veremos mais à frente, as pronúncias destes órgãos mantiveram-se sem alterações, sendo a sua posição contra a agregação de freguesias no concelho. Neste sentido, foi colocado à deliberação da câmara municipal, conceder um apoio financeiro de 3 500 € às dez freguesias (Azoia, Barosa, Barreira, Boa Vista, Carvide, Chainça, Carreira, Cortes, Ortigosa e Pousos) que pretendem impugnar o processo, ficando este apoio condicionado à apresentação efetiva das ações judiciais.

A concessão deste apoio foi aprovada por maioria, contando com cinco votos contra (quatro votos contra de vereadores do PSD e um voto contra de vereadora independente eleita pelo PS). Os votos contra dos vereadores do PSD foram justificados da seguinte forma: apesar de estarem de acordo que sejam

esgotados todos os meios ao alcance das populações para fazerem valer os seus direitos, acreditavam que era fundamental pedir parecer ao departamento administrativo quanto à legitimidade de contratação da despesa relacionada com o apoio jurídico às freguesias, em nome do município, acreditando que o estudo que iria ser realizado acerca da constitucionalidade da RATF, e financiado pela câmara municipal, poderia ser realizado pelo departamento jurídico da câmara, aproveitando assim os recursos da mesma, ao mesmo tempo que se reduzia na despesa. Já o voto contra da vereadora independente eleita pelo PS, deveu-se ao facto de que não foi realizado um enquadramento no âmbito do regulamento de atribuição de auxílios do município de Leiria, bem como a forma apresentada para conceder apoio não estar fundamentada com qualquer tipo de enquadramento legal.

Quanto a deliberações da câmara municipal de Leiria, não se verificaram quaisquer outras das apresentadas acima. Assim sendo, de seguida iremos analisar as deliberações que ocorreram na assembleia municipal de Leiria, no que concerne à reorganização administrativa do território das freguesias.

- Assembleia Municipal de Leiria:

A assembleia de freguesia reuniu a 24 de fevereiro de 2012, onde os/as Presidentes de Junta das vinte e nove freguesias de Leiria se pronunciaram sobre a RATF que iria ocorrer em todo o País, como consequência das imposições da Troika. Ora nesta reunião, as opiniões e intervenções foram unânimes, tendo todos os presentes manifestado contra a proposta de Lei n.º 44/XII, como já o tinham feito a 28 de novembro de 2011, aquando da apreciação e discussão do “Livro Verde da Reforma da Administração Local” em assembleia de freguesia.

As intervenções dos/das Presidentes de junta de freguesia pautaram-se pela temática da perda de identidade e história das freguesias através da agregação/fusão/extinção das mesmas, sendo que as freguesias como elas estavam, eram um fator de proximidade ao cidadão, que recorriam às mesmas para a resolução dos seus problemas, e também a maior parte dos autarcas

mencionaram que a organização administrativa do território das freguesias de Leiria era equilibrada e coesa, prestando um bom serviço aos seus cidadãos.

Ainda na sessão de 24 de fevereiro de 2012, foram apresentadas duas moções, uma do BE e outra do PCP. A moção apresentada pelo BE consistia na realização obrigatória de consulta popular acerca da RATF do concelho de Leiria, ou seja, a realização de um referendo popular, moção essa aprovada por maioria, contando com dezasseis abstenções. Já a moção apresentada pelo PCP consistia na recomendação ao Governo e a todas as forças políticas presentes na Assembleia da República da suspensão do processo de reorganização administrativa, rejeitando ser parte ativa do processo de liquidação de freguesias, moção esta aprovada por maioria, contando com catorze abstenções.

Por seu turno, na sessão do dia 28 de setembro de 2012, existiram algumas intervenções, nomeadamente do senhor Presidente da junta de freguesia de Barreira, que, inicialmente, pretendia propor à assembleia municipal a suspensão, até às eleições seguintes, da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, para que os candidatos às referidas eleições pudessem propor aos eleitos as suas intenções no que concerne à reforma administrativa.

No entanto, o senhor Presidente acabou por propor que a assembleia municipal pedisse a quem de direito, a revogação da referida Lei. Já o senhor deputado do BE, solicitou ao Presidente da mesa da assembleia municipal, o agendamento da “Deliberação para a realização do referendo local”, na próxima sessão do órgão em questão, fazendo nota que a assembleia municipal de Barcelos já o tinha feito. Este pedido é justificado pelo facto do senhor Deputado considerar esta lei como um desrespeito pelo poder local, assim como pelos eleitos, acrescentando que os critérios estabelecidos na lei, iriam resultar no acentuar das assimetrias na administração territorial, na centralização do poder e num maior afastamento das populações na participação e nas decisões sobre a organização do território.

Posto isto, tomou a palavra o senhor Presidente da junta de freguesia de Bidoeira de Cima, indicando que a assembleia de freguesia na sua sessão, que

ocorreu no dia anterior a esta assembleia municipal, aprovou a defesa da integridade territorial e administrativa da freguesia, que deveria ser considerada em sede de reorganização administrativa. Reafirmou a vontade do seu Executivo, bem como da população bidoirense, na manutenção da freguesia como ela é, isto é, uma freguesia que garante uma série de serviços, sendo que tal sucede na base da proximidade e baixo custo, características essenciais do sistema administrativo.

Justifica esta vontade por considerar que a agregação ou extinção de freguesias rurais, como é a sua, iria resultar numa perda irreparável para a população, uma vez que tal significaria o fecho de serviços públicos e inevitavelmente o encerramento de outros serviços e estabelecimentos comerciais, resultando na desertificação das aldeias e muito possivelmente a um aumento significativo de casos de exclusão social.

A 03 de dezembro de 2012, reuniu a assembleia municipal de Leiria, numa sessão extraordinária, com o intuito de discutir a proposta apresentada pela UTRAT ao Parlamento acerca da RATF do concelho de Leiria, uma vez que a assembleia municipal falhou ao entrar em consenso e apresentar a sua proposta de reorganização administrativa do território das freguesias do concelho de Leiria, e ao invés disso, nas inúmeras sessões que este órgão realizou, sempre se opuseram a pronunciar-se favoravelmente à RATF, sendo que alguns partidos apresentarem sugestões de criação de grupos de trabalho para este efeito que, no entanto, nunca procederam à votação e aprovação da Assembleia.

Assim sendo, a UTRAT apresentou a sua proposta de RATF do concelho de Leiria, datada de 2 de novembro de 2012, proposta essa discutida na sessão da Assembleia mencionada neste parágrafo. O senhor Presidente da junta de freguesia de Cortes colocou à votação da Assembleia a proposta de emissão de parecer relativa à proposta de RATF do concelho de Leiria, apresentada pela UTRAT.

A proposta para emissão de parecer acerca da pronúncia da UTRAT pretendia o seguinte: renovar o teor do parecer desfavorável quanto à extinção e criação de freguesias por agregação no concelho de Leiria, emitido pela

assembleia municipal em sessão do dia 28 de setembro de 2012; transmitir aos órgãos competentes que a proposta apresentada pela UTRAT e o projeto de lei n.º 320/XII/2.^a (que pretende obrigar o cumprimento da reorganização administrativa do território das freguesias), não vão de encontro à decisão da assembleia municipal, contrariando assim a vontade política e dos cidadãos do concelho; informar a Assembleia da República que a agregação de freguesias proposta pela UTRAT afeta gravemente os interesses do concelho de Leiria, sendo completamente desenquadrada da realidade; e acionar todos os meios legais possíveis de forma a impedir esta reorganização administrativa que contraria a decisão da assembleia e câmara municipal, bem como das assembleias de freguesias. A proposta apresentada pelo senhor Presidente da junta de freguesia de Cortes, para emissão de parecer acerca da RATF no concelho de Leiria, foi aprovada por maioria, contando com um voto contra e seis abstenções.

Nesta sessão, de 03 de dezembro de 2012, existiu uma intervenção interessante do senhor deputado Domingos Carvalho, independente. O senhor deputado relembra todos os presentes que tem de se fazer cumprir a lei, acrescentando que foi dada a oportunidade aos representantes da população para se pronunciarem. Relembrou também que a intervenção da UTRAT estava prevista pelo que nenhum dos intervenientes pode aclamar ter sido apanhado desprevenido, ou seja, estava claro na lei que caso as assembleias se pronunciassem contra a extinção, fusão ou agregação de freguesias, que tal seria considerado como não se tivessem pronunciado de todo.

Desta forma, sendo que a assembleia municipal de Leiria sempre se pronunciou contra, teve a UTRAT de intervir e apresentar a sua proposta de reorganização das freguesias do concelho de Leiria, algo que é rejeitado pela assembleia municipal, por esta entidade não ter conhecimento da realidade das freguesias do concelho. O senhor deputado acrescenta, ainda, que nenhuma freguesia vai “acabar”, referindo que na prática o que vai acabar são as juntas de freguesia, ou seja, as freguesias ficam praticamente iguais ao que eram antes da agregação, mantendo as suas tradições e história, sendo que o que se reduz são as juntas e assembleias de freguesia.

No que concerne às deliberações da assembleia municipal de Leiria, acerca do tema reorganização administrativa do território das freguesias do respetivo concelho, está exposta neste ponto toda a informação à qual se obteve acesso, através da página eletrónica do município.

2.4.2.2. Proposta de Reorganização Administrativa da UTRAT

Considerando que a assembleia municipal de Leiria se pronunciou contra a reorganização administrativa do território das suas freguesias, tal resultou na imposição da reorganização administrativa do território das mesmas, competindo à UTRAT apresentar à Assembleia da República, a sua proposta de reorganização do território das freguesias do concelho de Leiria. Seguem-se então as fundamentações da UTRAT presentes na sua proposta de reorganização das freguesias do município em questão:

- **Agregação das freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e de Cortes**, passando a ser denominada união das freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes, considerando que se situam total ou parcialmente no lugar urbano de Leiria; que existe uma malha urbana partilhada entre as freguesias de Leiria, Pousos e Barreira e a sede de Cortes se situa a cerca de 2km da sede de Barreira; que a sede do município deve ser preferencialmente considerada como polo de atração das freguesias que lhe sejam contíguas, de modo a promover as respetivas dinâmicas económicas e sociais;
- **Agregação das freguesias de Marrazes e de Barosa**, passando a ser denominada união das freguesias de Marrazes e Barosa, considerando: que o território destas freguesias se situa em lugar parcialmente urbano de Leiria; que a freguesia de Marrazes é suscetível de ser considerada, no quadro da prestação de serviços públicos de proximidade, como preferencial polo de atração da freguesia contígua de Barosa, uma vez que possui 22 528 habitantes e a Barosa possui apenas 2 156 habitantes; que as sedes situam-se a menos de 6km de distância; que existe adequada ligação rodoviária entre as freguesias;

- **Agregação das freguesias de Parceiros e de Azoia**, passando a designar-se união das freguesias de Parceiros e Azoia, considerando que Azoia tem 2 276 habitantes e pretende-se que as freguesias tenham escala e dimensão demográfica adequadas, com um mínimo de 3 mil habitantes nas freguesias de municípios de nível 2, de acordo com a alínea c) do artigo 8.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio; a distância entre as sedes de Azoia e de Parceiros é inferior a 3 km; que existe uma ligação rodoviária adequada entre as freguesias, existindo uma homogeneidade na orografia e ocupação do território nestas freguesias;
- **Agregação das freguesias de Chainça e de Santa Catarina da Serra**, passando a denominar-se união das freguesias de Santa Catarina da Serra e Chainça, considerando que a freguesia de Chainça tem 772 habitantes; que a freguesia de Santa Catarina da Serra, que conta com 4098 habitantes é suscetível de ser considerada, no quadro da prestação de serviços públicos de proximidade, como preferencial polo de atração da freguesia contígua de Chainça; que as sedes têm uma distância inferior a 6km; que existe uma ligação rodoviária adequada; e que existe uma homogeneidade na orografia e ocupação do território nestas freguesias;
- **Agregação das freguesias de Memória e de Colmeias**, passando a designar-se união das freguesias de Colmeias e Memória, considerando que a freguesia de Memória possui cerca de 807 habitantes; que a freguesia de Colmeias com 3278 habitantes é suscetível de ser considerada, no quadro da prestação de serviços públicos de proximidade, como preferencial polo de atração da freguesia contígua de Memória; que a distância entre as sedes é de cerca 8km; que existe uma ligação rodoviária adequada, existindo também uma certa homogeneidade na orografia e ocupação do território destas freguesias;
- **Agregação das freguesias de Carreira e de Monte Redondo**, passando a designar-se união das freguesias de Monte Redondo e Carreira, considerando que a freguesia de Carreira tem cerca de 1166 habitantes; que a freguesia de Monte Redondo, com 4398 habitantes

é suscetível de ser considerada, no quadro da prestação de serviços públicos de proximidade, como preferencial polo de atração da freguesia contígua de Carreira; as sedes têm uma distância inferior a 5km; e que existe uma ligação rodoviária adequada;

- **Agregação das freguesias de Ortigosa e de Souto de Carpalhosa**, passando a designar-se união das freguesias de Souto de Carpalhosa e Ortigosa, considerando que a freguesia de Ortigosa conta com 1971 habitantes; que a freguesia de Souto de Carpalhosa, com 3863, é suscetível de ser considerada, no quadro da prestação de serviços públicos de proximidade, como preferencial polo de atração da freguesia contígua de Ortigosa; as sedes contam com uma distância inferior a 3km; e que existe uma adequada ligação rodoviária entre as freguesias;
- **Agregação das Freguesias de Boa Vista e de Santa Eufémia**, passando a designar-se união das freguesias de Santa Eufémia e Boa Vista, considerando que a freguesia de Boa Vista tem 1745 habitantes e a freguesia de Santa Eufémia conta com 2327 habitantes; que a distância entre as sedes é de 3km; que existe uma adequada ligação rodoviária entre as freguesias; e que existe uma homogeneidade na orografia e ocupação do território nestas freguesias;
- **Agregação das freguesias de Carvide e Monte Real**, passando a denominar-se união das freguesias de Monte Real e Carvide, considerando que a freguesia de Carvide conta com 2802 habitantes e a freguesia de Monte Real com 2936; que a distância entre as sedes é inferior a 3km; e que existe uma adequada ligação rodoviária entre as freguesias.

De acordo com o atual mapa das freguesias do concelho de Leiria, pode-se confirmar então que a proposta da UTRAT (Anexo 4) quanto à reorganização administrativa do território das freguesias do município de Leiria, foi aceite pela Assembleia da República. Em quase todos os casos de agregações de freguesias em Portugal Continental, a designação usada para as novas uniões de freguesias resultou da justaposição das anteriores (Henriques et al, 2018), como se verifica aqui no caso das agregações efetuadas nos concelhos de

Tomar e de Leiria. Tal levou a alguns entendimentos que estas designações das uniões das freguesias poderiam significar que a sua agregação tinha tempo limite, isto é, que a agregação das freguesias poderia vir a ser no futuro, reversível (Pereira et al, 2018).

As agregações de freguesias que ocorreram, no seguimento das medidas presentes no Memorando do Entendimento, tinham o objetivo de aumentar a eficiência e eficácia dos serviços públicos, sendo esperado que através da redução e extinção de serviços, os fundos públicos fossem utilizados de forma eficaz. Ora, a forma como se crê que foi aplicada a RATF deixa algumas dúvidas acerca da implantação das medidas que visassem a redução de custos na Administração Pública.

Pelo que podemos averiguar à presente data, a maior parte das freguesias agregadas mantiveram o número de funcionários, por exemplo, uma freguesia com um funcionário e outra com dois, que se agregaram, passaram a ter no mapa de pessoal da união das freguesias, três trabalhadores, portanto, aqui não se pode dizer que tenha havido uma redução de custos. Outro exemplo centra-se nas instalações da união das freguesias. É certo que quando duas ou mais freguesias se agregaram, passou a existir uma sede, no entanto, muitas das uniões de freguesias mantiveram as chamadas delegações em funcionamento. Portanto, também neste ponto, não se poderá dizer que tenha havido uma redução de custos.

Este aspeto poderá ser corroborado pelo estudo realizado por Faquinéu (2022), na sua dissertação de mestrado, onde a mesma realizou um balanço da RATF, tendo como estudo de caso as freguesias do município de Serpa, Alentejo. No que concerne à redução de custos e melhoria da eficiência, a mesma chegou à conclusão, através da análise dos dados obtidos, que a comunidade inquirida não reconhece a redução de custos como um resultado da implantação das medidas da Troika, aliás, conclui também que, apesar das freguesias terem feito um esforço para a redução de custos e aumentar a eficiência, as políticas públicas tiveram um efeito pouco consistente, na medida em que a redução de custos foi parcial, ou seja, esta redução de custos traduziu-se na diminuição de novos gastos.

Sendo que a agregação das freguesias, aparentemente, não teve os efeitos desejados, não surpreende que em 2021 tenha sido publicada a lei que prevê a reversão das agregações concretizadas no ano 2013, que será exposta já de seguida.

3. Desagregação das Freguesias

Desde que se tornou pública a reforma administrativa que viria a ocorrer ao nível das freguesias em Portugal, que a mesma foi polémica, uma vez que não foi bem aceite pelos políticos e muito menos, pela população portuguesa. Pelos dois estudos de casos que foram apresentados na presente dissertação, verificamos que a decisão das Assembleias foi unânime, a agregação de freguesias nos seus respetivos concelhos, estava fora de questão. E tal espelhou-se pelo resto do país, chegando mesmo a existir manifestações de populares contra a RATF. Neste seguimento, passados cerca de oito anos que, tanto a população como os partidos políticos viram as suas aspirações atendidas.

É em 2021 que é apresentado o Regime Jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias, sob a Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, que procede a nova reorganização administrativa do território das freguesias. Sendo assim, a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, que deu cumprimento à obrigação da RATF é revogada. A referida lei prevê que a criação de freguesias só poderá concretizar-se caso o procedimento seja viável para todas as freguesias envolvidas no processo. Esta viabilidade é avaliada pela ponderação dos critérios que constam da referida lei, e que serão mencionados de seguida, desde que sejam aprovados nos respetivos órgãos dos municípios em causa (Lei n.º 39/2021, de 24 de junho).

Existem, portanto, dois modelos de criação de freguesias, identificados no artigo 3.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, por um lado está contemplada a hipótese de agregação da totalidade ou de parte de duas ou mais freguesias, sendo que as mesmas poderão pertencer a municípios distintos, e por outro lado, poderá proceder-se à desagregação de uma freguesia em duas ou mais novas freguesias. Quanto aos critérios para avaliação da viabilidade destas alterações, são identificados 5 na presente Lei, identificados no quadro abaixo (Tabela 2):

Artigo 5.º	Prestação de serviços à população
Artigo 6.º	Eficácia e eficiência da gestão pública

Artigo 7.º	População e território
Artigo 8.º	História e identidade cultural
Artigo 9.º	Vontade política da população, manifestada pelos respetivos órgãos representativos

Tabela 3 – Critérios para a criação, modificação e extinção de freguesias. *Elaboração Própria.*

No que concerne à prestação de serviços à população, devem ser cumpridos os seguintes requisitos: a garantia da nova freguesia vir a ter pelo menos um trabalhador com vínculo de emprego público a transitar do mapa de pessoal da junta ou juntas de freguesia de origem, ou da respetiva câmara municipal; e a existência de edifício adequado à instalação da sede da freguesia.

A nova freguesia a ser criada deve ter ainda como verificados, pelo menos quatro dos seguintes requisitos: a existência de um equipamento desportivo; de um equipamento cultural; de um parque ou jardim público com equipamento lúdico ou de lazer infantojuvenil; de um serviço associativo de proteção social dos cidadãos seniores ou apoio a cidadãos portadores de deficiência, desde que tenha âmbito territorial do município; e/ou a existência de uma coletividade que desenvolva atividades recreativas, culturais, desportivas ou sociais.

Por sua vez, quanto à eficiência e eficácia da gestão pública, deve-se ter em consideração a viabilidade económico-financeira das freguesias, demonstrado por relatório financeiro decorrente da aplicação prospetiva da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, lei que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. Para além disto, a nova freguesia deverá ter uma participação mínima do FFF correspondente a 30% do valor atribuído à freguesia ou freguesias que lhe dão origem.

No que respeita ao critério da população e território, este é dividido em dois, no entanto, os critérios enunciados de seguida são cumulativos:

- **População:** o número de eleitores não poderá ser inferior a 750, por freguesia; nos territórios do interior, o número de eleitores não poderá ser inferior a 250.
- **Território:** a área da freguesia não pode ser superior a 25% da área do respetivo município; nas freguesias urbanas, a área não

pode ser inferior a 2% da área do município; e o território das freguesias deve ser obrigatoriamente contínuo.

Quanto à história e identidade cultural, este critério é avaliado pela ponderação da origem histórica da freguesia a criar, como a realidade administrativa, a respetiva permanência no tempo e as características culturais que patenteiam a sua individualidade específica e característica no âmbito do município e face às demais freguesias.

Por fim, no que concerne à vontade política da população, este critério é aferido através dos órgãos representativos da população, democraticamente eleitos, cuja vontade é manifestada através do seguinte procedimento: Proposta de criação da freguesia → Apreciação na assembleia de freguesia → Apreciação na assembleia municipal → Apreciação na Assembleia da República.

3.1. Criação de nova(s) freguesia(s)

Segundo o artigo 10.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, a proposta de criação de nova/s freguesia/s poderá ser apresentada de duas formas, ou por um terço dos membros da assembleia de freguesia ou de cada uma das freguesias em causa, ou então por um número de cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral da freguesia de origem, nos termos da alínea c) do artigo 12.º do anexo da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual: *“De um número de cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral da freguesia equivalente a 30 vezes o número de elementos que compõem a assembleia de freguesia, quando aquele número de cidadãos eleitores for igual ou inferior a 5000, ou a 50 vezes, quando for superior”*.

A apresentação da referida proposta de criação de freguesia/s deve conter uma série de aspetos, nomeadamente a denominação da nova freguesia, a delimitação territorial e a sede propostas, o modelo de criação de freguesia aplicável, e por último, a exposição de todos os motivos que fundamentam a criação da nova freguesia, devidamente justificados com base nos critérios apresentados no ponto anterior. Para além destes aspetos que a proposta deve

conter, a mesma deve ser acompanhada de uma série de documentos, entre os quais:

- Mapa à escala 1:25 000 da área da nova freguesia;
- Mapa à escala 1:25 000 das freguesias de origem, com a indicação das alterações a introduzir no respetivo território;
- Inventário dos bens móveis e imóveis, universalidades, direitos e obrigações das freguesias de origem a transferir para a nova freguesia;
- Indicação do número de trabalhadores, respetivas carreiras profissionais, remunerações e encargos sociais das freguesias de origem a transferir para a nova freguesia.

Após a apresentação da proposta de criação da freguesia, o presidente da assembleia ou assembleias de freguesias em causa solicita ao Órgão Executivo da junta ou juntas de freguesia que se pronuncie/m através de parecer obrigatório, no prazo de 15 dias úteis. Conforme disposto no artigo 11.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, a proposta de criação da nova/s freguesia/s é imperiosamente analisada em sessão da assembleia de freguesia, especificamente convocada para este efeito, tendo em consideração o critério da representatividade e vontade política da população.

Após analisada a proposta, as assembleias de freguesia envolvidas no processo deliberam acerca da proposta de criação de freguesia, sendo que a referida proposta deve ser aprovada, em todas as assembleias envolvidas, por maioria absoluta dos respetivos membros em efetividade de funções.

Consequentemente à aprovação da proposta em assembleia de freguesia, a mesma proposta é remetida para apreciação da assembleia municipal ou assembleias municipais envolvidas neste processo de criação de nova/s freguesia/s. Para além da proposta aprovada na assembleia de freguesia, devem ser ainda remetidas cópias autenticadas das atas da assembleia de freguesia e do parecer dos órgãos executivos das freguesias envolvidas.

É dever das assembleias municipais solicitarem à respetiva câmara municipal parecer acerca da proposta de criação de nova freguesia, que deverá

ser proferido no prazo máximo de 15 dias úteis, sendo que caso não exista parecer no referido prazo, é considerado que foi dado parecer favorável. Tal como acontece nas assembleias de freguesia, também nas municipais a proposta apresentada vai a deliberação, devendo ser aprovada em todas as assembleias municipais, por maioria dos respetivos membros em efetividade de funções.

Por último, caso a proposta seja aprovada nas sessões da assembleia de freguesia e assembleia municipal, de acordo com os requisitos explanados, a mesma é remetida para a Assembleia da República, de forma que a proposta seja apreciada e analisada (Lei n.º 39/2021, de 24 de junho).

3.2. A aplicação da Desagregação das Freguesias

No que respeita especificamente à desagregação das freguesias, a Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, adianta que a agregação das freguesias que decorreu da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, diploma que aprovou o regime jurídico da RATF, e da Lei n.º 11-A/2013, que efetiva a RATF, pode ser transitoriamente corrigida, caso seja fundamentada em erro manifesto e excecional que cause prejuízo às populações, e desde que cumpra os critérios dispostos nos artigos 5.º a 7.º, excetuando-se o previsto no n.º 2 do artigo 6.º - “2 — *A freguesia a criar deve ter uma participação mínima no Fundo de Financiamento de Freguesias correspondente a 30 % do valor daquele fundo atribuído à freguesia ou freguesias que lhe dão origem*” - e no n.º 2 do artigo 7.º - “*O critério território deve ter em conta os seguintes requisitos: a) A área da freguesia não pode ser superior a 25 % da área do respetivo município; b) Nas freguesias urbanas, a área não pode ser inferior a 2 % da área do município; c) O território das freguesias é obrigatoriamente contínuo*” - da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho.

Este procedimento de desagregação deveria ter início no prazo de um ano após a entrada em vigor da lei que estabelece o referido processo, tendo a mesma entrado em vigor 180 dias após a sua publicação, ou seja, no mês de dezembro de 2021. Assim, as propostas para desagregação das freguesias,

unidas anteriormente, deveriam ser submetidas no Parlamento até 21 de dezembro de 2022.

Contudo, a proposta para desagregação também deveria seguir certos trâmites, como os previstos para a criação de novas freguesias, expostos no ponto 6.1 do presente trabalho, na sequência de deliberação por maioria simples das respetivas assembleias de freguesia e municipal. É deixado ainda o alerta, no n.º 3 do artigo 25.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, que a desagregação das freguesias deve respeitar as condições em que as mesmas foram agregadas, não podendo dar origem a novas ou diferentes uniões de freguesias.

Considerando que o tópico da agregação das freguesias sempre foi um tema polémico, tendo em conta o manifesto desagradado de alguns políticos e em alguns casos, da população, não foi de estranhar a receção de pedidos pelo Parlamento, após publicação da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho. Segundo notícia do Jornal “Público”¹, de 05 de fevereiro de 2023, foram rececionados, pela Assembleia da República, 163 pedidos para reposição das freguesias que foram agregadas em 2013.

3.3. Desagregação de Freguesias – O caso dos concelhos de Tomar e Leiria

Tal como exposto na introdução do presente trabalho, iremos apresentar neste subcapítulo os concelhos de Tomar e de Leiria, uma vez que ambos passaram pelo processo de RATF e ambos têm freguesias que pretendem aplicar o previsto na Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, ou seja, estes concelhos tiveram freguesias a avançar com os pedidos para se desagregarem, tal como analisaremos de seguida.

¹ Notícia do Jornal “Público”, datada de 05 de fevereiro de 2023. Fonte: <https://www.publico.pt/2023/02/05/local/noticia/parlamento-recebeu-163-pedidos-repor-freguesias-calendario-clarificar-2037594>. Consultado a 20-06-2023.

3.3.1. A Desagregação de Freguesias – concelho de Tomar

No concelho de Tomar, como já foi mencionado, verificou-se a agregação de 10 freguesias, passando o concelho a ser constituído por 11, sendo que antes da agregação era constituído por 16. Também como mencionado, a agregação que se verificou das freguesias foi realizada de acordo com as fundamentações da UTRAT, uma vez que a assembleia municipal não se pronunciou quanto às freguesias que poderiam ser agregadas, ou pronunciou-se contra a RATF, sendo que tal como já vimos, a pronúncia contra a RATF é considerada como se as assembleias não se tivessem manifestado de todo.

Com a publicação da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, onde ficou prevista a criação de novas freguesias e até mesmo a desagregação de freguesias unidas no seguimento das regras impostas pela Troika, foram várias as uniões de freguesias que apresentaram proposta às respetivas assembleias para se proceder à respetiva desagregação. O concelho de Tomar não foi exceção, tendo-se verificado a apresentação de proposta de desagregação de uma união de freguesias, a de Serra e Junceira.

Segundo consta de notícia publicada pelo Jornal “Cidade de Tomar”, datada de 20-06-2023², a proposta de desagregação da união das freguesias de Serra e Junceira foi iniciativa de um movimento de cidadãos, não filiados a qualquer partido, que representou a população descontente da Junceira. A proposta deste grupo de cidadãos foi apresentada à assembleia de freguesia da Serra e Junceira, e colocada para aprovação, ou não aprovação, em sessão extraordinária, que contou com a presença de cerca de oitenta cidadãos. Posto isto, verificou-se cinco votos a favor e quatro abstenções, sendo a proposta de desagregação aprovada por maioria. O passo seguinte foi então levar a proposta a aprovação da assembleia municipal de Tomar.

² Notícia do Jornal “Cidade de Tomar”, datada de 22 de outubro de 2022. Fonte: <https://www.cidadetomar.pt/2022/10/22/sem-categoria/assembleia-de-freguesia-da-serra-junceira-aprovou-desagregacao-dos-territorios/>. Consultado a 20-06-2023.

No seguimento da aprovação da referida proposta em assembleia de freguesia, foi a vez de colocar a mesma para votação na assembleia municipal de Tomar. Desta forma, foi a 30 de novembro de 2022 que a proposta foi a votação, em sessão extraordinária, após parecer favorável da câmara municipal de Tomar (anexo 5), sendo a mesma aprovada por unanimidade, estando um passo mais perto da vontade dos cidadãos nomeadamente no que respeita à desagregação da Serra e Junceira. Como resultado das aprovações nas respetivas assembleias e com o parecer da câmara municipal, o processo de desagregação da união das freguesias de Serra e Junceira será remetido para análise e aprovação da Assembleia da República.

Em suma, a Serra e Junceira foi a única união de freguesias do concelho de Tomar a iniciar o processo de desagregação, conforme previsto na Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, dado que nenhuma outra união apresentou propostas e/ou deu início ao processo para tal, fosse por iniciativa dos eleitos, fosse por iniciativa da população. Pressupõe-se que, apesar de inicialmente não estarem propriamente de acordo com a agregação, ao longo dos anos que passaram desde a agregação, as restantes uniões de freguesias e respetivas populações, conseguiram entender os benefícios da mesma, não apresentando vontade de iniciar o processo de desagregação.

3.3.2. A Desagregação de Freguesias – concelho de Leiria

Antes de se dar início à exposição do início do processo de desagregação de freguesias no concelho de Leiria, parece-nos por bem evidenciar duas intervenções ocorridas na assembleia municipal de Leiria, datada de 15 de dezembro de 2012. Ora, é necessário ter em consideração que nesta data já era de conhecimento público a intervenção da UTRAT quanto à reorganização das freguesias de vários concelhos, incluindo o de Leiria.

O senhor Presidente da junta de freguesia de Carreira iniciou a sua intervenção afirmando não estar contra a reforma que deveria ocorrer ao nível da administração autárquica, no entanto, afirmou estar contra a forma como a mesma foi imposta e os moldes em que decorre. Tendo conhecimento da proposta da UTRAT, onde se propôs a agregação das freguesias de Monte Redondo e Carreira e a agregação de Monte Real e Carvide, o senhor Presidente informou que em sessão da assembleia de freguesia de Carreira foi aprovada, por maioria uma proposta de agregação de Carreira com Monte Real e Carvide, afirmando ser essa a solução que melhor parecia corresponder à necessidade e vontade da população da freguesia de Carreira.

Afirmou, ainda, não ser contra a agregação com a freguesia de Monte Redondo, tal como proposto pela UTRAT, porém, essa não era a vontade dos responsáveis máximos da freguesia, tal como referiu na sua intervenção. Terminou a sua intervenção transmitindo que considera que a proposta da UTRAT, no caso concreto da freguesia de Carreira, estaria condenada ao fracasso e insucesso.

Neste seguimento, interveio também a senhora Presidente de Monte Redondo, afirmando compreender a posição da freguesia de Carreira, tendo em consideração a relação de mais proximidade entre Carreira, Monte Real e Carvide, porém, também considera que a haver agregação de freguesias, a agregação de Monte Redondo com Carreira faz sentido, na ótica que existem ligações entre Monte Redondo e Carreira, mais ao nível infraestruturais.

De seguida analisaremos o tópico deste subcapítulo, a desagregação de freguesias. O concelho de Leiria não foi exceção, tendo-se verificado que duas uniões de freguesias pretenderam dar início ao processo de desagregação, previsto na Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, sendo elas a união das freguesias de Souto da Carpalhosa e Ortigosa e a união das freguesias de Monte Redondo e Carreira. Esta última não surpreendeu, tendo em conta a intervenção do senhor Presidente da junta de freguesia de Carreira exposta no parágrafo acima, onde o mesmo afirmou que a agregação com Monte Redondo estava condenada ao insucesso e que, uma vez que a agregação da referida freguesia era inevitável

a preferência, tanto da população como dos órgãos competentes da freguesia, era a agregação com Monte Real e Carvide.

Neste seguimento, a 29 de novembro de 2022, em reunião da câmara municipal de Leiria, foram analisadas as propostas e pedidos de parecer, apresentados pelos Órgãos Executivos da união das freguesias de Souto da Carpalhosa e Ortigosa e da união das freguesias de Monte Redondo e Carreira, tendo em consideração o exposto no n.º 3 do artigo 12.º da Lei nº 39/2021, de 24 de junho – *“As assembleias municipais envolvidas no processo solicitam às respetivas câmaras municipais parecer sobre a proposta de criação de freguesia”*.

Este processo iniciou-se por vontade popular, atendendo que a população sempre se manifestou contra a agregação das duas freguesias, em 2013. Os populares reuniram as assinaturas necessárias para apresentar a proposta em sede da assembleia de freguesia, proposta essa aprovada por unanimidade em sessão do dia 17 de novembro de 2022. A junta de freguesia da união das freguesias de Souto da Carpalhosa e Ortigosa analisou a proposta apresentada pela assembleia de freguesia, e considerou que os requisitos necessários para a desagregação das freguesias se encontram reunidos, respeitando então a vontade da população. Assim sendo, foi tomada a mesma deliberação, por unanimidade, pela câmara municipal de Leiria, emitindo parecer favorável para a desagregação pretendida.

Como mencionado anteriormente, na mesma reunião da câmara municipal, foi presente a proposta de desagregação da união das freguesias de Monte Redondo e Carreira. O processo de desagregação das freguesias foi desencadeado por iniciativa do “Movimento Carreira Mais”, grupo criado na Carreira para recolha de assinaturas a favor da desagregação das freguesias, conforme consta em notícia do Jornal da Região de Leiria³. Esta proposta era esperada, uma vez que a população e órgãos da Carreira foram os que mais se pronunciaram contra a agregação com a freguesia de Monte Redondo, tal como

³ Notícia do Jornal “Região de Leiria”, datada de 24 de novembro de 2022. Fonte: <https://www.regiaodeleiria.pt/2022/11/monte-redondo-e-carreira-aprovam-desagregacao-da-uniao-de-freguesias-por-unanimidade/>. Consultado a 08-08-2023.

exposto acima, chegou mesmo a haver uma deliberação dos órgãos competentes da freguesia de Carreira onde não aceitavam a agregação com Monte Redondo, preferindo agregar com Monte Real e Carvide, sendo que tal como se verifica, não se sucedeu.

A proposta acerca da desagregação da união das freguesias de Monte Redondo e Carreira foi apresentada ao Órgão Executivo da união das freguesias em questão, sendo que foi dado parecer favorável pelos mesmos. Neste seguimento, tendo a assembleia de freguesia aprovado por unanimidade a referida proposta de desagregação, foi a vez de apresentá-la em reunião da câmara municipal, para emissão de respetivo parecer. Desta forma, a câmara municipal de Leiria emitiu também parecer favorável à desagregação das freguesias de Monte Redondo e Carreira, respeitando a vontade da população, expressa pelos órgãos autárquicos da união das freguesias.

No que concerne às sessões da assembleia municipal de Leiria acerca do tópico em causa, informamos que nos foi transmitida a informação pelos serviços do município que a elaboração das atas deste órgão encontra-se atrasada, não sendo, por esta razão, possível a análise das mesmas. No entanto, obtivemos acesso às deliberações tomadas pela assembleia municipal.

Assim sendo, foi realizada a 19 de dezembro de 2022, uma sessão deste órgão, o qual tinha como ordem de trabalhos, entre vários outros pontos, a apreciação, discussão e votação da desagregação da união das freguesias de Souto da Carpalhosa e Ortigosa e da união das freguesias de Monte Redondo e Carreira. Ambas as propostas apresentadas para desagregação das uniões de freguesias em causa foram aprovadas por unanimidade pela assembleia municipal de Leiria (Anexo 6), seguindo-se o envio destes processos para a Assembleia da República, para posterior apreciação e validação.

Em jeito de conclusão deste subcapítulo, e tendo em mente todas as discussões e deliberações tomadas aquando do processo de RATF que sucedeu no concelho de Leiria, e lembrando que todas as vinte e nove freguesias se tinham pronunciado contra a agregação, causa admiração o facto de apenas duas uniões de freguesias deste concelho terem desencadeado o processo de

desagregação, possibilidade prevista na Lei n.º 39/2021, de 24 de junho. Especialmente quando nenhuma proposta de desagregação foi desencadeada pelos eleitos que sempre se manifestaram contra a RATF, sendo que ambos os processos foram da iniciativa de cidadãos das uniões de freguesias, que sempre se mostraram descontentes com a agregação.

Conclusão

O presente trabalho abordou a temática da reorganização administrativa do território das freguesias em Portugal, no ano 2013, na sequência do pedido de assistência financeira realizado, como consequência da crise económica que se sentiu em Portugal e outros países da Europa. Teve ainda como objetivo abordar a nova possibilidade de reforma administrativa, a criação de novas freguesias e a reposição ou desagregação das uniões de freguesias, prevista na Lei n.º 39/2021, de 24 de junho. A reorganização administrativa do território das freguesias de 2013 foi a solução encontrada de forma a cumprir as medidas propostas pela Troika, medidas essas que tinham o intuito de melhorar o funcionamento da administração pública, tendo em vista o aumento da eficiência dos serviços públicos, assim como a redução e extinção de serviços que não apresentem uma utilização eficaz dos fundos públicos.

Foram várias as medidas impostas decorrentes de toda a legislação produzida entre 2011 e 2012. Como vimos, as assembleias municipais deveriam emitir propostas de reforma das respetivas freguesias, de acordo com os parâmetros e critérios definidos, no entanto, foram poucas as que o fizeram. Tendo em conta a ausência de pronúncia das assembleias municipais, coube à UTRAT expor à Assembleia da República propostas concretas de agregação das freguesias. Posto isto, verificou-se que a redução de 1 168 freguesias, passando das existentes 4 050 para 2 882.

Este tem sido um tema bastante discutido tanto entre investigadores e políticos, como pela população. Alguns autores consideraram que o processo de agregação das freguesias não foi um processo lógico, pois entendem que criaram as uniões de freguesias, no entanto, não foi explanado pelo Governo o que se pretendia exatamente com este tipo de autarquias. Consideram, ainda, que para alterações como as que foram realizadas, deveriam ter sido analisadas caso a caso, autarquia a autarquia, de forma que tivessem uma reforma ajustada à sua realidade. Meneses no seu trabalho, menciona também a ideia de Alexandrino, em que o mesmo refere a inexistência de um diagnóstico dos problemas a que se pretendia dar resposta, afere que o Memorando e a

legislação publicada apenas aferem o excesso de freguesias em Portugal, não acrescentando em nada além dessa problemática. Termina com a ideia de que a redução do número de freguesias não se traduziu numa efetiva redução de custos (Meneses, 2022).

Ainda na temática dos custos, vale mencionar que ao existir esta agregação de uma, duas ou mais freguesias, como se verificou, o número de eleitores e a área territorial dessa nova freguesia aumenta, levando a que o presidente da Junta possa vir a receber uma remuneração por ter de exercer funções a tempo inteiro, quando anteriormente estaria apenas em regime de meio-tempo ou de compensação. Ou seja, a redução de custos que se pretendia, não se verifica por esta via, antes pelo contrário (Duarte, 2016). As freguesias agregadas mantiveram o número de funcionários assim como as instalações a funcionar, ou seja, passaram a ter uma sede, é certo, no entanto, mantiveram as delegações noutras localidades em funcionamento, pelo que se crê que também aqui não se verificou uma redução de custos com as freguesias.

A RATF sempre foi um tópico polémico e controverso, com a ANAFRE e a ANMP a pronunciarem contra essa reforma, e sempre foi algo que se esperou que pudesse ser revertido, nomeadamente pelo Bloco de Esquerda e pelo Partido Ecologista os Verdes, que em 2016 apresentaram propostas para reposição das freguesias unidas em 2013. Apesar desses projetos não terem sido concluídos, cinco anos depois é publicada a Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, que apresentou o Regime Jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias, revogando o diploma que deu cumprimento à RATF - a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro. Como vimos anteriormente, para dar início a este processo, era necessário que um terço dos membros da assembleia de freguesia apresentassem proposta para criação, extinção ou modificação da respetiva autarquia, ou que um número de cidadãos eleitores, definidos na lei, inscritos no recenseamento eleitoral da freguesia de origem o fizesse.

Conclui-se que das freguesias que passaram pelo processo de agregação em 2013, apenas 163 apresentaram pedidos para desagregação das freguesias, levando-nos a crer que as restantes, que não apresentaram proposta, apesar de

inicialmente não serem a favor da agregação, viram o seu potencial aumentar ao longo dos anos, não pretendendo a desagregação.

No caso do município de Tomar, objeto de análise no presente trabalho, com a reforma ao nível das freguesias que ocorreu, passaram a existir onze freguesias, sendo que antes da RATF eram dezasseis. Já no concelho de Leiria, anteriormente à RATF era composto por vinte e nove freguesias, sendo que com a reforma das freguesias, passou a ser composto por dezoito. Houve, portanto, cinco agregações no concelho de Tomar e onze no concelho de Leiria, em que foi verificada a necessidade de intervenção da UTRAT, uma vez que as respetivas assembleias municipais não se pronunciaram quanto às freguesias do concelho que pudessem passar pela reforma. Assim sendo, as agregações que se verificaram em ambos os concelhos foram impostas, e pelo que podemos concluir, contra a vontade política e do povo.

Ainda no caso dos municípios de Tomar e de Leiria, era de esperar que fossem mais as uniões de freguesias a apresentar propostas para a desagregação das mesmas, uma vez que as agregações ocorridas foram impostas. Contudo, apenas se verificou o pedido da união das freguesias de Serra e Junceira, do concelho de Tomar e o pedido das uniões de freguesias de Souto da Carpalhosa e Ortigosa e de Monte Redondo e Carreira, no concelho de Leiria, pedidos esses apresentados às assembleias de freguesia, por iniciativa da população, que sempre se manifestou contra a agregação das freguesias. Existindo apenas estes pedidos de desagregação, além de outros fatores, como a complicação do processo, falta de mobilização popular, podemos considerar que as restantes uniões não apresentaram pedidos de reposição por entenderem que é com a manutenção das freguesias agregadas que poderão servir melhor a população.

Apesar da intervenção da UTRAT para agregação das freguesias em 2013, por ausência de pronúncia, levando-nos a crer que essa ausência de pronúncia se devia à falta de vontade que o município passasse pela RATF, podemos considerar que as uniões de freguesias, com exceção das que apresentaram propostas para a desagregação, optaram por não pretender a reposição das freguesias originais, por entenderem que continuam a satisfazer

as necessidades da população e que possivelmente, desagregando-se, tal poderia deixar de acontecer.

Por fim, sendo este um tema bastante interessante de ser estudado, por estar diretamente relacionado com a realidade diária da população e afetar com a sua vida, e por ser um tema recente, também isso o torna limitativo. Isto é, este trabalho apresenta como limitação o facto de ainda não se encontrar finalizado nenhum processo de desagregação de freguesias, daqueles que deram entrada no Parlamento. Seria interessante averiguar se a vontade daqueles que deram início ao processo (a população e/ou as Assembleias) vai ser satisfeita e se o Parlamento irá considerar viável as suas desagregações.

Outra limitação com que nos deparámos foi a de, no caso do concelho de Tomar, não existir muita documentação de suporte, ou seja, a documentação disponibilizada, apesar de relevante na matéria, não nos permitiu averiguar mais profundamente as opiniões dos respetos deputados, ao contrário de Leiria, onde encontrámos mais documentação de suporte às tomadas de posição dos órgãos competentes.

Fica a questão para um futuro estudo: Chegou a reorganização administrativa do território das freguesias a apresentar benefícios e a cumprir os objetivos impostos pela Troika através da RATF? Ou seja, quão benéfica foi a RATF se passados oito anos foi publicada uma lei que prevê a reversão de todo o processo ocorrido? Se realmente a RATF tivesse tornado a administração pública mais eficiente e eficaz, se levasse a uma redução de custos para o Estado, como se era suposto após aplicação das imposições da Troika, se melhorou a prestação de serviços ao público, porque reverter esse processo?

Legislação

Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto, da Assembleia da República. (2005). Diário da República: Série A, n.º 155/2005. https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=565&tabela=leis&ficha=1&pagina=1.

Lei n.º 159/1999, de 14 de setembro, da Assembleia da República. (1999). Diário da República: Série I, n.º 215/1999. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/159-570562>.

Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, da Assembleia da República. (2012). Diário da República: Série I, n.º 105/2012. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/22-2012-177812>.

Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, da Assembleia da República. (2012). Diário da República: Série I, n.º 216/2012. https://dre.pt/dre/detalhe/lei/56-2012-191865?_ts=1678060800034.

Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, da Assembleia da República. (2013). Diário da República: Série I, n.º 19/2013. https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2114&tabela=leis&so_miolo=

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, da Assembleia da República. (2013). Diário da República: Série I, n.º 176/2013. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/75-2013-500023>.

Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, da Assembleia da República. (2021). Diário da República: Série I, n.º 121/2021. <https://files.dre.pt/1s/2021/06/12100/0000300059.pdf>.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de setembro, da Presidência do Conselho de Ministros. (2011). Diário da República: Série I, n.º 183/2011. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/40-2011-671037>

Bibliografia

ANAFRE (2012). http://anafre.pt/documents/20181/24554/Parecer_ANAFRE_Proposta+de+Lei+no+44_Reorg.Administrativa+Territorial+Autarquica.pdf/517e90c8-d8de-4b88-be22-2e4801896250.

Amaral, D. F. D. (2006). Curso de direito administrativo, vol. I. Coimbra, Almedina.

Batalhão, C. J (2019). *As novas competências das freguesias*. Associação de Estudos de Direito Regional e Local. Revista das Freguesias. N.º 10, abril - junho de 2019, 7-20.

Caetano, C. M. F. (2011). *As casas da câmara dos concelhos portugueses e a monumentalização do poder local* (Séculos XIV a XVIII). [Dissertação de Mestrado, Universidade Nova]. Repositório da Universidade Nova. <https://run.unl.pt/bitstream/10362/7299/1/Tese%20Casas%20da%20Camara%20Vol%20I.pdf>.

Castro, C. M. P. D. S. (2012). *A reforma administrativa das freguesias no contexto de mudança da Administração Pública: o caso do Município do Porto*. [Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho]. Repositório da Universidade do Minho. <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/44812/1/Carla%20Maria%20Pereira%20dos%20Santos%20Castro.pdf>.

Costa, F. G. D. (2018). *A reorganização administrativa territorial das freguesias em Sintra: 2013-2017* [Dissertação de Mestrado, Instituto Universitário de Lisboa]. Repositório do Instituto Universitário de Lisboa. https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/17913/1/master_fernando_grilo_costa.pdf.

Duarte, J. M. C. (2016). Impactos da Agregação de Freguesias em Portugal na Perspetiva dos Cidadãos: um estudo comparativo na Região de Aveiro. [Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro]. Repositório da Universidade de Aveiro. <https://ria.ua.pt/handle/10773/17148>.

Faquinéu, C. F. A. (2022). *Reorganização administrativa do território das freguesias: Balanço da primeira grande reforma territorial num Portugal*

democrático: Caso de estudo das freguesias do Município de Serpa (2013-2021) [Dissertação de Mestrado, Instituto Universitário de Lisboa]. Repositório do Instituto Universitário de Lisboa. https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/28223/1/master_catarina_abracos_faquineu.pdf.

Ferreira, D. F (2017). *Da figura do regedor na administração local portuguesa*. Associação de Estudos de Direito Regional e Local. Revista das Freguesias. N.º 02, abril - junho de 2017, 33-42.

Gato, J. P. (2014). *A mudança no contexto da organização administrativa do território—As freguesias portuguesas depois de 2013*. [Dissertação de Mestrado, Instituto Universitário de Lisboa]. Repositório do Instituto Universitário de Lisboa. <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/10142/1/Jo%c3%a3o%20Pedro%20Gato%20-%20A%20mudan%c3%a7a%20no%20contexto%20da%20organiza%c3%a7%20admin.pdf>.

Governo de Portugal (2012). *Documento Verde para a Reforma Local*. http://www.apgeo.pt/files/docs/Newsletter/doc_verde_ref_adm_local.pdf.

Henriques, C., Domingues, A., Teixeira, J. A., & Esteves, M. A. P. P. (2018). *Geografia e Números da Agregação das Freguesias em Portugal*. In *Proceedings of the 25th APDR Congress* (pp. 130-140). Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional (APDR).

Jornal Cidade de Tomar (2022). <https://www.cidadetomar.pt/2022/10/22/sem-categoria/assembleia-de-freguesia-da-serra-junceira-aprovou-desagregacao-dos-territorios/>. Consultado a 20-06-2023.

Jornal Cidade de Tomar (2022). <https://www.cidadetomar.pt/2022/12/02/sem-categoria/assembleia-municipal-de-tomar-aprovou-separacao-da-uniao-de-freguesias-da-serra-junceira/>. Consultado a 20-06-2023.

Jornal Região de Leiria (2022). <https://www.regiaodeleiria.pt/2022/11/monte-redondo-e-carreira-aprovam-desagregacao-da-uniao-de-freguesias-por-unanimidade/>. Consultado a 08-08-2023.

Madureira, C. (2014). A transformação do emprego público no início do século XXI em Portugal – o papel da intervenção da Troika. *A Transformação Das Relações Laborais Em Portugal e o Memorando de Entendimento*. Lisboa.

Madureira, C. (2015). A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika. *Revista de Administração Pública*, 49, 547-562.

Maranhão, E. M. D. S. P., & Fernandes, M. J. (2016). A reorganização administrativa do território das freguesias: O caso do distrito de Braga. <https://www.occ.pt/news/cicpublica2016/pdf/10.pdf>.

Meneses, N. F. D. S. (2022). *A eficiência da Reorganização Administrativa Territorial das Freguesias do distrito de Braga*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Lusíada]. Repositório das Universidades Lusíadas. http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/6307/1/dg_nuno_meneses_tese.pdf

Memorando De Entendimento Sobre As Condicionalidades De Política Económica, 2011. https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexosmou_pt.pdf.

Monteiro, P. M. S. (2015). *A Reorganização Administrativa do Território das Freguesias 2013 enquanto determinante de voto: estudo caso do Concelho de Braga e Guimarães*. [Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho]. Repositório da Universidade do Minho. <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/39784/1/Pedro%20Miguel%20Silva%20Monteiro.pdf>.

Moreira, I. L. B. (2016). *O impacto da crise económica, financeira e social no acesso aos cuidados de saúde em Portugal*. [Dissertação de Mestrado, Universidade de Coimbra]. Repositório da Universidade de Coimbra. <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/33188/1/O%20Impacto%20da%20Crise%20Economic%20-%20Financeira%20e%20Social%20no%20Acesso%20aos%20Cuidados%20de%20Saude%20em%20Portugal.pdf>.

Município de Leiria (2023). <https://www.cm-leiria.pt/>.

Município de Tomar. (2023). <http://www.cm-tomar.pt/>.

Oliveira, A. C. (2018). *Descentralização: a organização político-administrativa do território em França e em Portugal (desde as Revoluções de*

1789 e 1820 até aos nossos dias). Associação de Estudos de Direito Regional e Local. Questões Atuais de Direito Local. N.º 19, julho/setembro de 2018, 7-32.

Oliveira, A. C. (2021). *A Democracia Local em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.

Pereira, P. T., & Wemans, L. (2015). Portugal and the global financial crisis: shortsighted politics, deteriorating public finances and the bailout imperative. *In The Global Financial Crisis and its Budget Impacts in OECD Nations*. Edward Elgar Publishing.

Pereira, M., Teixeira, J. A., Henriques, C., & Domingues, A. (2018). *Reorganização Territorial Das Freguesias: Análise Crítica Do Processo No Algarve*.

Pordata. (2023). <https://www.pordata.pt/censos/resultados/populacao-tomar-568>

Rodrigues, D. F. P. (2019). *Impacto da crise financeira global de 2008 e da intervenção da Troika na Península Ibérica: análise empírica do PSI-20 e do IBEX 35*. [Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro]. Repositório da Universidade de Universidade de Aveiro. https://ria.ua.pt/bitstream/10773/30168/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o_DiogoRodrigues.pdf.

Santos, M. F. S. R. C. (2019). *O impacto da reorganização administrativa do território das freguesias: o caso do município de Chaves*. [Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro]. Repositório Institucional da Universidade de Aveiro. <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/28413/1/documento.pdf>.

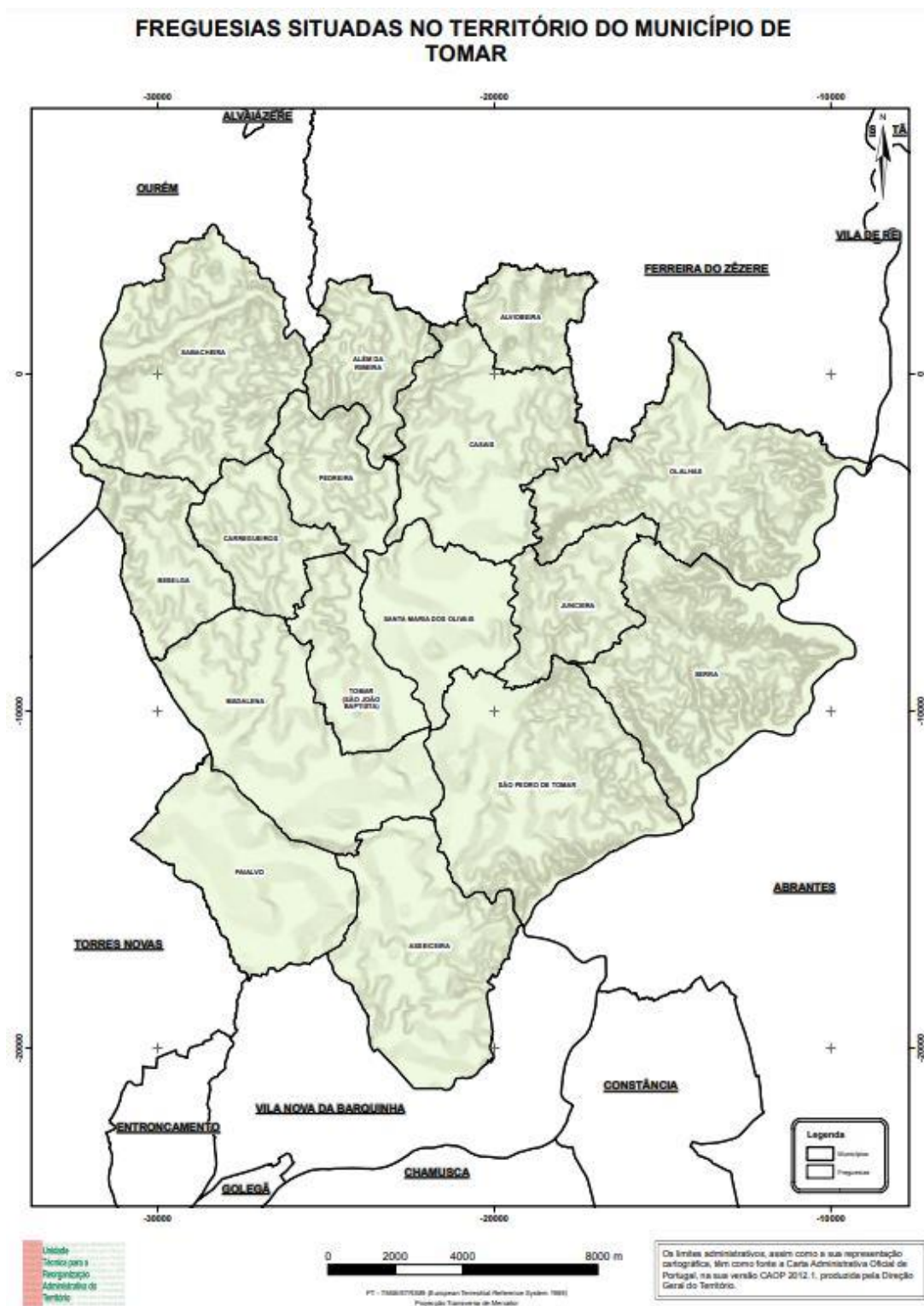
Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território (2012). *Proposta Concreta de Reorganização Administrativa do Território do Município de Leiria*. Lisboa. https://app.parlamento.pt/utrat/Municipios/Leiria/Leiria_Proposta.pdf.

Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território (2012). *Proposta Concreta de Reorganização Administrativa do Território do Município de Tomar*. Lisboa. https://app.parlamento.pt/utrat/Municipios/Tomar/Tomar_Proposta.pdf.

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Anexos

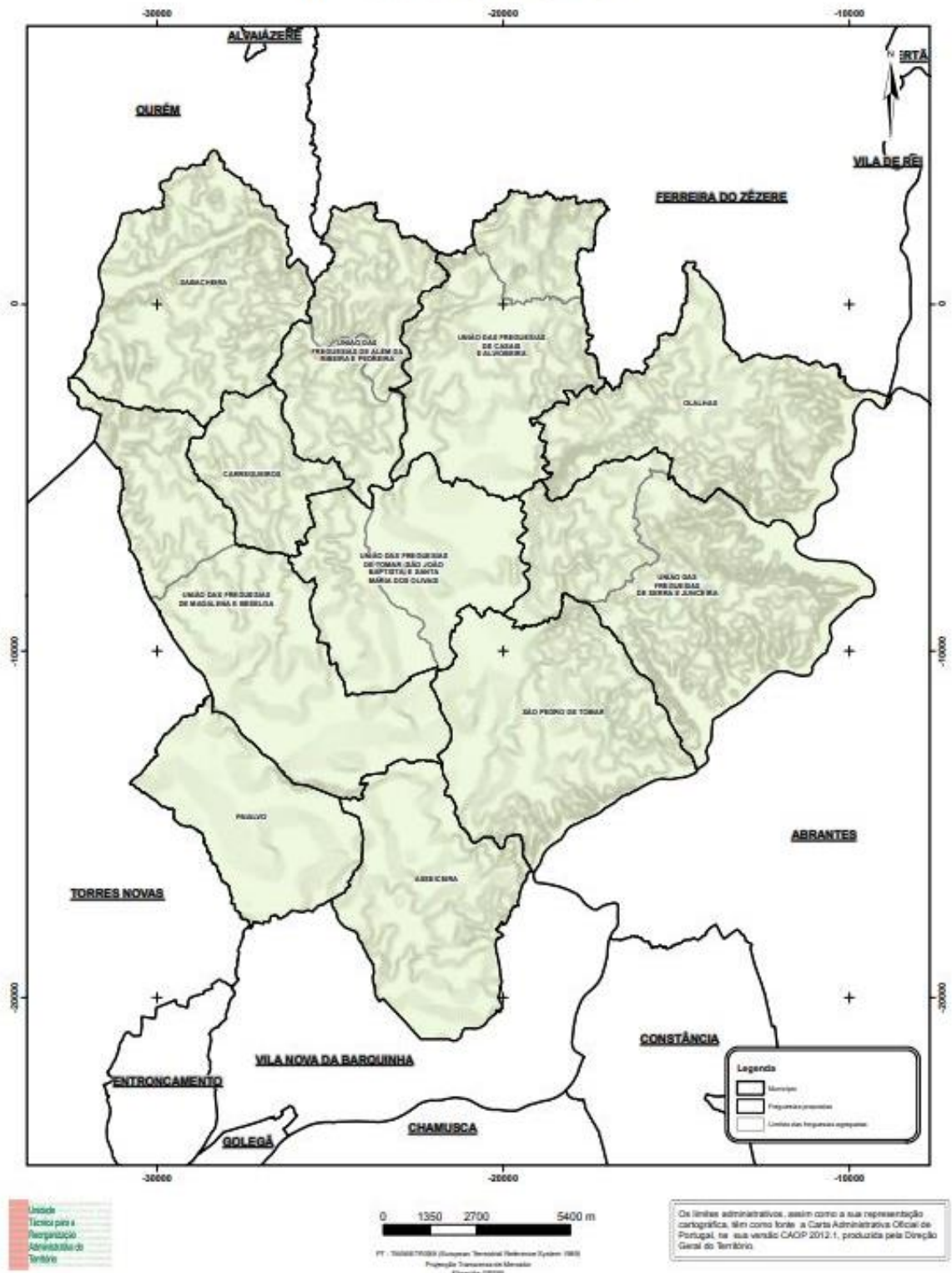
Anexo 1 – Freguesias do concelho de Tomar antes da RATF



Fonte: <https://app.parlamento.pt/utrat/Municipios/Tomar/ANEXO%20I%20-%20TOMAR.pdf>

Anexo 2 – Freguesias do concelho de Tomar após a RATF

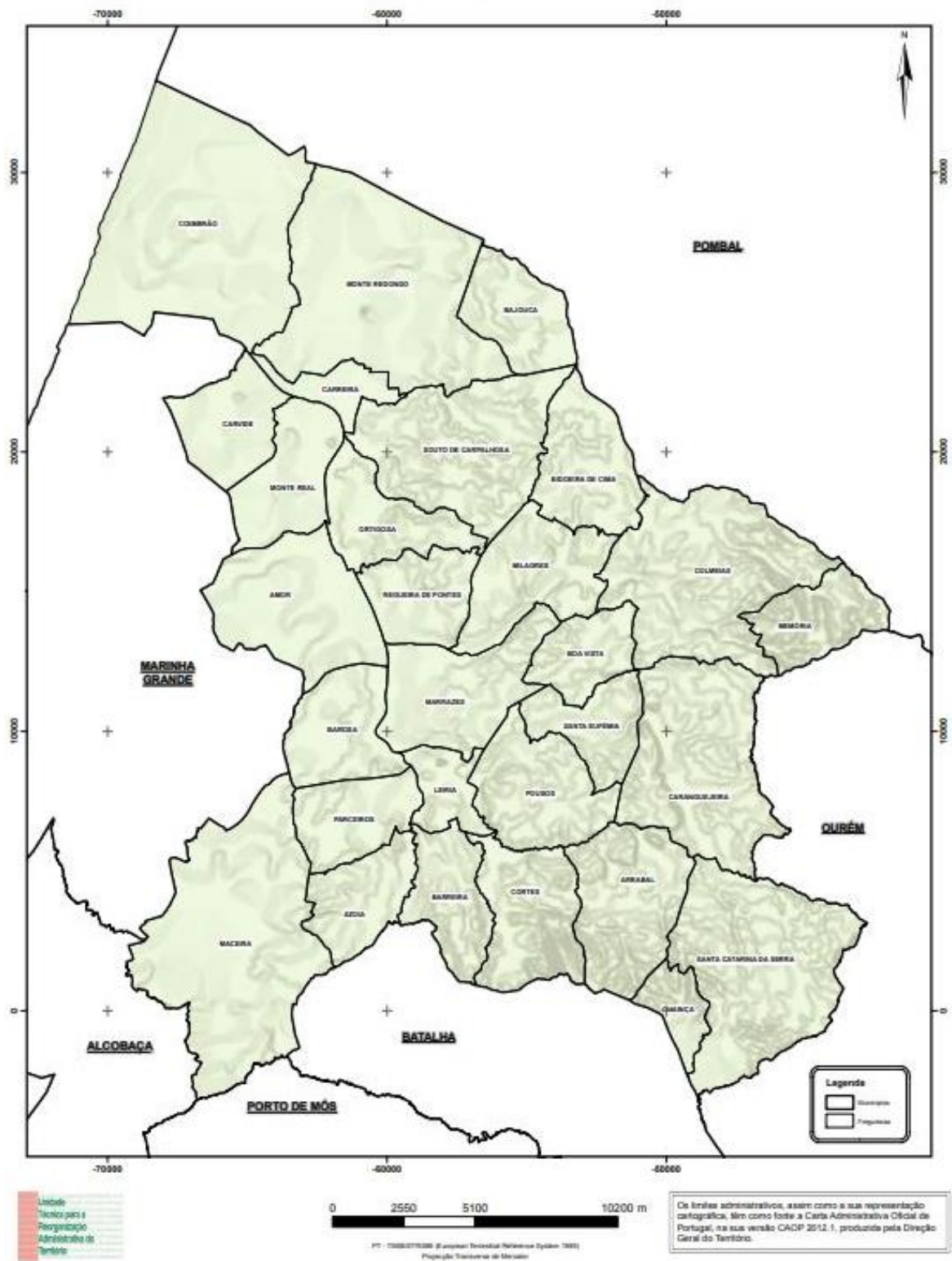
PROPOSTA DE REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DAS FREGUESIAS SITUADAS NO TERRITÓRIO DO MUNICÍPIO DE TOMAR



Fonte: <https://app.parlamento.pt/utrat/Municipios/Tomar/ANEXO%20III%20-%20TOMAR.pdf>

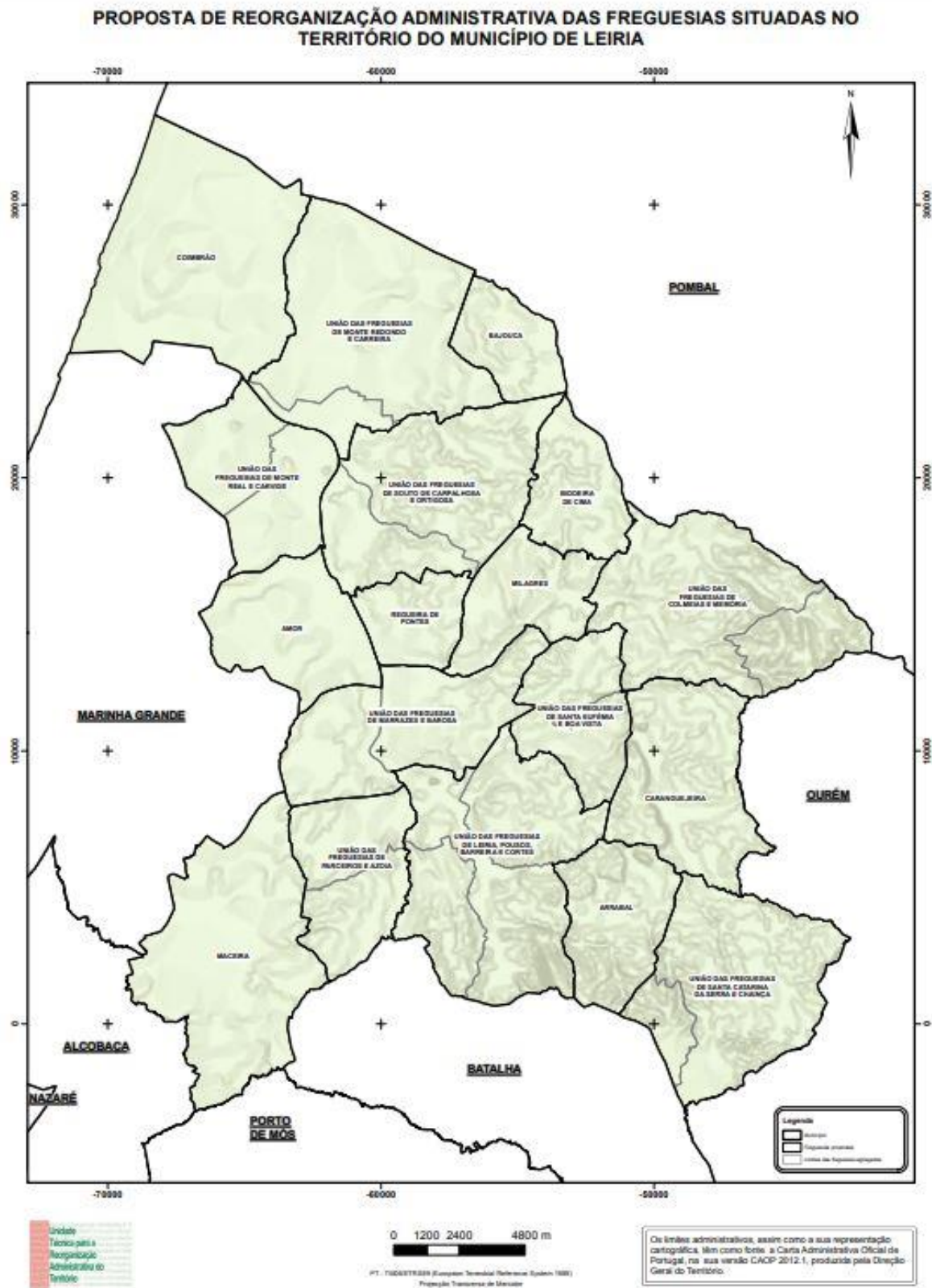
Anexo 3 – Freguesias do concelho de Leiria antes da RATF

FREGUESIAS SITUADAS NO TERRITÓRIO DO MUNICÍPIO DE LEIRIA



Fonte: <https://app.parlamento.pt/utrat/Municipios/Leiria/ANEXO%20%20-%20LEIRIA.pdf>

Anexo 4 – Freguesias do concelho de Leiria após a RATF



Fonte: <https://app.parlamento.pt/utrat/Municipios/Leiria/ANEXO%20III%20-%20Leiria.pdf>

Anexo 5 - Deliberação da Câmara Municipal quanto à desagregação da União das Freguesias de Serra e Junceira



Câmara Municipal de Tomar

DELIBERAÇÃO (7211/ENTE/DAJA/2022 - 6/ENEXT/PR/2013)

ASSUNTO: DESAGREGAÇÃO DA UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SERRA E JUNCEIRA – emissão de parecer

Foi presente a proposta de desagregação da União das Freguesias de Serra e Junceira, elaborada nos termos da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, sobre a qual recaiu a seguinte proposta da Sra. Presidente:

Enviou a Assembleia Municipal pedido de parecer por parte da câmara municipal quanto ao processo de desagregação da União das Freguesias de Serra e Junceira.

O pedido é feito ao abrigo da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, Regime Jurídico de Criação, Modificação e Extinção de Freguesias e prevê no seu n.º 4 do artigo 12.º que as câmaras municipais envolvidas no processo profiram parecer, no prazo de 15 dias úteis.

O diploma legal enumera um conjunto de critérios de apreciação a observar, sendo que os critérios obrigatórios previstos no artigo 4.º, parecem-nos estarem cumpridos.

Da ata da Assembleia de Freguesia, verifica-se existir uma votação favorável por maioria absoluta dos respetivos membros em efetividade de funções.

Sendo a vontade da população, proponho que a câmara delibere dar parecer favorável à desagregação da União das Freguesias da Serra e Junceira.

Deliberação tomada em minuta: A Câmara, tudo visto e analisado, deliberou dar parecer favorável à desagregação da União das Freguesias de Serra e Junceira, nos termos do n.º 4 do artigo 12.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho.

Esta deliberação foi tomada por unanimidade.

Tomar, 14 de novembro de 2022

Seguimento:

- GPACM p/ os devidos efeitos

A Presidente da Câmara

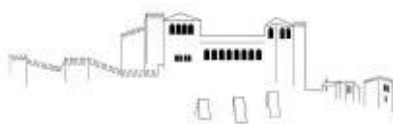
Anabela Freitas

A Coordenadora Técnica

Avelina Leal

Anexo 6 - Deliberação da Assembleia Municipal quanto à desagregação da União das Freguesias de Souto da Carpalhosa e Ortigosa e da União das Freguesias de Monte Redondo e Carreira

2022,ASSM,E,G,74411 – 20-12-2022



Município de Leiria
Assembleia Municipal

EDITAL N.º 21/2022

António Lacerda Sales, Presidente da Assembleia Municipal de Leiria, torna público, nos termos do n.º 1 do artigo 56.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, de que no dia **19 de dezembro**, às 21h horas, no auditório do teatro Miguel Franco, realizou-se a sexta sessão extraordinária da Assembleia Municipal de Leiria, convocada em cumprimento do disposto no artigo 27.º da supracitada Lei e no artigo 12.º do Regimento da Assembleia Municipal de Leiria. Foram tomadas as seguintes deliberações:

Ordem do dia

1. Desagregação da União das Freguesias de Souto da Carpalhosa e Ortigosa - Apreciação, discussão e votação;
Aprovado, por unanimidade.
2. Desagregação da União das Freguesias de Monte Redondo e Carreira - Apreciação, discussão e votação;
Aprovado, por maioria.
3. Aquisição dos imóveis que constituem as antigas instalações da "Exells", sitos em Ponte das Mestras, lugar de Barosa, União de Freguesias de Marrazes e Barosa, para o domínio privado do Município – Aprovação da alteração minuta contrato de compra e venda - Apreciação, discussão e votação;
Aprovado, por maioria.
4. Extensão do âmbito de aplicação da deliberação da Câmara Municipal de 30.11.2021, a qual atribui benefícios a famílias, entidades e empresas, ao ano de 2023 – Apreciação, discussão e votação;
Aprovado, por maioria.
5. T – 37/2020 – Requalificação do Espaço da Antiga Adegas Cooperativa das Cortes - Apreciação, discussão e votação;
Aprovado, por unanimidade.
6. Estrutura para as comemorações do 50.º Aniversário do 25 de abril de 1974 no concelho de Leiria - Apreciação, discussão e votação;
Aprovado, por maioria.
7. Isenção do Pagamento de Estacionamento - Parque da Fonte Quente - Apreciação, discussão e votação;
Aprovado, por unanimidade.
8. Entrada livre nos espaços do Património Cultural do Município em datas comemorativas – 2023 - Apreciação, discussão e votação;
Aprovado, por unanimidade.

Fonte: Disponibilizado pela Câmara Municipal de Leiria.