

Projeto de Lei n.º 744/XIV/2.ª (PSD)

Procede à alteração dos limites territoriais da freguesia de Folgosa, do concelho da Maia e das freguesias de Coronado (São Romão e São Mamede) e Covelas do concelho da Trofa

Data de admissão: 19 de março de 2021

Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local (13.ª)

Índice

I. Análise da iniciativa

II. Enquadramento parlamentar

III. Apreciação dos requisitos formais

IV. Consultas e contributos

V. Avaliação prévia de impacto

Elaborado por: Maria Leitão (DILP), Luís Martins (DAPLEN) e Susana Fazenda (DAC)

Data: 29 de abril de 2021

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A presente iniciativa vem - nos seus dois artigos - propor a alteração dos limites administrativos das freguesias de Coronado (São Romão e São Mamede) e Covelas, do município da Trofa e da freguesia de Folgosa, do município da Maia, fixados na [Carta Administrativa Oficial de Portugal](#)¹, alteração esta que foi acordada entre as mesmas.

Os novos limites administrativos territoriais entre as mencionadas freguesias constam dos anexos I (lista de coordenadas do limite administrativo) e II (representação cartográfica do limite administrativo) apensos à presente iniciativa, e que observam «critérios objetivos de ordem geográfica e carácter histórico».

A referida [Carta Administrativa Oficial de Portugal, versão de 2020](#) (CAOP)² foi aprovada por despacho da Diretora-Geral do Território, publicado no [Aviso n.º 2349/2021 de 5 de fevereiro de 2021](#). A CAOP regista o estado da delimitação e demarcação das [circunscrições administrativas do País](#)³, constituindo uma ferramenta imprescindível para a gestão do ordenamento do território.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A origem da freguesia pode ser encontrada na paróquia, circunscrição eclesiástica territorial, que se caracterizava por ser formada por um grupo de vizinhos que professavam a mesma religião. Já no século XX, as juntas de paróquia foram substituídas pelas juntas de freguesia, de acordo com o previsto na [Lei n.º 621 de 23 de junho de 1916](#)⁴.

¹ <https://www.dgterritorio.gov.pt/cartografia/cartografia-tematica/caop>

² <https://www.dgterritorio.gov.pt/cartografia/cartografia-tematica/caop>

³ <http://mapas.dgterritorio.pt/viewer/index.html>

⁴ Todas as referências legislativas são feitas para o portal oficial do *Diário da República Eletrónico*, salvo indicação em contrário.

A [Constituição de 1933](#) foi a primeira a consagrar a existência das freguesias, ao prever no artigo 124.º que o «território do Continente se dividia em concelhos, que se formavam de freguesias», divisão administrativa esta que não era aplicável aos Açores e Madeira. No desenvolvimento deste preceito constitucional foi publicado o [Decreto de 18 de julho de 1835](#) que procedeu à respetiva reforma administrativa. Mais tarde, a [Constituição da República Portuguesa de 1976](#) veio determinar no artigo 238.º, a existência de freguesias em todo o território nacional, autonomizando-as frente aos municípios. Relevante é também a Carta Europeia da Autonomia Local, constante da [Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro](#), que prevê no artigo 3.º que se entende «por autonomia local o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos», sendo que este direito «é exercido por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, direto e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondem perante eles. Esta disposição não prejudica o recurso às assembleias de cidadãos, ao referendo ou a qualquer outra forma de participação direta dos cidadãos permitida por lei».

Atualmente, a [Constituição da República Portuguesa](#)⁵ (Constituição) estabelece no [artigo 6.º](#) que «o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública». A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, sendo estas «pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas» ([artigo 235.º](#) da Constituição).

O [artigo 236.º](#) da Constituição consagra as categorias de autarquias locais e divisão administrativa estabelecendo, designadamente, que «no continente as autarquias locais

⁵ Diploma consolidado retirado do sítio na Internet do *Diário da República Eletrónico*.

são as freguesias⁶, os municípios⁷ e as regiões administrativas» (n.º 1), e que a divisão administrativa do território é estabelecida por lei (n.º 4).

Conforme previsto na alínea *n*) do [artigo 164.º](#) da Lei Fundamental é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre a criação, extinção e modificação de autarquias locais e respetivo regime, sem prejuízo dos poderes das regiões autónomas. E, de acordo com a alínea *q*) do n.º 1 do [artigo 165.º](#) é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar, salvo autorização ao Governo, sobre o estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais.

No desenvolvimento da norma constitucional, a [Lei n.º 11/82, de 2 de junho](#)^{8,9}, aprovou o regime de criação e extinção das autarquias locais e de designação e determinação da categoria das povoações e, cerca de uma década mais tarde, a [Lei n.º 8/93, de 5 de março](#)^{10, 11}, veio consagrar o regime jurídico de criação de freguesias. Dando cumprimento ao disposto na [Lei n.º 22/2012, de 30 de maio](#)¹², que aprovou o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica¹³, a [Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro](#)^{14,15}, retificada pela [Declaração de Retificação n.º 19/2013, de 28 de março](#),

⁶ A freguesia é a divisão administrativa mais pequena do território português.

⁷ Segundo os Profs. Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros nem os municípios «se reduzem a agregados de freguesias, nem as freguesias se reduzem a elementos integrantes dos municípios, sujeitos a quaisquer poderes por parte destes», in MIRANDA, Jorge ; MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada**. Coimbra : Coimbra Editora, 2016. P. 449. ISBN 978-972-321-541-0.

⁸ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

⁹ A Lei n.º 11/82, de 2 de junho, foi modificada pela [Lei n.º 8/93, de 5 de março](#), e revogada pela [Lei n.º 22/2012, de 30 de maio](#).

¹⁰ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹¹ A Lei n.º 8/93, de 5 de março, foi modificada pela [Lei n.º 51-A/93, de 9 de julho](#) e revogada pela [Lei n.º 22/2012, de 30 de maio](#).

¹² Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹³ Encontram-se na Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local quatro iniciativas sobre esta matéria: por um lado, a [Proposta de Lei n.º 68/XIV \(GOV\)](#) - *Define o regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias*, e o [Projeto de Lei n.º 640/XIV \(BE\)](#) - *Estabelece o regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias*, que visam estabelecer um regime jurídico e, por outro, os Projetos de Lei n.ºs [151/XIV \(PCP\)](#) - *Estabelece o Regime para a Reposição de Freguesias Extintas*, e [620/XIV \(PEV\)](#) - *Procede à reposição de freguesias*, que visam a reposição de freguesias extintas pela Lei 11-A/2013, de 28 de janeiro.

¹⁴ O [Despacho n.º 11540/2013, de 5 de setembro](#), aprovou a tabela de designação simplificada das freguesias.

¹⁵ A Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, teve origem no [Projeto de Lei n.º 320/XII](#) - *Reorganização Administrativa do Território das Freguesias*, dos Grupos Parlamentares do Partido Social Democrata e do CDS – Partido Popular. Em votação final global foi aprovada, com os votos a favor dos Grupos

procedeu à reorganização administrativa do território das freguesias¹⁶, tendo revogado os diplomas supramencionados. Com esta reforma e com a fusão e agregação de freguesias foram eliminadas 1167 freguesias, tendo o total passado de 4259 para 3092.

Nos termos do [artigo 1.º](#) e do n.º 1 do [artigo 2.º](#) do [Decreto Regulamentar n.º 30/2012, de 13 de março](#)¹⁷, cabe à [Direção-Geral do Território](#)¹⁸, serviço central da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa, a missão de prosseguir as políticas públicas de ordenamento do território e de urbanismo, bem como a criação e manutenção das bases de dados geográficos de referência. Acrescenta a alínea I) do n.º 2 do [artigo 2.º](#) do referido diploma que a DGT é responsável, designadamente, pela promoção, em coordenação com outras entidades, da cobertura cartográfica do território nacional, e elaboração e conservação da CAOP, bem como pela execução, conservação e renovação do cadastro predial, rústico e urbano.

Cumprе mencionar que o município da [Maia](#)¹⁹ fica situado no núcleo central da área metropolitana do [Porto](#)²⁰, com a superfície de 83 km² e a população de 135.306 habitantes, estando subdividido em 10 freguesias. Confina com os municípios de Vila do Conde e Trofa a norte, Santo Tirso, Valongo e Gondomar a este, Porto a sul e Matosinhos a oeste. Por sua vez, o município da [Trofa](#)²¹ foi criado pela [Lei n.º 83/98, de 14 de dezembro](#)²², estando localizado no extremo norte do distrito do Porto, compreendendo 5 freguesias. Delimita com o município da Maia a sul, Vila do Conde a oeste, Vila Nova de Famalicão a norte, e Santo Tirso a leste, tendo uma superfície de 72 km² e uma população de 38.999 habitantes.

Parlamentares do Partido Social Democrata e do Partido Socialista, e com os votos contra dos restantes Grupos Parlamentares.

¹⁶ De referir que a reorganização administrativa de Lisboa foi implementada através da definição de um novo mapa da cidade, de um quadro específico das competências próprias dos respetivos órgãos executivos, bem como dos critérios de repartição de recursos entre o município e as freguesias do concelho, estabelecidas na [Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro](#)¹⁶, modificada pela [Lei n.º 85/2015, de 7 de agosto](#)¹⁶, [Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#)¹⁶, e [Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro](#)¹⁶ (*versão consolidada*).

¹⁷ Diploma consolidado.

¹⁸ <https://www.dgterritorio.gov.pt/>

¹⁹ <https://www.cm-maia.pt/pages/559>

²⁰ http://portal.amp.pt/pt/4/municipios/maia/freguesias/#FOCO_4

²¹ <https://mun-trofa.pt/>

²² Vd. [trabalhos preparatórios](#).

Relativamente às freguesias importa referir que a [União das freguesias de Coronado](#)²³ (São Mamede e São Romão) é a segunda maior freguesia do município da Trofa, com 9,77 km² de área e 9.119 habitantes (2011)²⁴, tendo tido origem na reforma administrativa de 2013. Também [Covelas](#)²⁵ é uma freguesia do município da Trofa, com 16,69 km² de área e 1.536 habitantes (2011). Já [Folgosa](#)²⁶ é uma freguesia do município da Maia, com 10,30 km² de área e 3.704 habitantes (2011).

Por fim, e sobre esta matéria remete-se para os sítios da [Associação Nacional de Freguesias – ANAFRE](#)²⁷, onde pode ser consultada múltipla informação sobre todas as freguesias portuguesas e da [Associação Nacional de Municípios Portugueses – ANMP](#)²⁸ que reúne diversa e aprofundada informação relativamente aos municípios de Portugal e, ainda, para o [Portal Autárquico](#)²⁹ da responsabilidade da Direção-Geral das Autarquias Locais, serviço da administração direta do Estado que tem por missão a conceção, estudo, coordenação e execução de medidas de apoio à administração local e ao reforço da cooperação entre esta e a administração central.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, sobre a mesma matéria, não se encontra pendente qualquer iniciativa legislativa ou petição.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

²³ <https://www.freguesias.pt/freguesia.php?cod=131811>

²⁴ Ainda não existem dados geográficos e populacionais oficiais para a nova configuração das freguesias. Os valores apresentados são calculados a partir dos dados dos territórios agregados resultante dos Censos de 2011 : https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos2011_apresentacao

²⁵ <http://www.jf-covelas.pt/>

²⁶ <http://www.jf-folgosadamaia.pt/>

²⁷ <http://www.anafre.pt/web/web/home>

²⁸ <http://www.anmp.pt/>

²⁹ <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/>

Na XIII Legislatura não foram apresentadas iniciativas legislativas ou petições sobre matéria idêntica.

III. **Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada por Deputados do Partido Social Democrata (PSD), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#)³⁰ e do 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que a iniciativa cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Respeita igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A matéria sobre a qual versa o presente projeto de lei em análise insere-se no âmbito da reserva absoluta da competência legislativa da Assembleia da República, nos termos da alínea *n*) do artigo 164.º da Constituição, e é obrigatoriamente votada na

³⁰ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

especialidade pelo Plenário da Assembleia da República, nos termos do n.º 4 do artigo 168.º, igualmente, da Constituição.

Da iniciativa consta um anexo com a representação cartográfica dos limites administrativos territoriais das referidas freguesias

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 18 de março de 2021. Por despacho do Presidente da Assembleia da República, foi admitido a 19 de março e baixou à Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local (13.ª) no mesmo dia. Foi anunciado na reunião do Plenário de 25 de março.

A Conferência de Líderes de 5 de maio agendou, para a Sessão Plenária de 28 de maio, a apreciação, sem tempos, e a votação nas três fases (generalidade, especialidade e votação final global) de iniciativas legislativas sobre delimitação de freguesias.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa que «*Procede à alteração dos limites territoriais da freguesia de Folgosa, do concelho da Maia e das freguesias de Coronado (São Romão e São Mamede) e Covelas do concelho da Trofa*» traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#), conhecida como lei formulário. Todavia, relativamente ao título, sugere-se que, em sede de especialidade, se pondere a adoção do seguinte título: «*Alteração dos limites territoriais da freguesia de Folgosa, do concelho da Maia e das freguesias de Coronado (São Romão e São Mamede) e Covelas, do concelho da Trofa*».

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, devendo ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Considerando, ainda, que do articulado não consta da presente iniciativa qualquer artigo sobre o início de vigência, a sua entrada em vigor iniciar-se-á em conformidade com o previsto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual «*Na falta de fixação do*

dia, os diplomas referidos no número anterior entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no quinto dia após a publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

IV. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Segundo o disposto no artigo 249.º da Constituição, a criação ou a extinção de municípios, bem como a alteração da respetiva área, é efetuada por lei, sendo precedida de consulta dos órgãos das autarquias abrangidas.

Nestes termos, foram solicitados pareceres aos presidentes das juntas de freguesia e das assembleias de freguesia de Folgosa, de Coronado (São Romão e São Mamede) e de Covelas, bem como aos presidentes das câmaras municipais e das assembleias municipais da Maia e da Trofa.

Quaisquer contributos que sejam recebidos no âmbito destas ou de outras consultas ficarão a constar da página da iniciativa no sítio da Assembleia da República..

V. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

De acordo com a informação constante na [ficha de Avaliação Prévia de Impacto de Género \(AIG\)](#), junta pelo autor, verifica-se que a iniciativa legislativa, atendendo à totalidade das categorias e indicadores analisados, tem uma valoração neutra.

Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.