

Projeto de Lei n.º 935/XV/2.ª (PS)

Alteração dos limites territoriais entre a freguesia de Foros de Arrão, no Município de Ponte de Sor, e a União de Freguesias de Parreira e Chouto, no Município de Chamusca

Data de admissão: 3 de outubro de 2023

Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local (13.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

Elaborada por: Maria Leitão (DILP), Rafael Silva (DAPLEN) e Susana Fazenda (DAC).

Data: 15.12.2023

I. A INICIATIVA

O projeto de lei em análise visa proceder à alteração dos limites territoriais entre a freguesia de Foros de Arrão, no Município de Ponte de Sor, e a União de Freguesias de Parreira e Chouto, no Município de Chamusca.

Os autores da iniciativa mencionam que «Esta alteração aos limites administrativos foi acordada entre as autarquias e aprovada, por unanimidade, em todos os órgãos autárquicos, nomeadamente na Assembleia de Freguesia de Foros de Arrão, na Câmara Municipal e Assembleia Municipal de Ponte de Sor, na Assembleia de Freguesia da União de Freguesias de Parreira e Chouto e na Câmara Municipal e Assembleia Municipal de Chamusca, conforme consta das atas do anexo I. Todas as deliberações são datadas do ano de 2022, o que revela uma vontade atual dos eleitos e dos órgãos autárquicos em proceder à correção destes limites territoriais, conforme consta das atas do anexo I.»

A iniciativa legislativa é composta por três artigos e dois anexos: o anexo I estabelece a lista de coordenadas do limite administrativo; o anexo II estabelece a representação cartográfica do limite administrativo.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

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

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento)¹, que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um

¹ Textos consolidados da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º 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.

Observa o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

A iniciativa 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, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa 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 enquadra-se, por força do disposto na alínea n) do artigo 164.º da Constituição, no âmbito da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República. Segundo o n.º 4 do artigo 168.º da Constituição, a presente iniciativa legislativa carece de votação na especialidade pelo Plenário.

A Constituição estabelece ainda no artigo 249.º, quanto ao «Poder Local», o direito de audição das autarquias [«A criação ou a extinção de municípios, bem como a alteração da respectiva área, é efectuada por lei, precedendo consulta dos órgãos das autarquias abrangidas»]. O Regimento prevê também, no artigo 141.º, o dever de audição da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias quando os projetos de lei digam respeito às autarquias locais, como este em análise.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 1 de outubro de 2023, acompanhado da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local (13.ª) a 3 de outubro, por despacho do Presidente da Assembleia da República. Foi anunciado na reunião plenária do dia seguinte.

▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

O título da presente iniciativa legislativa 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](#) (lei formulário)².

No que respeita ao início de vigência, o artigo 3.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve 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.

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

▪ Conformidade com as regras de legística formal

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de atos normativos](#)³, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

O artigo 2.º refere que consta do anexo I a lista de coordenadas do limite administrativo e do anexo II a representação cartográfica do limite administrativo. No entanto o proponente, até ao momento, não autonomizou esta informação em dois anexos; com efeito, a mesma consta nas páginas 3, 4 e 33 do procedimento autárquico de delimitação administrativa, enviado conjuntamente com a iniciativa. Assim, salvo melhor opinião, os

² Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

³ Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

anexos I e II deveriam ser apresentados até à eventual votação na especialidade do projeto de lei, de modo a constarem do texto sujeito a votação final global.

A iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo de análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. 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. As freguesias, enquanto entidades administrativas, surgem com a aprovação da [Lei de 25 de abril de 1835](#)⁴ e do [Decreto de 18 de julho de 1835](#). «Confirmadas pelo [Código Administrativo de 1836](#)⁵, estiveram em risco de desaparecer com o [código de 1842](#)⁶. Seria o [Código Administrativo de 1878](#), de sentido profundamente descentralizador, que lhe asseguraria subsistência definitiva»⁷. A [Constituição de 1933](#)⁸ foi a primeira lei fundamental 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 não aplicável aos Açores e Madeira. Seguiu-se a [Constituição da República Portuguesa de 1976](#)⁹ que 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, aprovada para ratificação pela [Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro](#)¹⁰, que prevê no artigo 3.º que se entende «por autonomia local o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem

⁴ Texto retirado do portal na Internet da Assembleia da República. Todas as referências as legislações anteriores à 3.ª República são feitas para o referido portal. Consultas efetuadas a 19/10/2023.

⁵ Texto retirado do portal na Internet da NOVA School of Law. Consultas efetuadas a 19/10/2023.

⁶ Texto retirado do portal na Internet da NOVA School of Law. Consultas efetuadas a 19/10/2023.

⁷ *Constituição Portuguesa Anotada*, Jorge Miranda e Rui Medeiros, Universidade Católica Portuguesa, Vol. 3, 2020, pág. 387.

⁸ Texto consolidado retirado do portal na Internet da Assembleia da República. Todas as referências à Constituição de 1933 são feitas para o referido portal. Consultas efetuadas a 19/10/2023.

⁹ Todas as referências legislativas são feitas para o sítio da Internet do *Diário da República Eletrónico*, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 19/10/2023.

¹⁰ Ratificada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de outubro](#).

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».

A [Constituição](#)¹¹, na sua redação atual, 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 a divisão administrativa estabelecendo, designadamente, que «no continente as autarquias locais são as freguesias¹², os municípios¹³ 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 do Parlamento legislar, salvo autorização ao Governo, sobre o estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais.

¹¹ Texto consolidado retirado do portal na Internet da Assembleia da República. Todas as referências à Constituição de 1976 são feitas para o referido portal. Consultas efetuadas a 19/10/2023.

¹² A freguesia é a divisão administrativa mais pequena do território português.

¹³ 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 Constituição Portuguesa Anotada*, Jorge Miranda e Rui Medeiros, Coimbra Editora, Vol. 3, 2016, pág. 449.

No desenvolvimento da norma constitucional, a [Lei n.º 11/82, de 2 de junho](#)^{14,15}, 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](#)^{16,17}, veio consagrar o regime jurídico de criação de freguesias. Estes diplomas foram revogados pela [Lei n.º 22/2012, de 30 de maio](#)^{18,19}, que aprovou o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, no cumprimento do qual a [Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro](#)^{20,21,22}, procedeu à reorganização administrativa do território das freguesias²³. Com esta reforma e com a fusão e agregação de freguesias foram eliminadas 1167 freguesias, tendo o total passado de 4259 para 3092. A Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, foi, por sua vez, revogada pela [Lei n.º 39/2021, de 24 de junho](#)²⁴, retificada pela [Declaração de Retificação n.º 20/2021, de 1 de julho](#), diploma que veio definir o atual regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias.

Sobre esta matéria importa referir que a [Carta Administrativa Oficial de Portugal de 2022](#) (CAOP) regista o estado da delimitação e demarcação das circunscrições administrativas do País, constituindo uma ferramenta imprescindível para a gestão do ordenamento do território, competindo à DGT²⁵ prosseguir as políticas públicas de

¹⁴ [Trabalhos preparatórios](#). Todas as referências a trabalhos preparatórios são feitas para o portal na Internet da Assembleia da República, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 28/12/2022.

¹⁵ 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](#).

¹⁶ [Trabalhos preparatórios](#).

¹⁷ 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](#).

¹⁸ Texto consolidado e t.

¹⁹ A [Lei n.º 22/2012, de 30 de maio](#), foi modificada pela [Lei n.º 39/2021, de 24 de junho](#).

²⁰ texto consolidado e [trabalhos preparatórios](#).

²¹ A [Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro](#), foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 19/2013, de 28 de março](#), e revogada pela [Lei n.º 39/2021, de 24 de junho](#).

²² O [Despacho n.º 11540/2013, de 5 de setembro](#), aprovou a tabela de designação simplificada das freguesias.

²³ 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](#), modificada pelas Leis n.ºs [85/2015, de 7 de agosto](#), [42/2016, de 28 de dezembro](#), e [114/2017, de 29 de dezembro](#) ([texto consolidado](#)).

²⁴ Texto consolidado e [trabalhos preparatórios](#).

²⁵ A DGT é o serviço central da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa, que tem por missão prosseguir as políticas públicas de ordenamento do território e de urbanismo, bem como a criação e manutenção das bases de dados geográficos de

ordenamento do território e de urbanismo, bem como a criação e manutenção das bases de dados geográficos de referência, de acordo com o n.º 1 do [artigo 2.º](#) do [Decreto Regulamentar n.º 30/2012, de 13 de março](#)²⁶, na sua redação atual. As competências da DGT em matéria de delimitação administrativa estão circunscritas à determinação de limites para fins cadastrais e cartográficos, sendo que os limites administrativos constantes na CAOP têm por base diversas fontes de dados. De acordo com a informação disponível na página da DGT, os limites administrativos tiveram origem nos «Censos 2001, tendo a CAOP vindo a ser atualizada com limites mais precisos, nomeadamente limites definidos nos diplomas de criação, extinção ou modificação de freguesias, limites constantes no [Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica](#) ou limites obtidos no âmbito dos PDA, através de acordo expreso por parte de todos os órgãos autárquicos envolvidos, dando origem às várias versões da CAOP publicadas anualmente desde 2001». A CAOP de 2022 foi aprovada por despacho da Diretora-Geral do Território publicado no [Aviso n.º 2406/2023, de 3 de fevereiro](#).

A presente iniciativa visa alterar os limites territoriais entre a freguesia de Foros de Arrão, no município de Ponte de Sor, e a União de Freguesias de Parreira e Chouto, no município de Chamusca. Esta alteração aos limites administrativos foi acordada entre as autarquias e aprovada, por unanimidade, em todos os órgãos autárquicos, nomeadamente na Assembleia de Freguesia de Foros de Arrão, na Câmara Municipal e Assembleia Municipal de Ponte de Sor, na Assembleia de Freguesia da União de Freguesias de Parreira e Chouto e na Câmara Municipal e Assembleia Municipal de Chamusca, conforme consta das [atas](#) constantes do respetivo Procedimento de Delimitação Administrativa (PDA)²⁷. «A efetivação deste processo, em paralelo com a dos Planos Diretores Municipais, permitirá a concretização em termos de ordenamento do território contemplar o desenvolvimento estratégico futuro da povoação de Foros de Arrão (de Cima). A correção do limite administrativo no troço coincidente com o limite urbano da povoação de Foros de Arrão (de Cima), na extensão que separa as freguesias de Foros de Arrão e de Parreira e Chouto e os concelhos de Ponte de Sor e Chamusca permitirá a efetiva expansão do limite urbano da povoação e consequente

referência, conforme previsto no [artigo 1.º](#) e no n.º 1 do [artigo 2.º](#) do Decreto Regulamentar n.º 30/2012, de 13 de março, na sua redação atual.

²⁶ Texto consolidado. O [Decreto Regulamentar n.º 30/2012, de 13 de março](#), foi alterado pelos Decretos-Leis n.ºs [153/2015, de 7 de agosto](#), e [36/2023, de 26 de maio](#).

²⁷ Procedimento de Delimitação Administrativa, anexo, pág. 5 e seguintes.

organização territorial desse espaço, permitindo a implementação de uma estratégia de desenvolvimento programado da área envolvida, através de intervenções de natureza pública, que permitirão a requalificação urbana das áreas envolventes ao Reservatório de Água de Fors de Arrão e do Moinho de Vento (recentemente reabilitado) e de iniciativa privada através da reserva de áreas para expansão habitacional de fecho de malha»²⁸.

A freguesia de [Fors de Arrão](#) pertence ao município de [Ponte de Sor](#), distrito de Portalegre, tendo sido criada pela [Lei n.º 46/84, de 31 de dezembro](#)²⁹. Ocupa uma área aproximada de 83,71 km², com uma densidade populacional de 9,6 hab./km² tendo, segundo os [censos de 2021](#), 811 habitantes.

Já a [União de Freguesias de Parreira e Chouto](#), pertence ao município da [Chamusca](#), distrito de Santarém, tendo sido constituída em 2013, em resultado da reorganização administrativa do território das freguesias, aprovada pela [Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro](#). É a maior freguesia do seu município, ocupando cerca de 338,7 km² de área e tendo, de acordo com os [censos de 2021](#), 1262 habitantes, o que corresponde a uma densidade populacional de 3,7 hab./km². De referir que a freguesia de Parreira foi criada pela [Lei n.º 106/85, de 4 de outubro](#)³⁰, enquanto a freguesia de Chouto, originariamente, Nossa Senhora da Conceição do Chouto, pertenceu inicialmente ao município de Santarém e, por volta de 1818, transitou para o de Ulme. Com a extinção do concelho de Ulme, em 1855, o Chouto passou então para o município da Chamusca, tendo sido [desanexada](#), em 1883, da freguesia de Santa Maria de Ulme.

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

²⁸ Procedimento de Delimitação Administrativa, pág. 3.

²⁹ [Trabalhos preparatórios](#).

³⁰ [Trabalhos preparatórios](#).

estudo, coordenação e execução de medidas de apoio à administração local e ao reforço da cooperação entre esta e a administração central.

IV. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ **Consultas obrigatórias**

Nos termos do 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.

De acordo com o estatuído, foram solicitados, pela 13.ª Comissão, pareceres aos presidentes das juntas de freguesia e das assembleias de freguesia de Foros de Arrão, no Município de Ponte de Sor, e da União de Freguesias de Parreira e Chouto, no Município de Chamusca, bem como aos presidentes das câmaras municipais e das assembleias municipais de Ponte de Sor e de Chamusca.

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.