



COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E PODER LOCAL
XII Legislatura

EXCELENTÍSSIMA SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA
DA REPÚBLICA

Of. 36 /CAOTPL

ASSUNTO: Parecer - Projeto de Lei 493/XII/3.^a (PS)

Senhora Presidente

Para os devidos efeitos, tenho a honra de enviar a Vossa Excelência o **PARECER** relativo ao **Projeto de Lei 493/XII/3.^a (PS) Integração da totalidade do lugar de Lagoa na União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído (alteração aos limites da União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído e da União das Freguesias de Moreira do Rei e Várzea Cova)**, tendo os **Considerandos** e as **Conclusões** sido **aprovados por unanimidade**, verificando-se a ausência do GP do BE e do PEV, em reunião desta Comissão Parlamentar realizada em 2014.02.12.

Com os melhores cumprimentos, *e a cordial e atenta feitura*

Palácio de São Bento, 12.02.14

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,

António Ramos Preto

António Ramos Preto



Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

Parecer

Projeto de Lei n.º 493/XII/3ª (PS)

Autor:

Deputado Jorge Paulo
Oliveira (PSD)

Integração da totalidade do lugar de Lagoa na União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído (alteração aos limites da União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído e da União das Freguesias de Moreira do Rei e Várzea Cova).

Parte I - Dos Considerandos

1. Nota Introdutória

O Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentou à Mesa da Assembleia da República, o **Projeto de Lei nº 493/XII/3ª**, sob a *designação "Integração da totalidade do lugar de Lagoa na União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído (alteração aos limites da União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído e da União das Freguesias de Moreira do Rei e Várzea Cova)"* nos termos do disposto da alínea b) do artigo 156º e do nº 1 do artigo 167º da Constituição da República Portuguesa, e da alínea b) do nº 1 do artigo 4º e do artigo 18º do Regimento.

Reunindo todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais, o Projeto de Lei deu entrada em 08 de janeiro de 2014 e foi admitido e anunciado em 15 de janeiro de 2014. Por despacho de S. Excelência a Senhora Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, para efeitos de elaboração e aprovação do respetivo **Parecer**, nos termos do disposto no nº 1, do artigo 129º do Regimento da Assembleia da República, tendo sido distribuído em 21 de janeiro de 2014, data em que foi o signatário do presente Parecer nomeado Relator.

Nos termos do artigo 131º do Regimento, foi elaborada a Nota Técnica sobre o aludido Projeto de Lei, iniciativa que contém uma Exposição de Motivos e obedece ao Formulário de um Projeto de Lei, cumprindo, igualmente, o disposto no nº 2, do artigo 7º da Lei do Formulário.

2. Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa

O presente Projeto de Lei visa, essencial e objetivamente, alterar os *"... limites da União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído e da União das Freguesias de Moreira do Rei e Várzea Cova, no Município de Fafe, integrando a*

totalidade do lugar de Lagoa na União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído. "

De acordo com os proponentes "...a reconfiguração do quadro de freguesias de Fafe atendeu ao critério numérico que a Lei impôs (tendo o elenco passado de trinta e seis para vinte e cinco freguesias), não tendo sido dada idêntica atenção às desarmonias territoriais existentes, às quais importa dar solução."

Segundo os autores desta iniciativa "a contiguidade territorial assumiu-se como um dos critérios de agregação de freguesias, na medida em que, dessa forma, se potenciaria uma adequada e correta gestão territorial. Foi, de resto, princípio basilar do processo de reorganização administrativa territorial autárquica o de que, das freguesias a agregar, resultasse um único corpo territorial, perfeitamente estabelecido e facilmente reconhecível em termos geográficos".

Concluem os proponentes que "... a situação de Lagoa surge como uma verdadeira extravagância territorial, até por via da repartição numérica existente:

- *227 fogos, 117 dos quais na União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído e os restantes 110 na União das Freguesias de Moreira do Rei e Várzea Cova;*
- *262 habitantes, 146 dos quais na União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído e os restantes 116 na União das Freguesias de Moreira do Rei e Várzea Cova;*
- *203 eleitores, repartidos em 119 na União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído e 84 na União das Freguesias de Moreira do Rei e Várzea Cova."*

De acordo com os proponentes, "Afigura-se, pois, pertinente operar uma alteração aos limites territoriais da União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído e da União das Freguesias de Moreira do Rei e Várzea Cova, integrando a totalidade do lugar de Lagoa na União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído, o que tem como consequência a transferência de uma área cifrada em 103,21 hectares de uma para a outra."

Os proponentes deste Projeto de Lei anexam a correspondente representação cartográfica dos limites administrativos das freguesias, segundo alegam, de acordo com *“o sistema de referência PT-TM06/ETRS89 (European Terrestrial Reference System 1989) com a indicação da escala gráfica 1:10000 e conforme as coordenadas da respetiva representação cartográfica”*.

Parte II – Da Opinião do Deputado Relator

Neste capítulo propõe-se o deputado relator abordar duas questões que reputa importantes para a apreciação da iniciativa legislativa em apreço, a saber:

1. Revogação da Lei nº 11/82, de 2 de junho e a questão do “vazio legal” ou “omissão legislativa”.
2. Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP).

1. Revogação da Lei nº 11/82, de 2 de junho e a questão do “vazio legal” ou “omissão legislativa”

A fixação de limites territoriais das freguesias é **competência exclusiva** da Assembleia da República, atento o disposto nos termos da alínea n) do artigo 164º, do nº 4 do artigo 236º e do artigo 249º da Constituição da República Portuguesa.

A este propósito assinala-se que *“A inclusão de qualquer matéria na reserva de competência da Assembleia da República absoluta é in totum. Tudo quanto lhe pertença tem de ser objeto da lei da Assembleia da República. A reserva de competência é tanto para a feitura de normas legislativas como para a sua entrada em vigor, interpretação, modificação, suspensão ou revogação. E é tanto para a feitura de novas normas quanto para a decretação, em novas leis, de normas preexistentes”*.¹

¹ Constituição Anotada de Jorge Miranda e Rui Medeiros, Tomo II, pág. 518.

Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

Considerando, que a fixação dos limites das circunscrições territoriais das autarquias locais, teve previsão infraconstitucional na Lei nº 11/82, de 2 de junho;²

Considerando, ainda, que este diploma foi parcialmente revogado pela Lei nº 8/93, de 3 de março, e totalmente revogado pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprovou o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica;

Considerando, finalmente, que o último diploma legislativo citado nenhuma referência faz à matéria, coloca-se a questão de saber se estamos perante um “vazio legal”³, ou uma “omissão legislativa”⁴.

A resposta é negativa. Não estamos perante um caso que haja escapado à previsão do legislador, dada a sua expressa consagração no texto da Lei Fundamental, nem, tão pouco, naquilo a que no plano específico do Direito Constitucional, Gomes Canotilho qualifica de lacunas constitucionais “heterónomas”, ou seja as que “*resultam do não cumprimento das ordens de legislar e das imposições constitucionais concretamente estabelecidas na constituição*”⁵. A Constituição da República Portuguesa não estabelece qualquer obrigatoriedade de regulação daquela sua previsão, apenas e tão só impõe que a fixação dos limites territoriais das autarquias assuma a forma de Lei.

Acrescente-se, ainda, que nunca o legislador ordinário adotou medidas legislativas realmente efetivas para conceder operatividade àquela previsão constitucional, apesar do aqui Deputado Relator defender que seria ajustado proceder nesse sentido.

² Artigo 1º “Compete à Assembleia da República legislar sobre a criação ou extinção das autarquias locais e fixação dos limites da respetiva circunscrição territorial”.

³ Situação em que se constata que o “tecido normativo não contém a previsão de um caso” (Oliveira Ascensão, O Direito. Introdução e Teoria Geral. Uma perspectiva luso-brasileira, Coimbra, 1995, p. 425.).

⁴ Desobediência a uma obrigação constante das normas do texto constitucional, isto é, aqueles “casos em que não foram adoptadas medidas legislativas necessárias para dar operatividade a normas não exequíveis por si mesmas” (“A Omissão Legislativa na Jurisprudência Constitucional” - Relatório Português para o XIVº Congresso da Conferência dos Tribunais Constitucionais, Vilnius, Junho 2008).

⁵ A Omissão Legislativa na Jurisprudência Constitucional - Relatório Português para o XIVº Congresso da Conferência dos Tribunais Constitucionais, pág. 5, Vilnius, Junho 2008).

A Lei nº 11/82, de 2 de junho, na verdade, limitava-se a referir no seu artigo 1º, que competia à Assembleia da República legislar sobre fixação dos limites da respetiva circunscrição territorial das autarquias locais, mas não regulamentava verdadeiramente esta matéria em todo o restante articulado, que era dedicado especial e aprofundadamente à temática da criação de novas freguesias, bem como à designação e determinação da categoria das povoações.

Na verdade, o diploma em apreço apenas aludia genericamente no seu artigo 3º que a Assembleia da República, na apreciação das respetivas iniciativas legislativas, deveria ter em conta:

- a) *“Os pertinentes índices geográficos, demográficos, sociais, culturais e económicos;*
- b) *“Razões de ordem histórica”*
- c) *Os interesses de ordem geral e local em causa, bem como as repercussões administrativas e financeiras da alteração pretendida;*
- d) *Os pareceres e apreciações expressos pelos órgãos do poder local”.*

Finalmente, importa referir que em data posterior à publicação da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que revogou em definitivo a Lei nº 11/82, de 2 de junho e a Lei nº 8/93, de 3 de março, a Assembleia da República aprovou a Lei nº 61/2012 de 5 de dezembro, respeitante à fixação dos limites territoriais entre os municípios de Faro e Loulé.

2. Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP)

A Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP) regista o estado da delimitação e demarcação das circunscrições administrativas do País, sendo a Direção-Geral do Território (DGT) responsável pela execução e manutenção da mesma.⁶

⁶ Alínea i), do nº 2 do Decreto Regulamentar nº 30/2012, de 13 de Março. Refira-se que a Direção Geral do Território, surge no âmbito do PREMAC (Decreto-Lei nº 7/2011, de 17 de Janeiro), que aprovou a fusão da Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e do Instituto Geográfico Português (ex IPCC - Instituto Português de Cartografia e Cadastro), integrando também o Gabinete Coordenador do Programa FINISTERRA, pelo que tem interesse para análise da presente iniciativa o Despacho conjunto nº 542/99, de 31 de maio, publicado no Diário da República nº 156 de 07 de julho de 1999.

A CAOP tem uma natureza e valores operativos, permitindo à DGT o cumprimento de algumas obrigações determinadas por lei. Refira-se, desde logo, que as áreas da CAOP são consideradas áreas oficiais, razão pela qual, anualmente, a DGT fornece à DGAL (Direção Geral das Autarquias Locais) as áreas das Freguesias e Municípios do País, as quais servem de base ao cálculo do Fundo Geral Municipal e ao financiamento das Freguesias⁷.

Considerando as competências atribuídas à DGT, entidade que incorporará na CAOP, as alterações constantes da iniciativa legislativa em apreço, em caso de aprovação parlamentar, entende o Deputado Relator que antes da sua votação final global deveria ser ponderada a possibilidade daquela Direção Geral ser chamada a emitir preliminarmente o seu parecer sobre a representação cartográfica da nova delimitação, assente numa análise da sua suficiência e no respeito pelas normas técnicas elaboradas pela mesma para estes processos (Orientações para a Execução de Procedimentos de Delimitação Administrativa).

Parte III – Das Conclusões

Em face do exposto, a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, conclui o seguinte:

1. O Grupo Parlamentar do Partido Socialista tomou a iniciativa de apresentar, à Mesa da Assembleia da República, o **Projeto de lei nº 493/XII/3ª**, sob a designação *“Integração da totalidade do lugar de Lagoa na União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído (alteração aos limites da União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído e da União das Freguesias de Moreira do Rei e Várzea Cova)”*, nos termos do disposto da alínea b) do artigo 156º e do nº 1 do

⁷ A CAOP serve, de igual modo, para dar cumprimento a obrigações internacionais. A DGT fornece informação relativa à CAOP para vários projetos relacionados com a temática da delimitação administrativa, como sejam o projeto EuroBoundaryMap (EBM) da Eurogeographics, que fornece cartografia administrativa, que serve depois de base às estatísticas do EUROSTAT ou o projeto Second Administrative Level Boundaries (SALB) das Nações Unidas, que disponibiliza uma base de dados global de mapas digitais de limites administrativos.

Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

artigo 167º da Constituição da República Portuguesa, e da alínea b) do nº 1 do artigo 4º e do artigo 18º do Regimento.

2. A supra mencionada iniciativa legislativa reúne todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais, obedecendo ainda ao disposto no nº 2 do artº 7º da Lei do Formulário.
3. A Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local considera que o Projeto de Lei em apreço se encontra em condições de subir a Plenário, e emite o presente Parecer, nos termos do disposto no nº 1 do artigo 136º do Regimento da Assembleia da República.

Anexo: Nota Técnica cujo conteúdo, por economia processual, se dá por integralmente reproduzido.

Palácio de S. Bento, 10 de fevereiro de 2014.

O Deputado Relator,



(Jorge Paulo Oliveira)

O Presidente da Comissão,



(António Ramos Preto)

Projeto de Lei 493/XII/3.^a- “Integração da totalidade do lugar de Lagoa na União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído (alteração aos limites da União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído e da União das Freguesias de Moreira do Rei e Várzea Cova)”

Data de admissão: 13 de janeiro de 2014

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.^a)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- IV. Consultas obrigatórias e/ou facultativas
- V. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Data: 27 de janeiro de 2014

I. **Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa**

A presente iniciativa legislativa, da autoria do Grupo Parlamentar do PS visa proceder "... à alteração aos limites da União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído e da União das Freguesias de Moreira do Rei e Várzea Cova, no Município de Fafe, integrando a totalidade do lugar de Lagoa na União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído. "

Segundo os proponentes "... a reconfiguração do quadro de freguesias de Fafe atendeu ao critério numérico que a Lei impôs (tendo o elenco passado de trinta e seis para vinte e cinco freguesias), não tendo sido dada idêntica atenção às desarmonias territoriais existentes, às quais importa dar solução."

Sustentam os autores desta iniciativa que "a contiguidade territorial assumiu-se como um dos critérios de agregação de freguesias, na medida em que, dessa forma, se potenciaria uma adequada e correta gestão territorial. Foi, de resto, princípio basilar do processo de reorganização administrativa territorial autárquica o de que, das freguesias a agregar, resultasse um único corpo territorial, perfeitamente estabelecido e facilmente reconhecível em termos geográficos.

Concluem os proponentes que "... a situação de Lagoa surge como uma verdadeira extravagância territorial, até por via da repartição numérica existente:.

227 fogos, 117 dos quais na União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído e os restantes 110 na União das Freguesias de Moreira do Rei e Várzea Cova;

. 262 habitantes, 146 dos quais na União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído e os restantes 116 na União das Freguesias de Moreira do Rei e Várzea Cova;

. 203 eleitores, repartidos em 119 na União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído e 84 na União das Freguesias de Moreira do Rei e Várzea Cova."

De acordo com os proponentes, "Afigura-se, pois, pertinente operar uma alteração aos limites territoriais da União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído e da União das Freguesias de Moreira do Rei e Várzea Cova, integrando a totalidade do lugar de Lagoa na União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído, o que tem como consequência a transferência de uma área cifrada em 103,21 hectares de uma para a outra."

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

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

A iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista, nos termos do artigo 167.º da Constituição e do 118.º do Regimento, que consubstanciam 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 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.

É subscrita por dois Deputados, respeitando os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 1 do artigo 123.º do referido diploma, quanto aos projetos de lei em particular. Respeita ainda os limites da iniciativa impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º.

A fixação de limites territoriais das freguesias é competência exclusiva da Assembleia da República, nos termos da alínea n) do artigo 164.º, do n.º 4 do artigo 236.º e do artigo 249.º da Constituição.

Cumpra ainda referir que as leis sobre as matérias previstas na alínea n) do artigo 164.º da Constituição são obrigatoriamente votadas na especialidade pelo Plenário, nos termos do n.º 4 do artigo 168.º

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O projeto de lei inclui uma exposição de motivos e cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Tem um mapa anexo, a que se refere o n.º 2 do artigo 2.º, com a vista aérea das freguesias do município de Fafe.

Quanto à entrada em vigor da iniciativa, em caso de aprovação, terá lugar no dia seguinte ao da sua publicação, nos termos do artigo 3.º do projeto.

Falta informação suficiente para saber se a iniciativa aprovada teria custos para o Orçamento do Estado, mas se o legislador entender que sim, então seria de ponderar uma alteração da redação do referido artigo (Entrada em vigor), de forma a fazer coincidir a sua entrada em vigor com a do Orçamento do Estado posterior à sua publicação, para não se cair na situação prevista no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, igualmente plasmada no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, que consagra o princípio da “lei-travão”, segundo a qual os legisladores “... não podem apresentar projetos de lei, propostas de lei ou propostas de alteração que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento”.

III. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que, neste momento, não se encontram pendentes quaisquer iniciativas ou petições sobre matéria idêntica. No entanto, é de referir que se encontram também pendentes na 11.ª Comissão as seguintes iniciativas sobre matéria que se pode considerar de algum modo conexas:

Projeto de Lei n.º 420/XII/2.ª (PS) – Alteração dos limites territoriais entre as freguesias de Mombeja, e de Ferreira do Alentejo, e os municípios de Beja e de Ferreira do Alentejo;

Projeto de Lei n.º 421/XII/2.ª (PS) – Alteração dos limites territoriais entre as freguesias de Beringel e Mombeja, no município de Beja.

Projeto de Lei 472/XII/3.ª – Limites territoriais entre os concelhos de Sesimbra e do Seixal, no distrito de Setúbal

IV. Consultas obrigatórias e/ou facultativas

Nos termos do artigo 249.º da Constituição da República Portuguesa deverão ser ouvidos os órgãos representativos do Município de Fafe.

Nos termos do artigo 5.º da Carta Europeia da Autonomia Local, ratificada pelo Decreto do Presidente da República, n.º 58/90, de 23 de Outubro, publicado no Diário da República, I Série, n.º 245/90, deverão ser ouvidos os órgãos das freguesias de União das Freguesias de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraido e de União das Freguesias de Moreira do Rei e Várzea Cova.

V. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Os elementos disponíveis não permitem avaliar em concreto se com a aprovação desta iniciativa haverá alteração de receitas para o Estado.