

Projeto de Lei n.º 891/XIV/2.ª (PS)

Aprova a lei-quadro da atribuição da categoria das povoações

Data de admissão: 1 de julho 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. Análise de direito comparado

V. Consultas e contributos

VI. Avaliação prévia de impacto

VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborado por: Maria Leitão, Luísa Colaço, Maria João Godinho e Filomena Romano de Castro (DILP), Isabel Pereira (DAPLEN), João Oliveira (BIB) e Susana Fazenda (DAC)

Data: 22 de setembro de 2021

- **Análise da iniciativa**

- **A iniciativa**

A [presente iniciativa](#) determina o regime jurídico da atribuição da categoria das povoações, na sequência da revogação da Lei n.º 11/82, de 2 de junho, operada pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprovou o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica.

O respetivo articulado integra **15 artigos**, organizados da seguinte forma:

- **Artigo 1.º** (Objeto).
- **Artigo 2.º** (Forma de elevação): lei no caso de povoações localizadas no território do Continente; decreto legislativo regional em relação às povoações localizadas no território das regiões autónomas.
- **Artigo 3.º** (Avaliação do contexto local): o órgão com competência legislativa deve ter em conta:
 - a) A realidade geográfica, demográfica, social, cultural, ambiental e económica da povoação e a sua evolução recente;
 - b) A história e a identidade cultural local;
 - c) Os pareceres emitidos pelos órgãos das autarquias locais respetivas.
- **Artigo 4.º** (Reconhecimento da categoria histórica de Vila).
- **Artigo 5.º** (Elevação à categoria de Vila): apenas as povoações que contem com um número de eleitores, em aglomerado populacional contínuo, superior a 3000 e revelem atividade cívica e cultural regular e atividade económica local relevante nos setores primário, secundário e terciário podem ser elevadas à categoria de Vila. Dos indicadores elencados, importa verificar a existência de pelo menos metade dos seguintes:
 - a) Serviços públicos administrativos autárquicos ou da administração central;
 - b) Centro de Saúde, posto de assistência médica ou farmácia;

- c) Serviços de proteção social, designadamente a cidadãos seniores ou com deficiência;
 - d) Associação de moradores ou de residentes, Casa do Povo, Casa dos Pescadores, associações culturais ou recreativas historicamente enraizadas;
 - e) Pavilhão desportivo ou equipamento de desportos coletivos de prática informal;
 - f) Estação de serviços postais;
 - g) Estabelecimentos comerciais de restauração;
 - h) Estabelecimento de ensino básico ou secundário;
 - i) Agência bancária;
 - j) Parques ou jardins públicos.
- **Artigo 6.º** (Elevação à categoria de Cidade): apenas as vilas que contem um número de eleitores, em aglomerado populacional contínuo, superior a 7500 eleitores e que correspondam a núcleos de urbanização intensa podem ser elevadas à categoria de cidade. Dos indicadores elencados, importa verificar a existência de pelo menos metade dos seguintes:
 - a) Serviços públicos administrativos da administração central;
 - b) Instalações hospitalares com serviço de urgências ou de atendimento permanente;
 - c) Corporação de bombeiros sapadores ou voluntários;
 - d) Auditório, biblioteca, centro cultural, museu ou centro interpretativo;
 - e) Estádio ou parque desportivo multidesportivo;
 - f) Estabelecimentos comerciais de hotelaria;
 - g) Estabelecimento de ensino superior;
 - h) Estabelecimento de ensino pré-primário, creches e infantários;
 - i) Rede de transportes públicos coletivos;
 - j) Parque empresarial ou industrial;
 - k) Centro tecnológico ou de investigação.
 - **Artigo 7.º** (Ponderação excepcional de critérios): permite exceções ao disposto nos artigos 5.º e 6.º.
 - **Artigo 8.º** (Participação das autarquias locais): consagra designadamente a obrigatoriedade de auscultação dos órgãos dos municípios e das freguesias em cujo território se encontram as povoações.

- **Artigo 9.º** (Limites temporais): proíbe a tramitação dos procedimentos legislativos de elevação a vilas ou cidades nos seis meses anteriores à data marcada para a realização, a nível nacional, de quaisquer eleições de órgãos de soberania, de Deputados ao Parlamento Europeu, das assembleias legislativas das regiões autónomas ou dos órgãos do poder local.
 - **Artigo 10.º** (Denominação da povoação)
 - **Artigo 11.º** (Fixação dos limites)
 - **Artigo 12.º** (Heráldica autárquica)
 - **Artigo 13.º** (Aplicação às Regiões Autónomas)
 - **Artigo 14.º** (Produção de efeitos)
 - **Artigo 15.º** (Entrada em vigor): primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação.
-
- **Enquadramento jurídico nacional**

A atribuição da categoria de vila ou cidade a uma povoação não implica quaisquer alterações de carácter administrativo ou jurídico, traduzindo-se antes num reconhecimento da evolução de um determinado aglomerado populacional e da sua história. Muito embora sejam caso raro, há vilas em Portugal que apesar de cumprirem todos os parâmetros para ser cidade sempre recusaram a mudança, como é o caso de Sintra, Cascais ou Ponte de Lima.

Sobre o enquadramento jurídico da matéria relativa à elevação de vila e de cidade importa começar por referir os parágrafos 1.º e 2.º do artigo 12.º do [Código Administrativo de 1936](#)¹ que estabeleciam que «têm categoria de vila todas as povoações que forem sedes do concelho», sendo que «a categoria de cidade só poderá ser conferida às vilas de população superior a 20:000 habitantes, com notável incremento industrial e comercial, servidas por grandes vias de comunicação e dotadas de instalações urbanas de água, luz e esgotos». Por sua vez, o artigo 9.º determinava

¹ Todas as referências legislativas são feitas para o portal oficial do *Diário da República Eletrónico*, salvo indicação em contrário.

que a competência para a criação de novas freguesias pertencia à Assembleia Nacional e ao Governo.

Já após a entrada em vigor da [Constituição da República Portuguesa de 1976](#) e na sequência da apresentação de múltiplas iniciativas relativas à elevação de vila a cidade, foi publicada a [Lei n.º 11/82, de 2 de junho](#)², que aprovou o regime de criação e extinção das autarquias locais e de designação e determinação da categoria das povoações. Este diploma teve origem nos Projetos de Lei n.ºs [48/II](#)³ - *Regime de criação e extinção das autarquias locais, sua delimitação e fixação da categoria das povoações*, e [143/II](#) - *Regime de criação de freguesias e municípios e fixação da categoria das povoações*, apresentados respetivamente pelos Grupos Parlamentares (GP) do Partido Comunista Português e dos Partido Social Democrata, do Centro Democrático Social e do Partido Popular Monárquico. Estas iniciativas foram aprovadas por unanimidade, com a ausência da UDP.

Nos termos dos artigos 2.º e 3.º da Lei n.º 11/82, de 2 de junho, competia à Assembleia da República legislar sobre a designação e a determinação da categoria das povoações, que na apreciação das respetivas iniciativas legislativas deveria ter em consideração os índices geográficos, demográficos, sociais, culturais e económicos; razões de ordem histórica; os interesses de ordem geral e local em causa, bem como as repercussões administrativas e financeiras da alteração pretendida; e os pareceres e apreciações expressos pelos órgãos do poder local.

Relativamente à elevação à categoria de vila, o artigo 12.º do mencionado diploma determinava que uma povoação só poderia ser elevada à categoria de vila quando contasse com um número de eleitores, em aglomerado populacional contínuo, superior a 3000 e possuísse, pelo menos, metade dos seguintes equipamentos coletivos: posto de assistência médica; farmácia; Casa do Povo, dos Pescadores, de espetáculos, centro

² A Lei n.º 11/82, de 2 de junho, foi alterada pela [Lei n.º 8/93, de 5 de março](#). Este diploma revogou os artigos 8.º, 9.º e 12.º do Código Administrativo.

³ Todos os trabalhos preparatórios podem ser consultados no sítio na Internet do Parlamento.

cultural ou outras coletividades; transportes públicos coletivos; estação dos CTT; estabelecimentos comerciais e de hotelaria; estabelecimento que ministre escolaridade obrigatória; e agência bancária. Também importantes razões de natureza histórica, cultural e arquitetónica poderiam justificar uma ponderação diferente dos mencionados requisitos e justificar a elevação a vila ou cidade.

Já no caso da elevação à categoria de cidade, o artigo 13.º estabelecia como requisitos a existência de um número de eleitores, em aglomerado populacional contínuo, superior a 8000 e de, pelo menos, metade dos seguintes equipamentos coletivos: instalações hospitalares com serviço de permanência; farmácias; corporação de bombeiros; casa de espetáculos e centro cultural; museu e biblioteca; instalações de hotelaria; estabelecimento de ensino preparatório e secundário; estabelecimento de ensino pré-primário e infantários; transportes públicos, urbanos e suburbanos; e parques ou jardins públicos.

Em 2012, no âmbito da reorganização administrativa das freguesias, foi aprovada a [Lei n.º 22/2012, de 30 de maio](#), que aprovou o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, diploma que revogou a Lei n.º 11/82, de 2 de junho. Com esta revogação criou-se um vazio normativo em matéria de elevação à categoria de vila e de cidade.

De mencionar que nos termos da alínea *n*) do n.º 1 do [artigo 227.º da Constituição da República Portuguesa](#)⁴, as regiões autónomas são pessoas coletivas territoriais que têm o poder de definir nos respetivos estatutos, nomeadamente, a elevação de povoações à categoria de vilas ou cidades. Assim sendo, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores aprovou o [Decreto Legislativo Regional n.º 14/81/A, de 14 de julho](#), alterado pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 29/2003/A, de 24 de junho](#), diploma que veio regular a matéria da atribuição da categoria de vila às freguesias da Região.

⁴ Diploma consolidado retirado do [sítio](#) da Assembleia da República.

Por sua vez, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira aprovou o [Decreto Legislativo Regional n.º 16/86/M, de 1 de setembro](#), que estabeleceu o regime de criação e extinção das autarquias locais e de designação da categoria das povoações, e que segundo o respetivo preâmbulo veio adaptar a Lei n.º 11/82, de 2 de junho, à especificidade da Região Autónoma da Madeira⁵. Tendo esta lei sido «significativamente alterada pela [Lei n.º 8/93, de 5 de março](#), e justificando-se nova intervenção do legislador regional ao abrigo do disposto na parte final do n.º 2 do seu artigo 13.º⁶, que considere a singularidade do condicionalismo geográfico e populacional da Região», foi o mencionado diploma revogado pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 3/94/M, de 3 de março](#), retificado pela [Declaração de Retificação n.º 34/94, de 31 de março](#).

Segundo a [Pordata](#)⁷ existem atualmente em Portugal [581 vilas](#)⁸ e [159 cidades](#)⁹, sendo que, desde 2011 e 2012, respetivamente, não é criada qualquer vila ou cidade. Efetivamente, datam da XI Legislatura os últimos nove casos de elevação às categorias de vilas ou cidades pela Assembleia da República, concretizadas através das Leis n.ºs [32/2011](#), [33/2011](#), [34/2011](#) e [35/2011](#), de 17 de junho, [38/2011](#), [39/2011](#), [40/2011](#), [41/2011](#) e [42/2011](#), de 22 de junho, diplomas que elevaram as vilas de Albergaria-a-Velha (Albergaria-a-Velha) e de Alfena (Valongo) à categoria de cidade, e as povoações de Terrugem (Sintra), Ferrel (Peniche), Sobrosa (Paredes), Roriz (Santo Tirso), Cruz Quebrada-Dafundo (Oeiras), Aguçadoura (Póvoa de Varzim) e Santa Eulália (Vizela) à categoria de vila.

⁵ Nos termos do artigo 16.º da Lei n.º 11/82, de 2 de junho «a presente lei aplica-se às regiões autónomas», sendo que as «adaptações a introduzir por decreto das respetivas assembleias regionais deverão respeitar os princípios da presente lei.»

⁶ Nos termos do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 8/93, de 5 de março, «a aplicação da presente lei às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira não prejudica a publicação de diploma legislativo regional que lhe introduza as adaptações decorrentes do condicionalismo geográfico e populacional».

⁷ <https://www.pordata.pt/Home>

⁸ <https://www.pordata.pt/Municipios/Vilas-53>

⁹ <https://www.pordata.pt/Municipios/Cidades-51>

De acordo com a exposição de motivos da presente iniciativa, «apesar de revogado em 2012, o regime jurídico definidor das categorias de povoações e dos critérios de elevação de povoações a vilas, que até aí se encontrava plasmado na Lei n.º 11/82, de 2 de junho, a Assembleia da República conserva intocadas as suas competências legislativas sobre a matéria, sendo que o presente «projeto de lei visa atualizar os critérios e disciplinar algumas matérias conexas que não constavam da versão em vigor em 2012, não se tratando de uma mera reposição em vigor do regime então revogado».

- **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 petição. Propondo a passagem de povoação a vila ou de vila a cidade foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas na Legislatura em curso:

- Projeto de Lei n.º 892/XIV/2.^a (PS) - [Elevação da Povoação de Barcouço à categoria de Vila](#);
 - Projeto de Lei n.º 893/XIV/2.^a (PS) - [Elevação da povoação de Boliqueime à categoria de Vila](#);
 - Projeto de Lei n.º 894/XIV/2.^a (PS) - [Elevação da Vila de Almancil à categoria de Cidade](#).

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

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

- **Apreciação dos requisitos formais**

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

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](#)¹⁰ e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagra 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.

A iniciativa 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, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos 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 define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados.

Tratando-se de uma lei-quadro tem valor reforçado, nos termos do n.º 3 do artigo 112.º da Constituição, dado que será pressuposto normativo necessário de outras leis.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 30 de junho de 2021. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local (13.ª) a 1 de julho por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, tendo sido ainda anunciado nesse mesmo dia.

¹⁰ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [Lei formulário](#)¹¹ contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título do projeto de lei – **Aprova a lei-quadro da atribuição da categoria das povoações** - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Com efeito, caso se pretenda tornar o título mais conciso, sugere-se que seja analisada a possibilidade de o iniciar pelo substantivo, eliminando o verbo que o antecede, como recomendam, sempre que possível, as regras de legística formal.

“Lei-quadro da atribuição da categoria das povoações”.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

A iniciativa prevê a sua data de entrada em vigor «no 1.º dia do mês seguinte ao da sua publicação» (artigo 15.º), estando, assim, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação». No artigo 14.º estatui-se ainda que a sua publicação não prejudica os procedimentos em curso da elevação de vilas e cidades.

¹¹ A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Análise de direito comparado**

- **Enquadramento internacional**

- **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Alemanha, Espanha e França.

ALEMANHA

A Alemanha é um Estado federal composto por 16 estados (*Länder*). Estes estão administrativamente divididos em *Kreisen* (ou *Landkreisen*) e *kreisfreie Städte* (cidades mais populosas, com grau de autonomia equivalente aos *Kreisen*). Os *Kreisen* dividem-se em *Gemeinden* (ou *Kommune*), a forma menor de organização administrativa do Estado.

Os *Kreisen* e os *Gemeinden* têm previsão no [artigo 28 da Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland](#)¹² (Constituição federal). [Na versão inglesa](#) da Constituição disponível no mesmo portal, são traduzidos por *counties* e *municipalities*, respetivamente.

O referido artigo 28 da Constituição federal contém a base do poder local, cuja regulação é da competência dos Estados. Assim, não há lei federal que regule a criação de cidades, tendo cada um dos *Länder* autonomia para tal.

¹² Diploma consolidado disponível no portal oficial gesetze-im-internet.de, consultado a 12-07-2021.

Tomando como exemplo o estado de Brandemburgo, a matéria é regulada na lei estadual [*Kommunalverfassung des Landes Brandenburg \(BbgKVerf\)*](#)¹³, nos termos da qual têm a designação de «cidade» (*Stadt*) as povoações que a adquiram com base em legislação anterior. Além disso, a pedido, o governo estadual poderá conceder a designação de «cidade» aos municípios (*Gemeinden*) que tenham carácter urbano, em termos populacionais, do tipo de povoação e das suas características culturais e económicas [§9 (2)].

ESPANHA

A [Constituição](#) espanhola dedica o seu [Título VIII](#) à organização territorial do Estado, cujo [artigo 137.º](#) dispõe que o Estado organiza-se territorialmente em municípios¹⁴, em províncias¹⁵ e em Comunidades Autónomas¹⁶ que se constituam. Todas estas entidades gozam de autonomia para a gestão dos seus respetivos interesses.

No domínio da administração local, a Constituição concede uma especial relevância aos municípios ao garantir-lhes a sua autonomia ao mesmo tempo que estabelece que o seu governo corresponde aos seus respetivos *Ayuntamientos* (câmaras municipais), constituídos pelos *Alcaldes* (presidentes) e pelos *Concejales* (vereadores), sendo estes eleitos pelos residentes do município mediante sufrágio universal, livre e secreto ([artigo 140.º](#)).

Quanto às províncias, estas são entidades locais com personalidade jurídica própria, determinada por agrupamento de municípios e divisão territorial para o cumprimento das atividades do Estado. Qualquer alteração dos limites das províncias será aprovada pelas Cortes Gerais mediante lei orgânica. O governo e a administração autónoma das províncias estão atribuídos a *Diputaciones* ou outras Corporações de carácter

¹³ Disponível em <https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgkverf>, consultado a 12-07-2021.

¹⁴ Existem 8117 municípios que constituem a entidade básica da organização territorial do Estado criando meios de participação dos cidadãos nos assuntos públicos.

¹⁵ O território espanhol é composto por 50 províncias.

¹⁶ Atualmente, existem 17 Comunidades Autónomas, cujos Estatutos podem ser consultados [aqui](#).

representativo. Podem ser criados grupos de municípios diferentes da província. Nos arquipélagos, as ilhas¹⁷ terão além disso a sua administração própria em forma de *Cabildos*¹⁸ ou *Consejos* (artigo 141.º).

No exercício do direito à autonomia reconhecido no artigo 2.º da Constituição, as províncias limítrofes com características históricas, culturais e económicas, os territórios insulares e as províncias com entidade regional histórica poderão ter um governo próprio e constituírem-se em Comunidades Autónomas, nos termos do previsto no citado Título VIII da Constituição e nos respetivos Estatutos.

A iniciativa do processo autonómico corresponde a todas as *Diputaciones* interessadas ou ao órgão interinsular correspondente a dois terços dos municípios cuja população represente, pelo menos, a maioria do censo eleitoral de cada província ou ilha. Estes requisitos devem ser cumpridos no prazo de seis meses desde o primeiro acordo adotado.

As entidades que constituem a administração local estão previstas na [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#)¹⁹ que regula as instituições do governo local e as respetivas competências. No desenvolvimento desta lei, as Comunidades Autónomas aprovaram a sua legislação tendo em conta as especificidades do seu território e a distribuição da população em cada Comunidade Autónoma.

Nos termos da presente lei, as Entidades Locais compreendem: (i) o Município; (ii) a Província; (iii) a Ilha nos arquipélagos Baleares e Canárias, e bem assim, (iv) as Comarcas ou outras entidades²⁰ que agrupem vários municípios, instituídas pelas Comunidades Autónomas em conformidade com a presente lei e os correspondentes Estatutos de Autonomia; (v) as Áreas Metropolitanas²¹; e as (vi) *Mancomunidades* de

¹⁷ Existem 11 ilhas - 4 ilhas Baleares e 7 ilhas Canárias.

¹⁸ São instituições públicas de referência em cada uma das ilhas e são autênticos governos insulares.

¹⁹ Diploma consolidado retirado do portal oficial [boe.es](#). Todas as referências relativas à legislação de Espanha devem considerar-se remetidas para o referido portal, salvo indicação expressa em contrário.

²⁰ Atualmente são 81 - localizadas na Catalunha (41), Aragão (32), País Basco (7), Castilha e Leão.

²¹ Existem 3, situadas na Catalunha (1) e Comunidade Valenciana (2).

Municípios²². Estas últimas entidades locais que terão os poderes administrativos que lhes sejam reconhecidos pelas respetivas leis das comunidades autónomas ([artigo 4.º](#) [.2](#)). O procedimento para criar *comarcas*, áreas metropolitanas e entidades de âmbito territorial inferior ao município é estabelecido pelas leis das comunidades autónomas, nos termos do definido pela *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* (artigos [42.º a 44.º](#)), para o qual a própria lei habilita as comunidades autónomas (disposição adicional 1.ª).

De acordo com o disposto na Constituição e na legislação em vigor, as Entidades Locais no âmbito das suas competências têm plena capacidade jurídica para realizar diversos serviços, nomeadamente adquirir, possuir, reivindicar, tributar ou alienar todo o tipo de bens, celebrar contratos, interpor recursos e intentar as ações previstas nas leis.

O Município é a entidade local básica da organização territorial do Estado, com capacidade jurídica e plena capacidade para o cumprimento dos seus fins. São elementos do Município o território, a população e a organização ([artigo 11.º](#)). A área municipal é o território em que o município exerce as suas competências. Cada município pertence a uma só província.

O [artigo 13.º](#) da aludida *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, prevê medidas que incidam de forma direta na estrutura municipal – criação de novos municípios e a fusão de municípios limítrofes. A criação ou extinção de municípios, assim como a alteração do seu território, regulam-se pela legislação das Comunidades Autónomas sobre o regime local, sem que a alteração do território possa em caso algum modificar os limites das províncias. Neste caso, requerem audição dos municípios interessados e parecer emitido pelo Conselho de Estado ou pelo órgão consultivo superior dos Conselhos dos Governos das Comunidades Autónomas, caso exista, assim como um relatório da Administração que exerça a tutela financeira, ao

²² Uma mancomunidad é uma associação de municípios, que gozam de personalidade jurídica própria para o cumprimento dos seus fins, podendo existir sem limite de tempo ou criada unicamente por um período de tempo determinado para a realização de uma ou mais atividades concretas. Atualmente, existem 1018 que afetam 6190 municípios, ou seja 76% do total dos municípios.

mesmo tempo do pedido deste parecer é dado conhecimento à Administração Geral do Estado.

A criação de novos municípios só pode realizar-se sobre a base de núcleos de populações territorialmente distintos de, pelo menos, 5.000 habitantes, e sempre que os municípios resultantes sejam financeiramente sustentáveis, e com recursos suficientes para o cumprimento das suas competências e não implique uma diminuição na qualidade dos serviços que venham a ser prestados.

Sem prejuízo das competências das Comunidades Autónomas, o Estado, atendendo a critérios geográficos, sociais, económicos e culturais pode estabelecer medidas que favoreçam a fusão de municípios com o fim de melhorar a capacidade de gestão dos assuntos públicos locais. Independentemente da sua população, os municípios contíguos da mesma província poderão acordar a sua agregação mediante um acordo, sem prejuízo do procedimento previsto na legislação autonómica. O novo município resultante da agregação não poderá desagregar-se senão decorridos dez anos.

O [Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril](#), que aprova o *Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local*, que vem regulamentar a supracitada *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, estabelece nos artigos [38.º a 45.º](#), as regras de constituição, modificação, extinção, atribuições e competências das entidades locais de âmbito territorial inferior ao municipal.

Na sequência da revisão constitucional de 2011, o artigo 135.º da Constituição espanhola passou a consagrar a estabilidade orçamental como princípio orientador de toda a atuação da administração pública. Assim, foi aprovada a [Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria e Sostenibilidad Financiera](#) e que exigiu a adaptação de leis básicas em matéria de administração local de modo a adequá-las aos princípios da estabilidade orçamental, sustentabilidade financeira ou eficiência no uso dos recursos públicos locais.

Consequentemente procedeu-se a uma profunda revisão de um conjunto de disposições relativas ao estatuto da administração local, tendo neste âmbito sido aprovada em 2013 a [Ley 27/2013, de 27 de dezembro, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local](#). Um dos objetivos da reforma aprovada por esta lei prendeu-se com a intenção de reduzir o número de entidades locais e de clarificar as competências municipais a fim de evitar duplicações de competências de outras administrações e de diminuir, desta forma, o gasto público. Para facilitar a fusão de municípios, passou a exigir-se que a deliberação fosse tomada com maioria simples, ao invés de maioria absoluta como vinha sendo requerido. Passou a exigir-se um mínimo de 5000 habitantes para a criação de novos municípios e prova de sustentabilidade financeira. O leque de competências próprias passou a estar associado ao número de habitantes.

FRANÇA

A divisão administrativa francesa compreende nos termos do [artigo 72 da Constituição](#)²³, “*les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer*”. A criação de qualquer outra *collectivité territoriale* é feita através de lei, ocupando, se for o caso, o lugar de alguma das existentes. Estas são formas de organização administrativa do território que fazem parte de um conceito mais lato designado por *collectivités territoriales* e que constituem o quadro institucional da participação dos cidadãos na vida local, garantindo a expressão da sua diversidade. As *collectivités territoriales* são pessoas coletivas de direito público, com competências próprias, poder deliberativo, executivo e regulamentar.

As *communes* são o nível mais antigo e mais próximo dos cidadãos dentro da organização territorial da França. Em 1789, aquando da sua criação, sucederam às

²³ Diploma consolidado retirado do portal oficial legifrance.gouv.fr. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a França são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário.

antigas paróquias. O *maire*, eleito pelo conselho municipal, é tanto representante do Estado no município (tem poderes em matéria de estado civil e de polícia administrativa) quanto titular do poder executivo local (prepara e executa as decisões do conselho municipal). São atualmente cerca de 36000.

Os *départements* foram igualmente criados em 1789. Eram originalmente circunscrições da ação do Estado (representado pelo *préfet*) e apenas em 1871 se tornaram *collectivités territoriales*, sendo atualmente 101, 96 dos quais na França metropolitana. Os “conselhos departamentais” são eleitos pelos eleitores de cada cantão e são totalmente renovados a cada seis anos.

As *régions* são de criação mais recente. Eram, na década de 1960, meros estabelecimentos públicos, circunscrições de ação regional destinadas a dar coerência à política do Estado, num patamar superior ao do *département*. A partir de 1982 passaram a ser reconhecidas como autoridade local, tendo os *conseils régionaux* sido eleitos por sufrágio universal pela primeira vez em 1986. Existem, atualmente, 12 regiões.

A administração das *collectivités territoriales* sobre um determinado território é distinta da do Estado. A repartição das competências entre estas e o Estado é efetuada por forma a distinguir, dentro do possível, as que dizem respeito ao Estado e as que são reservadas às *collectivités territoriales*. Concorrem com o Estado na administração e organização do território, no desenvolvimento económico, social, sanitário, cultural e científico, assim como na proteção do ambiente, na luta contra o efeito de estufa e na melhoria da qualidade de vida.

A partir de 2008 iniciou-se a modificação da legislação relativa à organização territorial do país, simplificando-a, por forma a reforçar a democracia local e tornar o território mais atrativo.

A [Lei n.º 2010-1563, de 16 de dezembro](#), que procede à reforma das *collectivités territoriales*, define as grandes orientações e o calendário de aplicação da reforma da organização territorial. Procede à complementaridade de funcionamento entre as diversas entidades territoriais, designadamente através da criação de um *conseiller territorial*, que tem assento tanto no *département* como na *région*. De forma simplificada, visa pôr fim à concorrência de funções, às despesas redundantes, à criação, fusão e extinção de entidades territoriais. Este diploma foi, em parte, revogado pela [Lei n.º 2013-403 de 17 de maio de 2013](#), relativa à eleição dos conselheiros departamentais, municipais e comunitários, modificando o calendário eleitoral.

Os *conseillers territoriaux* com assento, ao mesmo tempo, no *conseil regional* e no *conseil général du département* são eleitos por voto uninominal, a duas voltas, por um período de seis anos. São as entidades que contribuem para uma melhor adaptação da repartição das competências às especificidades locais. Seis meses após a sua eleição elaboram um esquema regional que define e otimiza a repartição das competências entre a *region* e os *départements*.

A clarificação das competências das *collectivités territoriales* e a coordenação dos seus atores são as bases em que assenta a [Lei de n.º 2014-58, de 27 de janeiro de 2014](#), que aprova a modernização da ação pública territorial e a afirmação das metrópoles.

A cláusula geral de competência (CCG) consiste na capacidade geral de intervenção que a *collectivité territoriale* beneficia, no âmbito do exercício das suas competências, sem que seja necessária a especificação das mesmas. Assenta na concretização dos assuntos da *collectivité* ou no interesse público local²⁴.

²⁴ Esta cláusula tinha sido, em parte, suprimida com a reforma de 16 de dezembro de 2010, mas foi restaurada pela Lei de n.º 2014-58, de 27 de janeiro de 2014. A Lei n.º 2015-991, de 7 de agosto de 2015, extingue, novamente, a referida cláusula no que respeita aos *départements* e às *régions*, substituindo-a por competências especificadas, sendo aplicada unicamente às *communes*.

Prosseguindo o objetivo de clarificar as competências das *collectivités territoriales*, [a Lei n.º 2015-991, de 7 de agosto de 2015](#), que aprova a nova organização territorial da República (*NOTRe*), mantém o princípio da especialização das competências das *régions* e dos *départements*, corolário da supressão da cláusula geral de competência.

À luz deste princípio, as *régions* e os *départements* só podem agir no quadro das competências que lhes são atribuídas pelo presente diploma, evitando, desta forma, a interferência do Estado ou outras *collectivités territoriales*.

Paralelamente, o princípio das competências partilhadas é mantido no que respeita às competências que revestem um carácter geral. Desta forma, as competências em matéria de cultura, desporto, turismo, promoção das línguas regionais e educação popular são partilhados entre as *communes*, os *départements*, as *régions* e as *collectivités à statut particulier*.

De um modo geral, a nova definição das competências contemplada nesta última lei confere às *régions* e aos *départements* um papel da maior responsabilidade e reforço da *intercommunalité* e melhora a transparência e a gestão das *collectivités territoriales*.

O [Código Geral das Coletividades Territoriais](#), que foi modificado pelas leis acima mencionadas e do qual constam os princípios gerais que regulam a descentralização da organização administrativa territorial local, precisa as competências de cada coletividade territorial. O [sítio Internet do governo dedicado às coletividades territoriais](#) disponibiliza um [quadro com a repartição de competências](#)²⁵ entre estas coletividades, apresentando-as de acordo com as principais áreas de atuação das *colétivités territoriales*.

A [Direction de l'information légale et administrative – Vie Publique](#) dispõe de informação relevante sobre o assunto.

²⁵ O quadro encontra-se atualizado a novembro de 2019.

- **Consultas e contributos**

- **Consultas obrigatórias**

- **Regiões Autónomas**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 1 de julho de 2021, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, solicitando o envio dos respetivos pareceres no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição. Os respetivos pareceres serão disponibilizados no sítio eletrónico da Assembleia da República, mais especificamente na [página eletrónica da presente iniciativa](#).

- **Outras consultas obrigatórias**

Ao abrigo do disposto no artigo 141.º do Regimento, a Comissão competente promoveu a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE). Está disponível para consulta o [parecer da ANMP](#) na página na internet da iniciativa, que conclui no seguinte sentido: «Inexistindo atualmente na nossa ordem jurídica legislação enquadradora desta matéria, afigura-se-nos oportuna a presente iniciativa legislativa.»

- **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.

Nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não parece suscitar qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

- **Enquadramento bibliográfico**

SOARES, Manuel Pereira – A dificuldade em definir cidade : atualidade da discussão à luz de contributos recentes. **Cadernos Metrópole** [Em linha]. V. 21, n.º 45 (mai./ago. 2019), p. 647-668. [Consult. 2 jul. 2021]. Disponível em: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=135313&img=22575&save=true>>.

Resumo: O artigo aborda a questão da definição de cidade. Começa por recorrer a alguns dos contributos teóricos que, ao longo dos anos, foram sendo dados para essa discussão, convocando alguns dos sociólogos que se debruçaram sobre o tema. Tenta, em seguida, perceber como é definida a cidade de acordo com as suas diferentes realidades. Critérios como os da dimensão e densidade parecem estar presentes em todas as tentativas de definição, mas não são suficientes para conseguir consenso para uma definição única, que parece não ser possível encontrar, sendo claro que a funcionalidade toma uma importância crescente como complemento para essa discussão. O autor explora o caso concreto da realidade portuguesa, e a dicotomia cidade/vila, tão presente no contexto nacional.