

[Projeto de Lei n.º 231/XV/1.ª \(PS\)](#)

Aprova a lei-quadro da atribuição da categoria das povoações

Data de admissão: 20 de julho de 2022

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. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Rafael Silva (DAPLEN), João Carlos Oliveira (BIB), Maria Leitão e Fernando Bento Ribeiro (DILP), e Susana Fazenda (DAC)

Data: 24.11.2022

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa, que retoma o Projeto de Lei n.º 891/XIV/2.^a (PS), determina o regime jurídico de atribuição das categorias de vila ou cidade às 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.

Defendem os proponentes que «desde a entrada em vigor da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, deixou de existir na ordem jurídica portuguesa legislação enquadradora desta realidade, empobrecendo o património jurídico nacional e privando o legislador de critérios orientadores na atribuição, ainda que honorífica, da categoria de vilas e cidades às povoações cujo desenvolvimento e evolução de perfil o justifiquem».

Através da presente iniciativa legislativa, pretendem «repor em vigor um regime jurídico que permita corresponder às aspirações locais de reconhecimento do perfil de cada povoação, atualizando os critérios».

II. APRECIÇÃO DOS 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 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 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.

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

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 define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados.

O artigo 2.º do projeto de lei, ao dispor que a elevação à categoria de vila ou de cidade reveste a forma de decreto legislativo regional em relação às povoações localizadas no território das regiões autónomas, obedece ao disposto na alínea n) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição.²

O n.º 2 do artigo 9.º do projeto de lei limita a restrição ao poder legislativo (suspensão temporária de determinados processos legislativos) da Assembleia da República e das Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira às eleições intercalares para titulares dos órgãos das autarquias locais ou para as assembleias legislativas das regiões autónomas, unicamente para a criação de novas autarquias³ na área respetiva. Da mesma forma, poderá ser analisado pelos Deputados se a previsão de um prazo de suspensão, constante do n.º 1 do artigo 9.º do projeto de lei, para todas as eleições será proporcional e adequada à sua finalidade, podendo justificar-se, por exemplo, considerar uma diferenciação para o período que antecede a data das eleições para Presidente da República e para Deputados ao Parlamento Europeu, de carácter nacional. Não obstante, esta opção já se encontra prevista, por exemplo, no n.º 1 do artigo 15.º da [Lei n.º 39/2021, de 24 de junho](#).⁴

O Regimento prevê, no artigo 141.º, o dever de audição da Associação Nacional de

² «1 - As regiões autónomas são pessoas coletivas territoriais e têm os seguintes poderes, a definir nos respetivos estatutos: (...) n) Elevar povoações à categoria de vilas ou cidades;

³ De referir que este n.º 2 utiliza o conceito de «criação de novas autarquias na área respetiva», enquanto o n.º 1 refere «elevação vilas ou cidades» e o projeto de lei se refere genericamente a «povoações».

⁴ Diploma disponível no sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias quando os projetos de lei digam respeito às autarquias locais, o que se parece justificar dado o disposto nos artigos 8.º e 12.º.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 20 de julho de 2022, acompanhado da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Nesse mesmo dia foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local (13.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República. Foi anunciado na sessão plenária de dia 21 de julho.

▪ **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, conhecida como lei formulário](#).⁵

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.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 15.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no primeiro dia do mês 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».

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](#)

⁵ Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

[normativos](#),⁶ por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Sugere-se que, em sede de especialidade, se uniformizem as designações constantes no título - «lei-quadro da atribuição da categoria das povoações» - e na norma sobre o objeto - «regime jurídico de atribuição das categorias de vila ou cidade às povoações».

De referir ainda que, caso se pretenda adequar a epígrafe do artigo 14.º - «Produção de efeitos» - ao seu conteúdo normativo,⁷ tal poderá implicar alterações na ordenação sistemática das normas.

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 atribuição da categoria de vila ou cidade a uma povoação não implica quaisquer alterações de caráter 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](#)⁸ 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

⁶ Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁷ «A entrada em vigor da presente lei não prejudica os procedimentos em curso de elevação a vilas ou cidades.»

⁸ Todas as referências legislativas são feitas para o sítio da *Internet* do *Diário da República Eletrónico*, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas 20/10/2022.

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](#)^{9,10}, 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](#) - *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*, apresentada respetivamente pelos Grupos Parlamentares do Partido Comunista Português (PCP), do Partido Social Democrata (PSD), do Centro Democrático Social (CDS) e do Partido Popular Monárquico (PPM). Estas iniciativas foram aprovadas por unanimidade, com a ausência da União Democrática Popular (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 cultural ou outras coletividades; transportes públicos coletivos; estação dos CTT;

⁹ 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.

¹⁰ [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 20/10/2022.

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](#)¹¹, 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](#)¹², 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 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. 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

¹¹ [Trabalhos preparatórios](#).

¹² Texto consolidado retirado do portal na Internet da Assembleia da República. Todas as referências à Constituição são feitas para o referido portal. Consultas efetuadas a 20/10/2022.

Região Autónoma da Madeira¹³. 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.º¹⁴, 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](#) existem atualmente em Portugal [581 vilas](#) e [159 cidades](#), sendo que desde 2011 e 2012, respetivamente, que não é criada qualquer vila ou cidade. Efetivamente, datam da XII 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.

A terminar importa referir que de acordo com a exposição de motivos da presente iniciativa, que renova o [Projeto de Lei n.º 891/XIV](#) e que, embora aprovada na generalidade, caducou em 28 de março de 2022, com o final da XIV Legislatura, «o regime proposto recupera o essencial do normativo de 1982, atualizando-o e dilucidando matérias menos claras».

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito internacional**

- Países analisados**

¹³ 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.»

¹⁴ 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».

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Alemanha, Espanha, França e Itália.

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](#)¹⁵ (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.

Tomando como exemplo o estado de Brandemburgo, a matéria é regulada na lei estadual [Kommunalverfassung des Landes Brandenburg \(BbgKVerf\)](#)¹⁶, 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)].

¹⁵ Diploma consolidado disponível no portal oficial '[gesetze-im-internet.de](#)', consultado a 24-10-2021.

¹⁶ Disponível em <https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgkverf>. Consultado no dia 24/10/2022.

ESPAÑA

A [Constituição](#)¹⁷ espanhola, dedica o seu [Título VIII](#) à organização territorial do Estado, cujo [artigo 137.º](#) dispõe que o Estado organiza-se territorialmente em municípios¹⁸, em províncias¹⁹ e em Comunidades Autónomas²⁰ 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 representativo. Podem ser criados grupos de municípios diferentes da província. Nos arquipélagos, as ilhas²¹ terão além disso a sua administração própria em forma de *Cabildos*²² 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

¹⁷ Diploma consolidado retirado do portal oficial do Congresso dos Deputados ([HOME - Congreso de los Diputados](#)
[C:\Users\susana\AppData\Local\Microsoft\Windows\NetCache\Content.Outlook\GWWMS623\congreso.es](#)) Todas as ligações eletrónicas à Constituição espanhola são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consultado no dia 24/10/2022.

¹⁸ Existem 8 117 municípios que constituem a entidade básica da organização territorial do Estado criando meios de participação dos cidadãos nos assuntos públicos.

¹⁹ O território espanhol é composto por 50 províncias.

²⁰ Atualmente, existem 17 Comunidades Autónomas, cujos Estatutos podem ser consultados [aqui](#). Consultado no dia 24/10/2022.

²¹ Existem 11 ilhas - 4 ilhas Baleares e 7 ilhas Canárias.

²² São instituições públicas de referência em cada uma das ilhas e são autênticos governos insulares.

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](#)²³ 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 entidades²⁴ que agrupem vários municípios, instituídas pelas Comunidades Autónomas em conformidade com a presente lei e os correspondentes Estatutos de Autonomia; (v) as Áreas Metropolitanas²⁵; e as (vi) *Mancomunidades* de Municípios²⁶. 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).

²³ 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. Consultado no dia 24/10/2022.

²⁴ Atualmente são 81 - localizadas na Catalunha (41), Aragão (32), País Basco (7), Castilha e Leão.

²⁵ Existem 3, situadas na Catalunha (1) e Comunidade Valenciana (2).

²⁶ 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 criadas unicamente por um período de tempo determinado para a realização de uma ou mais atividades concretas. Atualmente, existem 1 018 que afetam 6 190 municípios, ou seja 76% do total dos municípios.

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 mesmo tempo o 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. Os municípios, independentemente da sua população, 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 10 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 ao 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](#)²⁷, “*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 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 antigas paróquias. O ‘*maire*’ (*presidente da câmara*), 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 36 000.

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*’ (regiões) 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

²⁷ 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. Consultado no dia 24/10/2022.

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 régional*’ 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 ‘*région*’ e os ‘*départements*’.

A clarificação das competências das *collectivités territoriales* e a coordenação dos seus atores são as bases em que assenta a [Lei 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 especificação das mesmas. Assenta na concretização dos assuntos da '*collectivité*' ou no interesse público local²⁸.

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 caráter geral. Desta forma, as competências em matéria de cultura, desporto, turismo, promoção dos 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](#)²⁹, que foi modificado pelas leis acima mencionadas e do qual constam os princípios gerais que regulam a descentralização da

²⁸ 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*.

²⁹ '*Code général des collectivités territoriales*'

organização administrativa territorial local, precisa as competências de cada coletividade territorial. O [sítio Internet do governo dedicado às coletividades territoriais](#)³⁰ disponibiliza um [quadro com a repartição de competências](#)³¹ entre estas coletividades, apresentando-as de acordo com as principais áreas de atuação das '*collectivités territoriales*'.

A [Direction de l'information légale et administrative – Vie Publique](#)³² dispõe de informação relevante sobre o assunto.

ITÁLIA

A [Constituição](#)³³ italiana, no seu [artigo 114.º](#), estatui sobre as subdivisões administrativas de Itália: '*comuni*', '*province*', '*città metropolitane*', '*regioni*' e '*Stato*'.

A primeira grande reforma da autonomia local, na sequência da Constituição de 1948, foi a [Legge 8 giugno 1990, n. 142](#)³⁴, que reconheceu a autonomia dos municípios e províncias com poderes estatutários e regulamentares próprios e definiu o município como uma autoridade local representando a sua comunidade, zelando pelos seus interesses e promovendo o seu desenvolvimento.

Mais recentemente, o '*Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali*' (Texto Consolidado das Leis sobre a Organização das Autoridades Locais) aprovado pelo [Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), veio confirmar a normativa anterior.

Com a reforma do Título V da Constituição, de 18 de outubro de 2001, o modelo original previsto no artigo 114º da Constituição, no qual a República foi dividida em Regiões, Províncias e Municípios, foi substituído por um modelo de uma República redesenhada a partir da "base", constituída por Municípios, Províncias, Cidades Metropolitanas, Regiões e Estado.

³⁰ Disponível em [Accueil | collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr). Consultado no dia 24/10/2022.

³¹ O quadro encontra-se atualizado a novembro de 2019. Consultado no dia 24/10/2022.

³² Disponível em <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/competences-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-clause-generale-competence.html> Consultado no dia 24/10/2022.

³³ As referências à Constituição italiana, salvo indicação em contrário, são feitas para o portal do [Senado](http://www.senato.it) (<https://www.senato.it>) Consultado no dia 24/10/2022.

³⁴ Diploma consolidado retirado do portal oficial '*normattiva.it*'. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a Itália são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultado no dia 24/10/2022.

Esta reforma modificou igualmente o [n.º 6 do artigo 117.º](#), que estabelece que o poder regulamentar é conferido ao Estado, salvo delegação nas regiões, dividindo simultaneamente as áreas de competência entre os municípios, províncias e cidades metropolitanas, que são responsáveis pela organização e execução das funções que lhes são atribuídas.

Ao Estado é, portanto, atribuída a competência legislativa para identificar as funções fundamentais das autoridades locais e a estas últimas a regulamentação dos perfis de gestão organizacional.

Analisando as disposições do Título V da Constituição, o [artigo 118.º](#) distingue diferentes classes de funções administrativas que são da responsabilidade das autoridades locais.

Para cada nível de governo, nos termos do nº 2 do artigo 118º da Constituição, são atribuídas funções próprias e funções conferidas apenas por lei estatal ou regional na implementação da sua própria matéria, mantendo as funções administrativas com o único objetivo de salvaguardar o exercício unitário.

A [Legge 7 aprile 2014, n. 56](#) (a chamada "Lei Delrio") ditou uma ampla reforma no domínio das autoridades locais, prevendo a criação e regulamentação das cidades metropolitanas e a redefinição do sistema provincial, bem como uma nova disciplina no domínio das uniões e fusões de municípios. Ao fazê-lo, a lei define tanto as cidades metropolitanas como as províncias como "corpos territoriais de vastas áreas".

No que diz respeito à reorganização das províncias, está prevista para elas uma estrutura organizacional semelhante à da cidade metropolitana. Assim, são órgãos da província: o presidente da província (que, no entanto, é um órgão eletivo de segundo grau), o conselho provincial e a assembleia de presidentes de câmara.

O Tribunal Constitucional, no [Acórdão n.º 50 de 2015](#)³⁵, considerou que as questões de constitucionalidade levantadas por algumas regiões contra a reforma da Lei 56/2014 eram infundadas. Em particular, o Tribunal reconheceu que a *Lei n.º 56/2014* "visava realizar uma reforma sistémica significativa da geografia institucional da República, com

³⁵ Disponível em <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do?anno=2015&numero=50&operazione=ricerca>
Consultado no dia 24/10/2022.

vista a simplificar a organização das entidades territoriais, sem chegar ao ponto de abolir as previstas na Constituição".

A Itália está dividida em 20 regiões. O Friuli Venezia Giulia, a Sardenha, a Sicília, o Trentino-Alto Adige/Südtirol e o Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste têm formas e condições especiais de autonomia, de acordo com os seus respetivos estatutos especiais adotados com lei constitucional. A Região Trentino-Alto Adige/Südtirol é constituída pelas Províncias Autónomas de Trento e Bolzano.

O *Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267* - Texto Consolidado das Leis sobre a Organização das Autoridades Locais – nos seus [artigos 13.º a 35.º](#) estatui sobre os seus “sujeitos” (entes locais).

O município é responsável por todas as funções administrativas relativas à população e ao território municipal, especialmente nos sectores orgânicos dos serviços pessoais e comunitários, do ordenamento do território e do desenvolvimento económico, a menos que seja expressamente atribuído a outros sujeitos por lei estatal ou regional, de acordo com as suas respetivas competências. Para o exercício de funções em áreas territoriais apropriadas, implementa formas de descentralização e cooperação tanto com outros municípios como com a província.

De acordo com o [artigo 18.º](#) «O *título de cidade* pode ser concedido por Decreto do Presidente da República sob proposta do Ministro do Interior a municípios distinguidos pela sua memória, monumentos históricos e importância actual».

O título de cidade em Itália é concedido aos municípios que o receberam por decreto do rei (até 1946) ou do chefe de Estado provisório (até 1948) ou, posteriormente, do presidente da República, em virtude da sua importância histórica, artística, cívica ou demográfica. Outras cidades ostentam o título em virtude de actos legislativos de estados pré-unitários, ou fazem-no em virtude de costumes antigos e ininterruptos: em alguns casos, os títulos concedidos pelos estados pré-unitários foram ratificados pela legislação da República Italiana; noutros casos, o direito ao título só é consagrado em actos pré-unitários. Em algumas regiões com estatuto especial e províncias autónomas, toda a matéria foi devolvida à legislação regional.

O [ISTAT](#)³⁶ (*Istituto Nazionale di Sattistica*) regista variações territoriais e administrativas - mudanças nos distritos territoriais, criação de novas unidades territoriais, mudanças de nome - que ocorrem no território nacional.

Estas alterações são registadas em listas especiais, publicadas de seis em seis meses, a meio e no final do ano. Outras atualizações podem ser publicadas noutras alturas, com referência ao ano em curso, para assegurar a divulgação atempada dos códigos estatísticos das unidades territoriais afetadas pelas alterações.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

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

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar, verificou-se que, na Legislatura em curso, não foram apresentadas iniciativas legislativas ou petições sobre matéria idêntica.

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

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar, verificou-se que, na legislatura anterior, para além do [Projeto de Lei n.º 891/XIV/2.ª \(PS\)](#) - Aprova a lei-quadro da atribuição da categoria das povoações, propondo a passagem de povoação a vila ou de vila a cidade foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas:

- 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](#).

³⁶ Disponível no portal do ISTAT, em [Codici statistici delle unità amministrative territoriali: comuni, città metropolitane, province e regioni](#) Consultado no dia 24/10/2022.

• CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas obrigatórias Regiões Autónomas

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 21 de julho de 2022, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer, nos termos do artigo 6.º da [Lei n.º 40/96, de 31 de agosto](#), que regula a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, e do artigo 142.º do Regimento, para efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Estes pareceres podem ser consultados na página eletrónica da Assembleia da República, mais especificamente na [página da presente iniciativa](#).

O parecer do Governo Regional [dos Açores](#) indica que «nada há a referir relativamente à especificidade dos direitos e interesses da Região Autónoma dos Açores». Já o Governo Regional [da Madeira](#) e a Assembleia Legislativa da Região Autónoma [da Madeira](#) nada têm a opor, dado que «a aplicação deste diploma às Regiões Autónomas será efetuada nos moldes que forem nos decretos legislativos regionais», ficando assim «salvaguardado que os limites específicos, adaptados à realidade regional, serão sempre definidos pelas Regiões Autónomas pelo que a identidade de cada povoação e, conseqüentemente, de todo o território regional será, atinente a esta matéria, da responsabilidade do legislador regional.»

Por último, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma [dos Açores](#) descreve a evolução do ordenamento jurídico sobre esta matéria, bem como a presente iniciativa, tendo a Comissão Especializada Permanente de Política Geral dado parecer desfavorável ao projeto de lei.³⁷

Outras

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).

³⁷ Com os votos a contra (parecer desfavorável) do PSD e a favor (parecer favorável) do BE e CDS-PP, sendo que o PS e o PPM não se pronunciaram.

• 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. 10 out. 2022]. Disponível em: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=135313&img=22575&save=true>>.

Resumo: O artigo procura fazer uma aproximação à 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. Como afirma o autor, «a cidade é um assunto complexo. Defini-la torna-se, portanto, tarefa árdua e de difícil, se não mesmo impossível, unanimidade». O artigo termina a explorar o caso concreto da realidade portuguesa, e a dicotomia cidade/vila, tão presente no contexto nacional.