



NOTA TÉCNICA



[Projeto de Lei n.º 189/XVI/1.ª \(PSD\)](#)

Elevação da povoação de Tornada à categoria de Vila

Data de admissão: 20 de maio de 2024

Comissão de Poder Local e Coesão Territorial (13.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

Elaborada por: Maria Leitão (DILP), Isabel Pereira (DAPLEN) e Susana Fazenda (DAC)

Data: 16.07.2024



I. A INICIATIVA

O projeto de lei em apreço visa a elevação da povoação de Tornada à categoria de vila.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa legislativa em apreço é apresentada pelos Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e 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 toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa 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 princípios constitucionais.

A iniciativa deu entrada em 19 de junho de 2024, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitida a 20 de junho, data em que baixou na generalidade à Comissão de Poder Local e Coesão Territorial (13.^a), por despacho do

¹ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.



NOTA TÉCNICA



Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciada na reunião plenária do dia 21 do mesmo mês.

▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na comissão ou na redação final.

A presente iniciativa legislativa apresenta um título - «Elevação da povoação de Tornada à categoria de Vila» - que traduz sinteticamente o seu objeto em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, podendo, em caso de aprovação, ser objeto de aperfeiçoamento.

Em caso de aprovação em votação final global, deve ser publicada sob a forma de lei na 1.ª série do Diário da República, conforme o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da [Lei formulário](#).

Formatou: Tipo de letra: Não Itálico

No que respeita ao início de vigência, o projeto de lei estabelece, no seu artigo 3.º, que a entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte à sua publicação», estando em conformidade o n.º 1 do artigo 2.º da citada 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».

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

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O [Código Administrativo de 1936](#)² foi durante muitas décadas o único instrumento normativo com regras sobre a matéria da atribuição da categoria de vila ou cidade às povoações. Estabelecia, nos parágrafos 1.º e 2.º, que têm a «categoria de vila todas as

² Todas as referências legislativas são feitas para o sítio da *Internet do Diário da República*, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 16/07/2024.

Projeto de Lei n.º 189/XVI/1.ª (PSD)

Comissão de Poder Local e Coesão Territorial (13.ª)



NOTA TÉCNICA



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». A competência para a criação de novas freguesias pertencia então à Assembleia Nacional e ao Governo, conforme o disposto no artigo 9.º.

Já após a entrada em vigor da [Constituição da República Portuguesa de 1976](#)³ 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](#)^{4,5,6}, que aprovou o regime de criação e extinção das autarquias locais e de designação e determinação da categoria das povoações. Nos termos dos artigos 2.º e 3.º daquele diploma, 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 da Lei n.º 11/82, de 2 de junho, determinava que tal só poderia ocorrer 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; estabelecimentos comerciais e de hotelaria; estabelecimento que ministre escolaridade obrigatória; e agência bancária. Também importantes razões de natureza histórica,

³ 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 16/07/2024.

⁴ [Trabalhos preparatórios](#). A [Lei n.º 11/82, de 2 de junho](#), 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*, apresentadas, respetivamente, pelos Grupos Parlamentares, do Partido Comunista Português, e do Partido Social Democrata, Centro Democrático Social e Partido Popular Monárquico. Estas iniciativas foram aprovadas por unanimidade, com a ausência da UDP.

⁵ Todas as referências a trabalhos preparatórios são feitas para o portal na *Internet* da Assembleia da República, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 16/07/2024.

⁶ A [Lei n.º 11/82, de 2 de junho](#), foi alterada pela [Lei n.º 8/93, de 5 de março](#), que revogou os artigos 8.º, 9.º e 12.º do Código Administrativo.

Projeto de Lei n.º 189/XVI/1.^a (PSD)

Comissão de Poder Local e Coesão Territorial (13.^a)



cultural e arquitetónica poderiam justificar uma ponderação diferente dos mencionados requisitos e fundamentar a elevação a vila ou cidade.

Em 2012, no âmbito da reorganização administrativa das freguesias foi publicada a [Lei n.º 22/2012, de 30 de maio](#)^{7,8} (texto consolidado), que aprovou o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, diploma que revogou integralmente a Lei n.º 11/82, de 2 de junho. Com esta revogação criou-se um vazio normativo em matéria de elevação às categorias de vila e cidade, que só veio a terminar com a publicação da [Lei n.º 24/2024, de 20 de fevereiro](#)⁹, que aprovou a lei-quadro da atribuição das categorias de vila ou cidade às povoações, lei que reproduz parte do normativo de 1982.

Assim, e nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 24/2024, de 20 de fevereiro, a atribuição de categorias às povoações reveste a forma de lei, em relação às povoações localizadas no território do continente; e a de decreto legislativo regional em relação às povoações localizadas no território das regiões autónomas. Já de acordo com o artigo 2.º, podem ser elevadas à categoria de vila, as povoações com mais de 3000 eleitores, em aglomerado populacional contínuo, que revelem atividade económica local relevante nos setores primário, secundário ou terciário e atividade cívica e cultural regular, sendo necessária a existência de, pelo menos, dois terços das seguintes instituições ou equipamentos coletivos: serviços públicos da administração central ou local prestados presencialmente com caráter permanente à população; centro de saúde; farmácia; respostas sociais, designadamente à infância, a idosos e a pessoas com deficiência; estabelecimento de ensino básico ou secundário; associações culturais ou recreativas historicamente enraizadas; pavilhão desportivo ou equipamento de desportos coletivos de prática informal; estabelecimento de prestação de serviços postais; agência bancária; estabelecimentos de restauração ou empreendimentos turísticos; parques ou jardins públicos de utilização pública; e património cultural classificado de interesse

⁷ [Trabalhos preparatórios](#). A Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, teve origem na [Proposta de Lei n.º 44/XII – Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica](#), apresentada pelo Governo, que foi aprovada com os votos do Partido Social Democrata e do Partido Popular, a abstenção do Deputado do PS Miguel Coelho e a votação contra dos restantes Grupos Parlamentares.

⁸ A [Lei n.º 22/2012, de 30 de maio](#), foi alterada pela [Lei n.º 39/2021, de 24 de junho](#).

⁹ [Trabalhos preparatórios](#). A Lei n.º 24/2024, de 20 de fevereiro, teve origem no [Projeto de Lei n.º 231/XV – Aprova a lei-quadro da atribuição da categoria das povoações](#), apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista, que foi aprovada com os votos de todos os Grupos Parlamentares e com a abstenção do Partido Comunista Português.

Projeto de Lei n.º 189/XVI/1.^a (PSD)

Comissão de Poder Local e Coesão Territorial (13.^a)



NOTA TÉCNICA



municipal, público ou nacional. Prevê-se agora, no n.º 1 do artigo 5.º, o reconhecimento da titularidade histórica da categoria de vila a todas as povoações que sejam ou tenham sido sede de concelho, nomeadamente em virtude da demonstração da concessão de Carta de Foral e da existência de estrutura administrativa relevante, acolhendo a solução pioneira consagrada no [Decreto Legislativo Regional n.º 29/2003/A, de 24 de junho](#).

Acrescenta o artigo 7.º que a atribuição de categorias às povoações deve ter em conta: a realidade geográfica, demográfica, económica, social, cultural, ambiental da povoação e a sua evolução recente; a história e a identidade sociocultural local; os interesses de ordem geral e local em causa, bem como as repercussões administrativas e financeiras da alteração em causa; e os pareceres emitidos pelos órgãos das autarquias locais respetivas. Dispõem, ainda, os n.ºs 1 e 2 do artigo 8.º que os órgãos dos municípios e das freguesias em cujo território se encontram as povoações são obrigatoriamente auscultados, no decorrer do procedimento legislativo de atribuição de categoria, sendo que a falta de pronúncia dos órgãos dos municípios e das freguesias, no prazo máximo de 90 dias, não impede o prosseguimento da iniciativa legislativa. As assembleias municipais e as assembleias de freguesia podem deliberar por maioria absoluta dos seus membros em efetividade de funções, sob proposta do respetivo órgão executivo ou de um terço dos seus membros, a submissão ao órgão legislativo competente de solicitação de elevação a vila ou cidade de uma povoação localizada no seu território (n.º 3 do artigo 8.º). De salientar que não é permitida a tramitação dos procedimentos legislativos de elevação a vila ou cidade, durante o período de seis meses que imediatamente antecede a 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 para os titulares dos órgãos das autarquias locais (n.º 1 do artigo 9.º).

Para além da atualização de critérios e da sistematização de algumas matérias conexas, cumpre mencionar três elementos inovadores e clarificadores do procedimento de elevação a vila ou cidade constante da Lei n.º 24/2024, de 20 de fevereiro:

- O primeiro, consagrado no artigo 10.º, estabelece que a elevação de uma povoação a uma nova categoria não determina a alteração obrigatória da denominação da povoação, quando esta incluir previamente referência expressa



NOTA TÉCNICA



a outra categoria na sua denominação histórica, sem prejuízo de decisão expressa do legislador nesse sentido, auscultados especificamente os órgãos das autarquias locais sobre a matéria;

- O segundo, previsto no artigo 11.º, determina que nos casos em que a povoação a elevar a vila ou cidade não corresponda previamente a uma circunscrição territorial administrativa, histórica ou ainda existente, o perímetro da vila ou cidade é definido no ato legislativo que atribui a categoria;
- O terceiro, constante do artigo 12.º, prevê que as autarquias locais cuja heráldica deva, nos termos da lei, ser objeto de alteração na sequência da elevação da povoação da sua sede a vila ou cidade, iniciam o procedimento respetivo no prazo de um ano a contar da publicação do ato legislativo que proceder à elevação.

A presente iniciativa vem propor a elevação da povoação de Tornada à categoria de vila, povoação que pertence desde 1835 ao município de [Caldas da Rainha](#). Sede da extinta freguesia com o mesmo nome, era limitada a norte pelas freguesias de Alfeizerão (concelho de Alcobaça) e Salir do Porto, a sul por Nossa Senhora do Pópulo e Santo Onofre, a leste por Salir de Matos e Coto, e a Oeste por Serra do Bouro, tendo uma área de 19,7 km² de área, com 3561 habitantes e uma densidade populacional de 180,8 hab/km² ¹⁰. No âmbito da reorganização administrativa do território das freguesias resultante da [Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro](#) ¹¹, a freguesia de Tornada foi agregada à de Salir do Porto, tendo dado origem à [União das Freguesias de Tornada e Salir do Porto](#). Ocupando 29,53 km² de área, com 4434 habitantes e uma densidade populacional de 150,2 hab./km² ¹², a União das Freguesias de Tornada e Salir do Porto é atualmente constituída por 10 localidades: Tornada, Bairro Social, Campo, Reguengo da Parada, Chão da Parada, Mouraria, Casais Morgados, Salir do Porto, Casais de Salir do Porto e Bouro ¹³.

¹⁰ Os valores apresentados são os constantes dos [Censos de 2011](#), constantes do [sítio](#) do Instituto Nacional de Estatística. Consultas efetuadas a 16/07/2024.

¹¹ A [Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro \(Declaração de Retificação n.º 19/201, de 28 de março\)](#), foi revogada pela [Lei n.º 39/2021, de 24 de junho](#), que definiu o regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias.

¹² Os valores apresentados são os constantes dos [Censos de 2021](#), que constam do [sítio](#) do Instituto Nacional de Estatística. Consultas efetuadas a 16/07/2024.

¹³ Informação retirada do [sítio](#) da [União das freguesias de Salir do Porto e Tornada](#). Consultas efetuadas a 16/07/2024.



NOTA TÉCNICA



Tornada, anteriormente denominada Cornaga e pertencente ao concelho de Óbidos, inclui hoje os aglomerados populacionais de Tornada, Campo, Chão da Parada, Reguengo da Parada, Casais dos Morgados, Mouraria, Casais do Rio do Peixe e Casais do Vau¹⁴.

A terminar, cumpre referir que segundo a [Pordata](#)¹⁵ 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 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.

IV. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

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

■

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), verificou-se que o GP do PSD apresentou o [Projeto de Lei n.º 143/XVI/1.ª \(PSD\)](#) - Elevação da Povoação de Salir do Porto à Categoria de Vila e o [Projeto de Lei n.º 144/XVI/1.ª \(PSD\)](#) - Elevação da Povoação de Salir de Matos à Categoria de Vila, cujos relatórios já foram aprovados pela Comissão.

¹⁴ Informação retirada do [sítio](#) da [União das freguesias de Salir do Porto e Tornada](#). Consultas efetuadas a 16/07/2024.

¹⁵ A [PORDATA](#), Base de Dados de Portugal Contemporâneo, é organizada e desenvolvida pela Fundação Francisco Manuel dos Santos, tendo sido criada em 2009. Proceda à recolha, organização, sistematização e divulgação da informação sobre múltiplas áreas da sociedade, para Portugal, municípios e países europeus. As estatísticas divulgadas são provenientes de fontes oficiais e certificadas, com competências de produção de informação nas áreas respetivas. Consultas efetuadas a 16/07/2024.

Projeto de Lei n.º 189/XVI/1.ª (PSD)

Comissão de Poder Local e Coesão Territorial (13.ª)



NOTA TÉCNICA



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

A consulta à mesma base de dados permite verificar a inexistência de iniciativas legislativas e de petições sobre matéria conexa na legislatura anterior.

V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas obrigatórias**

A Comissão de Poder Local e Coesão Territorial promoveu, ao abrigo do disposto no artigo 8.º da Lei n.º 24/2024, de 20 de fevereiro, a auscultação dos órgãos dos municípios e das freguesias em cujo território se encontra a povoação de Tornada.

Todos os contributos recebidos serão disponibilizados na [página da iniciativa](#).