

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA
DOS AÇORES**



**COMISSÃO ESPECIALIZADA PERMANENTE DE
POLÍTICA GERAL**

RELATÓRIO E PARECER

AUDIÇÃO N.º 76/XII-AR

**PROJETO DE LEI N.º 891/XIV (PS) – “APROVA A LEI-QUADRO DA ATRIBUIÇÃO DA
CATEGORIA DAS POVOAÇÕES”**

21 DE JULHO DE 2021



INTRODUÇÃO

A Comissão Permanente de Política Geral analisou e emitiu parecer, no dia 21 de julho de 2021, na sequência do solicitado por Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, sobre a **Audição n.º 76/XII - Projeto de Lei n.º 891/XIV (PS) – “Aprova a lei-quadro da atribuição da categoria das povoações”**.

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

O Projeto de Lei em apreciação, oriundo da Assembleia da República, enquadra-se no disposto no n.º 2 do artigo 229.º, da Constituição da República Portuguesa, no n.º 1 do artigo 116.º e artigo 118.º, ambos do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores – Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro e na Lei n.º 40/96, de 31 de agosto.

Considerando a matéria em análise (administração pública regional), constata-se que a competência para emitir parecer é da Comissão de Política Geral, nos termos do artigo 3.º da Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 1/2021/A, de 6 de janeiro.

APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

O Projeto de Lei em apreciação, subscrito pelo PS, tem por objeto, conforme plasmado no seu artigo 1.º, determinar o regime jurídico de atribuição das categorias das povoações.

Na exposição de motivos que fundamenta a presente iniciativa, o proponente refere que “A atribuição da categoria de vila ou cidade a uma povoação, não tendo impacto na sua organização administrativa ou na sua gestão autárquica, reveste-se, porém, de uma relevância simbólica importante, atestando a evolução da realidade urbana de um determinado aglomerado populacional e comportando um significativo reconhecimento da história local e identidade cultural de cada localidade.



Existem atualmente 159 povoações com a categoria de cidade e 581 com a categoria de vila, sendo que um número elevado viu a atribuição dessa categoria ocorrer já no decurso do regime democrático instaurado com o 25 de abril e com a aprovação da Constituição de 1976. Durante todo o período ditatorial, entre 1926 e 1974, apenas teve lugar a elevação de 11 povoações à categoria de vila e de 7 à categoria de cidade, enquanto que o balanço em democracia é de 370 povoações elevadas à categoria de vila e 116 povoações elevadas à categoria de cidade, demonstrando uma muito superior sensibilidade da parte dos órgãos com competência legislativa para corresponder às aspirações locais e à evolução do território.

Efetivamente, o Código Administrativo de 1936, único instrumento normativo com regras sobre a matéria e ainda vigente aquando da entrada em vigor da nova Constituição em 1976, determinava apenas, sinteticamente, no parágrafos 1.º e 2.º do seu artigo 12.º *“que têm categoria de vila todas as povoações que forem sedes do concelho”* e ainda 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.”*

Num novo quadro constitucional, e tendo-se verificado inúmeros casos de novas iniciativas de elevações à categoria de vila e cidade (mais de setenta apenas na I Legislatura, entre 1976 e 1980), o legislador acabou por concluir pela utilidade em definir e aprofundar critérios harmonizadores para enquadrar esta decisão relevante para a vida das comunidades locais, ainda que revestida, então como agora, de uma dimensão eminentemente simbólica.

Assim, o procedimento legislativo que acabaria por conduzir à aprovação da Lei n.º 11/82, de 2 de junho, foi desencadeado pela apresentação de dois Projetos de Lei, um de autoria do Partido Social Democrata, do Centro Democrático Social e do Partido Popular Monárquico e outro do Partido Comunista Português, sendo que, em ambos os casos, as versões iniciais apenas determinavam sobre a matéria da elevação à categoria de vilas e cidades que se tratariam de matéria reservada à intervenção legislativa parlamentar. Seria no decurso da discussão e votação na especialidade que seriam inseridos dois novos artigos (artigos 12.º e 13.º), densificando os critérios de atribuição daquelas categorias e que vigorariam até à sua revogação em 2012.

Relativamente à elevação à categoria de vila, determinava a lei que a mesma só poderia ocorrer quando a povoação 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.

Já quanto à elevação a cidade, esta poderia ocorrer quando as vilas contassem com um número de eleitores, em aglomerado populacional contínuo, superior a 8000 e possuíssem, 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.

Tendo estes elementos enquadradores sido particularmente relevantes e capazes de evidenciar a evolução de um determinado aglomerado aquando da sua emissão na primeira metade da década de 80 do século passado, em 2021, contudo, já não corresponderão exclusiva e integralmente aos melhores indicadores da evolução de uma determinada localidade, havendo que atualizar algumas das referências de então.

Sublinhe-se, ainda, que mesmo antes da intervenção legislativa da Assembleia da República, e ciente da carência de normas atualizadas sobre a matéria, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores aprovava já o Decreto Legislativo Regional n.º 14/81/A, de 14 de julho, disciplinando a matéria da atribuição da categoria de vila às freguesias da Região. O diploma seria objeto de uma alteração em 2003, através do Decreto Legislativo Regional n.º 29/2003/A, de 24 de junho.

Por seu turno, e visando já adaptar o normativo nacional à realidade das Regiões Autónomas, nos termos previstos no próprio artigo 16.º da Lei n.º 11/82, de 2 de junho, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira fez aprovar o Decreto Legislativo Regional n.º 16/86/M, de 1 de setembro, posteriormente substituído pelo Decreto Legislativo Regional n.º 3/94/M, de 3 de março (regulando quer a matéria da elevação de categoria, quer a da criação de autarquias locais, à semelhança da lei nacional).

Em 2012, no quadro da reorganização administrativa das freguesias desencadeada por proposta do XIX Governo Constitucional, ao proceder-se à substituição do regime jurídico de criação de freguesias, constante também da Lei n.º 11/82, de 2 de junho, revogou-se integralmente aquele diploma, não obstante ser também a sede da disciplina jurídica da elevação de povoações a vilas



e cidades, desperdiçando-se a oportunidade para atualizar o regime e causando-se um indesejado vazio normativo.

Assim, desde a entrada em vigor da Lei n.º 22/2021, 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.

Consequentemente, datam de 2011, e correspondem a procedimentos legislativos iniciados e concluídos ainda na XI Legislatura, os últimos onze casos de elevação de povoações às categorias de vilas ou cidades pela Assembleia da República, através das Leis n.ºs 32/2011, 33/2011, 34/2011 e 35/2011, de 17 de junho, e 36/2011, 37/2011, 38/2011, 39/2011, 40/2011, 41/2011 e 42/2011, de 22 de junho, que elevaram as vilas de Albergaria-a-Velha (no concelho homónimo) e de Alfena (no concelho de Valongo) à categoria de cidade, e as povoações de Terrugem (no concelho de Sintra), Ferrel (concelho de Peniche), Sobrosa (no concelho de Paredes), Roriz (no concelho de Santo Tirso), Cruz Quebrada-Dafundo (no concelho de Oeiras), Aguçadoura (no concelho da Póvoa de Varzim) e Santa Eulália (no concelho de Vizela) à categoria de vila.

Decorrida quase uma década após a revogação das normas sobre a matéria, e concluída também a reforma legislativa que permitiu introduzir de novo racionalidade e equilíbrio a matéria relativa à criação de Freguesia, aprovada pela Assembleia da República e já promulgada pelo Presidente da República, cumpre colmatar a lacuna criada em 2012 neste domínio.

Nesse sentido, através da presente iniciativa legislativa, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista pretende repor em vigor um regime jurídico que permita corresponder às aspirações locais de reconhecimento do perfil de cada povoação, atualizando os critérios que, nalguns casos, já se encontravam datados, correspondendo a uma reflexão empreendida há quase quatro décadas.

Em grande medida, o regime proposto recupera o essencial do normativo de 1982, atualizando-o e dilucidando matérias menos claras. No que respeita à forma dos atos de elevação, mantém-se o preceituado que resulta do texto constitucional, determinando que a elevação de povoações às categorias de vila ou de cidade reveste a forma de lei em relação às povoações localizadas no território do Continente, e de decreto legislativo regional em relação às povoações localizadas no território das Regiões Autónomas, acautelando a competência destas, prevista na alínea n) do n.º 1 do artigo 227 da Constituição.



Por outro lado, e acolhendo a solução pioneira do Decreto Legislativo Regional n.º 29/2003/A, de 24 de junho, a que já aludimos, procede-se ao reconhecimento legal da titularidade histórica da categoria de vila a todas as povoações que sejam ou tenham sido sede de concelho, nomeadamente em virtude da concessão de Carta de Foral, ultrapassado uma dúvida que nalguns pontos do país se tem gerado.

Quanto aos critérios de elevação, para além de se prever a necessidade de ponderação da realidade geográfica, demográfica, social, cultural, ambiental e económica da povoação e a sua evolução recente, da história e a identidade cultural local e os pareceres emitidos pelos órgãos das autarquias locais respetivas, propõe-se uma atualização dos critérios aplicáveis a vilas e cidades, mantendo o mesmo número de cidadãos eleitores que resultava da legislação de 1982.

Assim, passam a considerar-se indicativos de uma atividade cívica e cultural regular e atividade económica local relevante nos setores primário, secundário e terciário suscetíveis de justificar uma elevação a vila, a existência de, pelo menos, metade das seguintes categorias de instituições ou equipamentos coletivos:

- Serviços públicos administrativos autárquicos ou da administração central;
- Centro de Saúde, posto de assistência médica ou farmácia;
- Serviços de proteção social, designadamente a cidadãos seniores ou com deficiência;
- Associação de moradores ou de residentes, Casa do Povo, Casa dos Pescadores, associações culturais ou recreativas historicamente enraizadas;
- Pavilhão desportivo ou equipamento de desportos coletivos de prática informal;
- Estação de serviços postais;
- Estabelecimentos comerciais de restauração;
- Estabelecimento de ensino básico ou secundário;
- Agência bancária;
- Parques ou jardins públicos.

Já quando às cidades, considera-se indicativo da presença de núcleos de urbanização intensa a existência de, pelo menos, metade das seguintes categorias de instituições ou equipamentos coletivos:



- Serviços públicos administrativos da administração central;
- Instalações hospitalares com serviço de urgências ou de atendimento permanente;
- Corporação de bombeiros sapadores ou voluntários;
- Auditório, biblioteca, centro cultural, museu ou centro interpretativo;
- Estádio ou parque desportivo multidesportivo;
- Estabelecimentos comerciais de hotelaria;
- Estabelecimento de ensino superior;
- Estabelecimento de ensino pré-primário, creches e infantários;
- Rede de transportes públicos coletivos;
- Parque empresarial ou industrial;
- Centro tecnológico ou de investigação.

Pretendendo-se criar um regime quadro harmonizador, não se pretende todavia deixar de atender às especificidades locais que se possam excecionalmente manifestar, pelo que se continua a admitir, como no regime de 1982, que importantes razões de natureza histórica ou cultural devidamente fundamentadas possam justificar uma ponderação distinta dos requisitos referidos nos artigos anteriores, acrescentando-se ainda que em casos excecionais, pode igualmente ser atendida a elevação de povoações que, não cumprindo o número mínimo de eleitores estabelecidos na lei, registem a presença de um número de instituições ou de equipamentos coletivos superior aos referidos na lei e que revelem identidade cultural própria justificativa.

Procedimentalmente, determina-se ainda que uma vez admitidas as iniciativas legislativas de elevação a vilas ou cidades sejam obrigatoriamente auscultados os órgãos dos municípios e das freguesias em cujo território se encontram as povoações, consagrando-se de forma expressa um mecanismo para que estas possam requerer a elevação a vila ou cidade junto do órgão legislativo competente (a Assembleia da República ou as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas). Para o efeito, prevê-se que as assembleias municipais e as assembleias de freguesia possam deliberar por maioria absoluta dos seus membros efetivos, e sob proposta do respetivo executivo ou de um terço dos seus membros, a submissão de proposta de elevação a vila ou cidade.

Com vista a dotar o procedimento de racionalidade e ponderação, mantém-se a opção de não permitir a tramitação dos procedimentos legislativos de elevação a vilas ou cidades durante o



período que imediatamente antecede a data marcada para a realização de atos eleitorais, optando-se pelo período de seis meses também consagrado na recente alteração legislativa sobre criação, modificação e extinção de freguesias, aprovada pela Lei n.º 39/2021, de 24 de junho.

Finalmente, acrescentam-se três elementos inovadores e clarificadores do procedimento de elevação a vila ou cidade:

a) O primeiro, determinando que a elevação a nova categoria de povoação não determina a alteração obrigatória da denominação da povoação quando esta incluir previamente referência expressa a outra categoria na sua denominação histórica. Ou seja, as “Vilas” elevadas à categoria de Cidade podem conservar a sua denominação secular, como tem acontecido inúmeras vezes. No entanto, admite-se que o legislador possa expressamente decidir essa alteração (como sucedeu, a título de exemplo, aquando da elevação da Vila da Feira a cidade, passando a denominar-se Santa Maria da Feira), auscultando-se nesses casos especificamente os órgãos das autarquias locais sobre a matéria;

b) O segundo, explicitando que nos casos em que a povoação a elevar a vila ou cidade não corresponda previamente a uma circunscrição territorial administrativa, ainda existente ou que teve existência histórica apesar de já não corresponder no presente a uma circunscrição, e apenas nesses casos, deverá constar do ato legislativo que proceder à sua elevação a definição do perímetro da vila ou cidade;

c) O terceiro, estabelecendo a ligação para aquela que poderá ser a principal consequência da elevação a vila ou cidade, que é a dos respetivos símbolos heráldicos, estabelecendo um prazo para iniciar o procedimento de alteração respetivo no prazo de um ano a contar da publicação do ato legislativo que proceder à elevação, atenta a tramitação regulada na lei para o efeito.

Não se tratando de uma mera reposição em vigor do regime revogado em 2012, uma vez que se atualizam os critérios e se disciplinam algumas matérias conexas que não constavam da versão então em vigor, é fundamental que o procedimento legislativo possa recolher contributos das organizações representativas das autarquias locais (a Associação Nacional dos Municípios Portugueses e a Associação Nacional de Freguesias), bem como das Regiões Autónomas que, como se referiu, dispõem de competências constitucionais específicas neste domínio no quadro da sua autonomia político-administrativa.



Por seu turno, no que respeita à atualização dos critérios que apontam no sentido de uma povoação ser merecedora de elevação a nova categoria, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista encara-os como um primeiro contributo para o debate, podendo os mesmos ser enriquecidos com contributos da sociedade civil e da academia, devendo o debate parlamentar que se seguirá mobilizar, entre outras, a investigação científica nas áreas da história, urbanismo, geografia, economia e sociologia”.

APRECIAÇÃO NA ESPECIALIDADE

Importa ainda referir que na análise na especialidade não foram apresentadas quaisquer propostas de alteração.

SÍNTESE DA POSIÇÃO DOS PARTIDOS

O Grupo Parlamentar do PS não emitiu qualquer parecer relativamente à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do PSD emitiu parecer de abstenção à presente iniciativa, por entender que a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores tem competências próprias para legislar sobre a matéria em apreço, nomeadamente organização administrativa e designadamente sobre a elevação de povoações de vila e cidade, plasmadas no Estatuto Político-Administrativo, pelo que a aplicação do projeto de diploma se torna inconstitucional com as referências à sua aplicação nas Regiões Autónomas nos artigos 2.º, 9.º e 13.º.

O Grupo Parlamentar do CDS-PP não emitiu qualquer parecer relativamente à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do BE emitiu parecer de abstenção à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do PPM não emitiu qualquer parecer relativamente à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do CH, sem direito a voto, não emitiu qualquer parecer relativamente à presente iniciativa.

Nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 195.º do Regimento, a Comissão deu conhecimento do presente Projeto de Lei às **Representações Parlamentares do PAN e do IL**, já que os seus Deputados não integram a Comissão.



CONCLUSÕES E PARECER

A Comissão Especializada Permanente de Política Geral deliberou, dar parecer de abstenção ao **Projeto de Lei n.º 891/XIV (PS) – “Aprova a lei-quadro da atribuição da categoria das povoações”**, com as abstenções dos Grupos Parlamentares do PSD e BE, sendo que os Grupos Parlamentares do PS, CDS-PP e PPM não se pronunciaram.

Santa Maria, 21 de julho de 2021

A Relatora

Elisa Sousa

O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

O Presidente

Bruno Belo