



regular o regulamento

PROCEDIMENTO REGULAMENTAR AUTÁRQUICO
EM TEMPO DE
NOVO CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

CCDRC

2017

regular o regulamento

PROCEDIMENTO REGULAMENTAR AUTÁRGICO
EM TEMPO DE
NOVO CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Autor:
Ricardo da Veiga Ferrão
Mestre em Direito
Técnico Superior | CCDRC/DSAJAL
**[texto baseado em apresentação efectuada pelo
autor em *sessão flash* organizada pela CCDRC]**
Versão 1.1. - Janeiro 2017
© Reservados todos os direitos

Artigo 241.º da CONSTITUIÇÃO: a fonte constitucional do poder regulamentar próprio das autarquias

As autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar.

1. As autarquias locais – municípios e freguesias - dispõem de poder regulamentar próprio.

É quanto resulta do artigo 241.º da Constituição da República, ao dizer que as *autarquias locais dispõem poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar.*

2. O poder regulamentar próprio significa a capacidade (competência) das autarquias locais para (poderem) aprovar (os) regulamentos que entendam necessários para regular (diversos) aspectos da vida local, conquanto essa (sua) regulação

- i. caiba no quadro das (respectivas) atribuições autárquicas
e
- ii. sejam respeitados
 - a. os princípios e normas da Constituição,
 - b. as leis aplicáveis (princípio da legalidade),
e
 - c. os regulamentos emanados
 - i. do governo (e governos regionais) [art.º 138.º, n.º 1, CPA] e
 - ii. de autarquias de grau superior [art.º 138.º, n.º 2, CPA].

I - Estas limitações implicam que os **regulamentos paroquiais** (de freguesia) têm que respeitar o disposto em (qualquer) regulamento municipal do respectivo município e regulamento metropolitano (de área metropolitana), sendo o caso, salvo se constituírem normas (regras) especiais em relação (à disciplina) daqueles.

II - Por seu lado os **regulamentos municipais** devem respeitar os regulamentos metropolitanos, sendo o caso, salvo se constituírem normas (regras) especiais em relação (à disciplina) daqueles.

III - Em ambas as situações, e ainda que (materialmente) não se trate (no presente) de (verdadeiras) autarquias, é de entender que os regulamentos intermunicipais (aprovados pelas comunidades intermunicipais), sempre que disponham sobre matérias susceptíveis de iniciativa regulamentar municipal ou paroquial, devem também ser respeitados pelos regulamentos municipais (e paroquiais) das autarquias da respectiva área.

2

Competências no âmbito do procedimento regulamentar

	Município		Freguesia	
	Assembleia Municipal	Câmara Municipal	Assembleia de Freguesia	Junta de Freguesia
Regulamentos Internos		elaboração e aprovação		elaboração e aprovação
Posturas municipais e Regulamentos externos	aprovação	elaboração e aprovação do projecto	aprovação	elaboração e aprovação do projecto
	elaboração e aprovação do regulamento do conselho municipal de segurança			

5

Competências no âmbito do procedimento regulamentar (2)

	Área metropolitana		Comunidade intermunicipal		
	Conselho metropolitano	Comissão executiva metropolitana	Assembleia intermunicipal	Conselho intermunicipal	Secretariado executivo intermunicipal
Regulamentos internos			Aprovação dos seus regulamentos designadamente de organização e funcionamento		
Regulamentos externos	aprovação	elaboração e aprovação do projecto		aprovação	elaboração e aprovação do projecto

1. O Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, distribui os poderes de intervenção no procedimento regulamentar por diversos órgãos.

2. Em regra, o RJAL atribui aos órgãos executivos autárquicos o poder de iniciativa e condução do procedimento regulamentar, onde inclui o da elaboração do próprio (texto

do) regulamento [art.º 16.º, n.º 1., al *h*) e art.º 33.º, n.º 1., al *k*), do RJAL], e aos órgãos deliberativos o poder para a sua aprovação [art.º 9.º, n.º 1., al *f*) e art.º 25.º, n.º 1., al *g*), do RJAL].

3. Também nas áreas metroplitanas e nas comunidades intermunicipais se verifica idêntica distribuição de poderes (competências) no âmbito do procedimento regulamentar [ÁREA METROPOLITANA: comissão executiva metroplítana - art.º 76.º, n.º 1., al *p*) e conselho metropolitano - art.º 71.º, n.º 1., al *m*), do RJAL; COMUNIDADE INTERMUNICIPAL: secretariado executivo intermunicipal - art.º 96.º, n.º 1., al *l*) e conselho intermunicipal - art.º 90.º, n.º 1., al *q*), do RJAL].

Regulamentos externos

art.º 135.º CPA

... normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos.

1. A doutrina define **regulamento administrativo** como *quaisquer normas emanadas pelos órgãos ou autoridades competentes no exercício da função administrativa, com valor infra-legal (“regulamentar”) e destinadas, em regra, à aplicação das leis ou de normas equiparadas (designadamente, das disposições normativas directamente aplicáveis da União Europeia)*¹.

2. Quanto à *projecção dos seus efeitos* (eficácia) ou seja, quanto ao *âmbito dos seus destinatários ou obrigados*, os regulamentos podem classificar-se em regulamentos **internos** e regulamentos **externos**.

a) Os regulamentos **internos** dirigem-se a *órgãos integrados na mesma pessoa colectiva pública do órgão-autor do regulamento*² ou seja, são regulamentos *que se limitam a disciplinar a organização ou funcionamento de uma pessoa colectiva ou de um órgão, na medida em que não tenham carácter relacional, nem envolvam dimensões pessoais, bem como os regulamentos operacionais que determinam auto-vinculações internas (incluindo directrizes de órgãos superiores) na interpretação e aplicação das leis, designadamente no exercício de poderes discricionários*³.

b) Os regulamentos **externos** visam *produzir efeitos na esfera jurídica de terceiros (quer particulares quer outras entidades públicas), possuindo eficácia externa*⁴ ou seja, são regulamentos aplicáveis a quaisquer relações intersubjectivas (também às relações inter-administrativas)⁵.

3. O Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro, apenas considera sujeitos ao procedimento do regulamento administrativo nele previsto os **regulamentos externos**, definindo-os como *as normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos* [art.º 135.º CPA].

4

As 3 fases da marcha do procedimento regulamentar



Fase preparatória
Iniciativa, instrução, participação, elaboração final do projecto de regulamento

Fase constitutiva
Aprovação do regulamento

Fase integrativa de eficácia
Publicitação, aprovação (procedimento de controle)

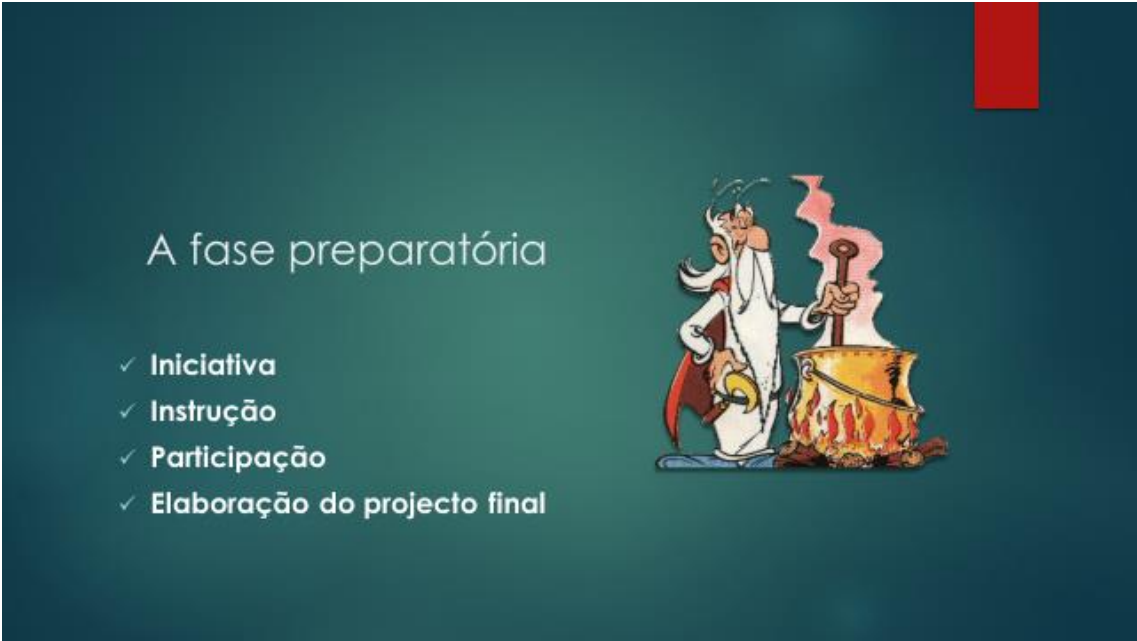
9

1. Face ao disposto no CPA, a doutrina considera poderem definir-se **três** (diferentes e sucessivas) **fases** no procedimento regulamentar:

- a) uma **fase preparatória**
- b) uma **fase constitutiva**
- c) uma **fase integrativa de eficácia**


2. É ainda possível definir em cada fase, diferentes **subfases**.

4.1



A fase preparatória

- ✓ Iniciativa
- ✓ Instrução
- ✓ Participação
- ✓ Elaboração do projecto final



10

1. Na fase preparatória podemos encontrar quatro **subfases**:

- a) iniciativa** (decisão de iniciar o procedimento, com as diferentes possibilidades admissíveis para o efeito);
- b) instrução** (recolha de contributos e de elementos; feitura de estudos e levantamentos [se pertinente]; elaboração dos elementos e documentos prévios pertinentes, como a *análise custo-benefício* e a *nota justificativa* bem como a preparação do texto regulamentar);
- c) participação** (momento em que terá lugar a audiência de interessados, nas formas previstas no CPA);
- d) elaboração** da versão final **do projecto do regulamento** (redacção definitiva e final do texto normativo bem como dos documentos que o devem acompanhar para efeitos de aprovação).

4.1.1

Fase preparatória:

Iniciativa

A decisão de desencadeamento do procedimento regulamentar

... é sempre de **carácter oficioso**

no MUNICÍPIO	na FREGUESIA
<ul style="list-style-type: none">✓ iniciativa da Câmara Municipal✓ na sequência (do exercício do direito) de petição pelos interessados (art.º 97.º, n.º 1, CPA)✓ na sequência de resolução da Assembleia Municipal que recomende (à Câmara Municipal) a elaboração (de proposta) de regulamento	<ul style="list-style-type: none">✓ iniciativa da Junta de Freguesia✓ na sequência (do exercício do direito) de petição pelos interessados (art.º 97.º, n.º 1, CPA)✓ na sequência de resolução da Assembleia de freguesia que recomende (à Junta de Freguesia) a elaboração (de proposta) de regulamento

11

1. O primeiro passo do (no) procedimento regulamentar, o seu “pontapé de saída” ou impulso inicial, consiste na tomada de decisão sobre o seu desencadeamento: o procedimento regulamentar tendente à aprovação de um novo regulamento (ou à alteração de um já existente) inicia-se, pois, com essa decisão.

2. A decisão de desencadear um procedimento regulamentar reveste-se sempre de **carácter oficioso**, ou seja, é sempre tomada pelo órgão administrativo com competência regulamentar, quer dizer, com competência para desencadear e conduzir o respectivo procedimento administrativo. Significa isso que o procedimento regulamentar nunca pode ser desencadeado unicamente por efeito da (manifestação de) vontade (nesse sentido) de um particular, de um grupo de cidadãos, ou de uma ou de várias terceiras entidades, públicas e/ou privadas.

Na freguesia essa decisão cabe à **junta de freguesia** [art.º 16.º, n.º 1., al *h*), RJAL] – e não ao presidente da junta – e no município cabe à **câmara municipal** [art.º 33.º, n.º 1., al *k*), RJAL] – e não ao presidente da câmara.

3. Pode dizer-se, pois, que existe uma *reserva absoluta da competência de iniciativa regulamentar* da junta de freguesia e da câmara municipal, apesar de não lhes caber, nos termos do RJAL, a aprovação dos regulamentos. Assim, terá sempre de haver uma **deliberação** dos referidos órgãos colegiais, aprovada na devida forma, para que se possa dar início ao procedimento.

4. Não obstante esse facto, a tomada de decisão do órgão no sentido de desencadear um procedimento visando a aprovação de um regulamento, pode resultar, para além de

decisão tomada por sua própria vontade e iniciativa, de um impulso “externo”, que pode ter origem em diversas fontes.

a) em primeiro lugar, o impulso pode resultar (do exercício do direito) de **petição por interessados** [art.º 97.º, n.º 1, CPA] (*petições regulamentares*). Note-se porém, que não existe, neste caso um “*direito ao procedimento*”⁶, ou seja, a petição (e apenas se devidamente fundamentada) apenas leva à sua apreciação e ponderação do peticionado pelo órgão peticionado, não tendo este que decidir em conformidade com o pedido, mas apenas comunicar ao peticionante o entendimento que tenha sobre o (a oportunidade do) pedido.

b) o impulso pode também resultar de **resolução da Assembleia de Freguesia** ou da **Assembleia Municipal**, que *resolva recomendar* à Junta de Freguesia ou à Câmara Municipal, que elabore uma proposta de regulamento sobre determinada matéria para ser submetida à sua aprovação. Também neste caso não existe qualquer obrigatoriedade de acção – ou seja de desencadeamento do procedimento de regulamento – por parte do órgão executivo, o qual apreciará livremente a recomendação;

c) o procedimento do regulamento pode ainda ser desencadeado em resultado da **condenação judicial da entidade competente** [câmara municipal ou junta de freguesia] *à emissão do regulamento em falta* [art.º 77.º, n.º 2, do Código do Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, na redacção da republicação efectuada em anexo ao Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro], NOS CASOS em que tenha sido solicitado a um *tribunal administrativo (...) que aprecie e verifique a existência de situações de ilegalidade por omissão das normas cuja adoção, ao abrigo de disposições de direito administrativo, seja necessária para dar exequibilidade a atos legislativos carentes de regulamentação* [art.º 77.º, n.º 1, CPTA] ou seja, por ausência de uma *norma devida*⁷. Neste caso existe uma obrigação de emissão do regulamento, pelo que o órgão condenado não poderá deixar de aprová-lo.

4.1.2

Fase preparatória

Iniciativa

13

1. O CPA estabelece um **prazo de 90 dias** para emissão/aprovação de regulamento nos casos em que *a adoção de um regulamento seja necessária para dar exequibilidade a ato legislativo carente de regulamentação*, sempre que a lei não fixe expressamente um prazo diferente para o efeito [art.º 137.º, n.º 1, CPA].

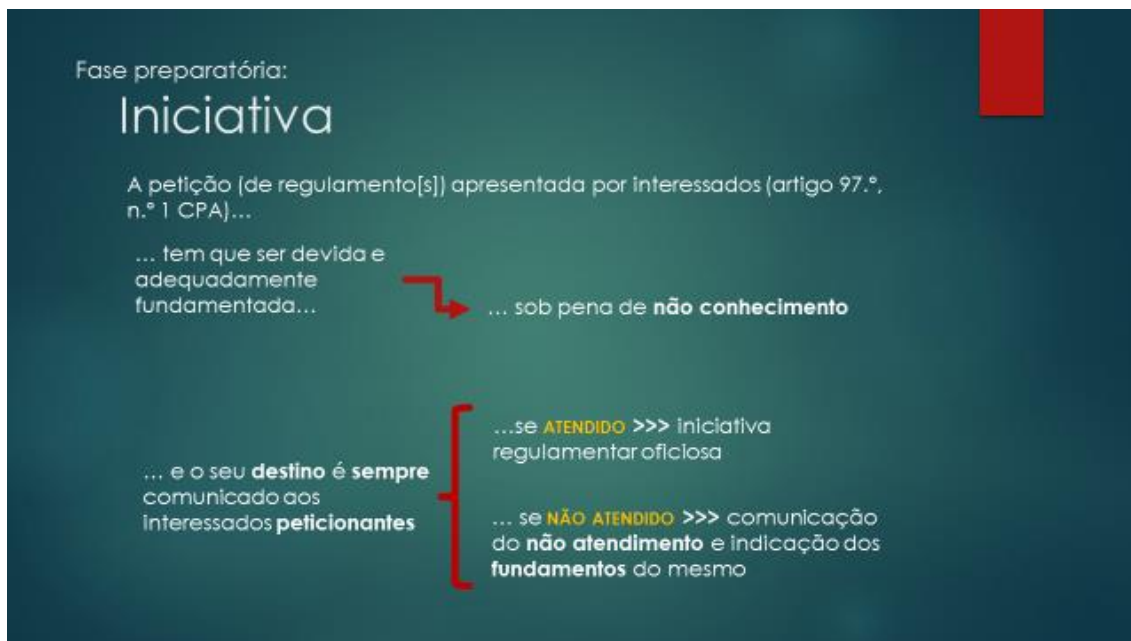
2. O CPA está aqui a considerar apenas e especificamente os *regulamentos executivos ou de execução da lei*, [ou seja, os regulamentos] *que são necessários à execução, ou pelo menos, à boa execução, das leis: organizam procedimentos, pormenorizam, interpretam ou integram lacunas (por analogia, no quadro da lei respectiva) de leis específicas*⁸.

*São regulamentos que estabelecem condições para a aplicação prática de uma lei, regulando aspectos de pormenor, e dão resposta a questões técnicas que a lei deixou em aberto. Limitam-se portanto a extrair consequências de uma lei que os precede...*⁹.

3. Quanto aos demais regulamentos, a lei deixa aos órgãos competentes para (desencadear) o procedimento do regulamento a escolha, de acordo com o seu critério de oportunidade e conveniência, do momento que entenda adequado para tal.

4. Há porém que atentar que as **sentenças de condenação à emissão de normas** podem, elas próprias, **fixar um prazo para aprovação** do regulamento (que pode ser [judicialmente] prorrogado) [art.º 95.º, n.º 4, CPTA], para além de poderem também prever a aplicação de sanção pecuniária compulsória [art.º 95.º, n.º 4, CPTA] (de valor diário compreendido entre 5% e 10% do SMN [art.º 169.º, n.º 2, CPTA]), aplicável a todos os membros do órgão ao qual caiba a iniciativa regulamentar [art.º 169.º, n.º 3, CPTA], como forma de prevenir a violação desse prazo.

4.1.3



14

1. A **petição** prevista no n.º 1 do artigo 97.º do CPA:

a) Pode ser **apresentada por qualquer interessado**, sendo que para este efeito *interessado* deve ser considerado qualquer cidadão, interpretando-se a expressão *em sentido amplo (...)*, e não na aceção estrita (decorrente do n.º 1 do artigo 68.º) que os identifica com «os titulares de direitos, interesses legalmente protegidos, deveres, encargos, ónus ou sujeições no âmbito das decisões que nele forem ou possam ser tomadas»¹⁰.

b) Pode ter como **objectivo**

- i)** a elaboração de novo regulamento,
- ou
- ii)** a modificação
- ou
- iii)** revogação de regulamento administrativo vigente.

α) No que toca aos pedidos de revogação, é de ter em atenção que os *regulamentos necessários à execução das leis em vigor ou de direito da União Europeia não podem ser objeto de revogação sem que a matéria seja simultaneamente objeto de nova regulamentação* [art.º 146.º, n.º 2, CPA] e que em caso de violação do referido consideram-se em vigor, para todos os efeitos, até ao início da vigência do novo regulamento, as normas regulamentares do diploma revogado de que dependa a aplicabilidade da lei exequenda [art.º 146.º, n.º 3, CPA].

c) Deve ser **devidamente fundamentada**, contendo não unicamente a indicação da necessidade do regulamento mas, fundamentalmente, as razões (técnico-jurídicas) porque ele deve ser aprovado¹¹ (e qual as opções fundamentais a adoptar nessa regulação) e, igualmente, porque (razões técnico-jurídicas) deve ser modificado, e em que sentido, ou revogado, determinado regulamento vigente, e as implicações daí resultantes.

i) Não é tomado conhecimento – ou seja, o pedido nem sequer é apreciado – de petição que **não se encontre** devidamente **fundamentada**.

Tal não significa, porém, que desse facto não tenha que ser dado conhecimento ao subscritor(es) da petição, nos termos do n.º 2 do artigo 97.º CPA.

d) Deve ser **dirigida ao órgão com competência** (em função da matéria) **para desencadear o procedimento regulamentar** do regulamento peticionado, ou seja, a petição deve ser dirigida à Junta de Freguesia ou à Câmara Municipal (naturalmente endereçada aos respectivos presidentes), consoante se trate de matéria cuja regulação (regulamentação) caiba à freguesia ou ao município.

2. Analisada a petição, o órgão peticionado – junta de freguesia ou câmara municipal – toma uma de duas decisões:

a) Atende ou **acolhe o pedido** e desencadeia, por via dele, um procedimento regulamentar tendente à elaboração e aprovação do regulamento administrativo peticionado, ou

b) Não acolhe o pedido, fundamentando expressamente esse desatendimento com as razões que considere pertinentes, oportunas e devidas [art.º 97.º, n.º 2, CPA]. De realçar que nos casos em que se esteja perante um pedido que implique *normas devidas*, o órgão não pode deixar de desencadear o procedimento.

c) Em ambos os casos e em qualquer circunstância, o órgão em questão *deve* [sempre] **informar os interessados do destino dado às petições** [art.º 97.º, n.º 2, CPA].

3. A decisão de início de um qualquer procedimento regulamentar, quer este se destine a aprovação de novo regulamento quer a alteração de regulamento existente e em vigor, deve ser devidamente formalizada pelo órgão executivo, actuando em colégio (não sendo assim admissível a decisão unipessoal do seu presidente) através de uma deliberação de onde deverá constar um conjunto de elementos substanciais e informativos que servirão igualmente para compor a informação a inserir na Internet.

Esses elementos serão integrados pelas considerações que justificam e fundam o desencadeamento do procedimento, pela indicação sucinta mas precisa do objecto do (o que se visa com o) procedimento (ou seja, qual a específica matéria normativa que vai ser regulada *ex novo* ou alterada), a quem caberá a direcção do procedimento

(delegação da direcção do procedimento) e a definição (das formas e mecanismos) da participação dos interessados.

4.1.4

Fase preparatória:
Iniciativa

Na sequência da decisão de desencadeamento do procedimento regulamentar ...

... o **início** do procedimento regulamentar...

... tem que ser sempre
PUBLICITADO na internet



17

1. Na sequência da decisão formal (ou seja, da *deliberação* do órgão executivo devidamente formalizada e não apenas tomada “*de boca*”) de desencadear um procedimento do regulamento visando a aprovação de (novo) regulamento – mas também no caso de visar alterar (ou revogar) regulamento existente – o **início** desse procedimento tem que ser **sempre publicitado na internet, no *sítio (site) institucional* da autarquia [art.º 98.º, n.º 1, CPA]**.

Isto implica duas coisas:

- a) A primeira é que a autarquia local tem que dispor de uma **página oficial** na internet – um ***sítio institucional*** - em seu nome e gerida e controlada por si, ou seja pelos seus órgãos (e não uma página *oficiosa*, de iniciativa [pessoal] de um(uns) membro(s) ou funcionário(s), mas cujo controlo não é exercido pelo órgão, independentemente da sua composição, nem é garantida ou querida a sua continuidade).
- b) A segunda é que a exigência de publicitação prevista no artigo 98.º, n.º 1, do CPA apenas se pode considerar cumprida se efectuada no ***sítio institucional*** da autarquia ***na internet*** - e não se levada a cabo por outro qualquer meio, mais ou menos formal, como seja a sua publicação no Diário da República ou em qualquer jornal, diário ou periódico, a sua divulgação pública por edital ou por outra forma, qualquer que ela seja.

2. Esta publicitação assume uma especial (e central) importância na medida em que será através dela que serão dados a conhecer publicamente os elementos essenciais para o exercício do direito à participação procedimental.

4.1.5

Fase preparatória:

Iniciativa

A publicitação do **início do procedimento regulamentar** é efectuada (art.º 98.º, n.º 1, CPA) ...

- ▶ ... e deve conter...
 - ▶ ... a indicação do órgão que decidiu desencadear o procedimento
 - ▶ ... a data de início do procedimento
 - ▶ ... o objecto do procedimento
 - ▶ ... a forma como se processa a constituição como interessado
 - ▶ ... a forma como se pode fazer a apresentação de contributos para a elaboração do regulamento
- ▶ ... no **sítio (site) institucional** da entidade...

19

1. O conteúdo da publicitação do início do procedimento regulamentar deve observar as exigências de **conteúdo** previstas no CPA para o efeito [art.º 98.º, n.º 1, CPA], contendo:

a) a indicação do **órgão que decidiu** desencadear o **procedimento** – que nas autarquias locais são (apenas podem ser) a junta de freguesia e a câmara municipal [art.º 16.º, n.º 1., al *h*) e art.º 33.º, n.º 1., al *k*), do RJAL] – com referência à respectiva deliberação;

b) a **data em que** o procedimento **teve início** – a qual, em regra, há-de coincidir ou ser imediatamente subsequente à da decisão que lhe deu origem;

c) o **objecto** do procedimento – ou seja, não apenas “a aprovação do regulamento” mas, especificamente, qual a matéria ou matérias ou os específicos aspectos de determinada matéria que se pretendem vir a regular e/ou alterar;

d) a **forma** como se pode processar:

i) a **constituição como interessado** no procedimento – questão relevantíssima para que se dê cumprimento ao dever de audiência dos interessados, cuja preterição (incumprimento) gera vício invalidante;

ii) a **apresentação de contributos** para a elaboração do regulamento.

e) porque a direcção do procedimento, apesar de caber à *junta de freguesia* ou à *câmara municipal*, deva ser delegada em terceira entidade (ver infra 4.2.1) já constante da decisão de início do procedimento, afigura-se que também a

referência a essa **entidade com delegação para a direcção do procedimento** (não obstante tal não ser referido na lei) deverá constar desta publicitação [por via de aplicação analógica do previsto no art.º 55.º, n.º 5, CPA].

4.2.1

Fase preparatória:
Instrução

A direcção do procedimento regulamentar cabe à Câmara Municipal (órgão colegial)...

... pelo que a sua instrução deve ser **delegada** num **membro do órgão** ou em **trabalhador dele dependente** (art.º 55.º, n.º 2 e 4, CPA)

... ou em comissão interna da Câmara Municipal, conquanto todos os seus elementos estejam identificados e seja definida a sua presidência

...mas não em serviço, gabinete ou departamento municipal

21

1. Como regra, a direcção do procedimento cabe à entidade competente para a decisão final [art.º 55.º, n.º 1, CPA].

Contudo, esta regra carece de uma precisão no caso do procedimento regulamentar autárquico na medida em que a lei confere a dois diferentes órgãos – *câmara municipal* e *assembleia municipal* - poderes procedimentais, ainda que distintos, sendo que é a *assembleia municipal* que cabe a aprovação dos regulamentos, aparentando assim que em matéria regulamentar lhe cabe a *decisão final* a que se refere o CPA.

Porém, e ainda que assim seja, deve entender-se que é à *câmara municipal* que cabe o *poder regulamentar* na exacta medida em que é a este órgão que pertence a elaboração de *propostas de regulamento* a submeter à aprovação da assembleia municipal, sendo também a ele que compete *desencadear o respetivo procedimento*, assumir a *correspondente instrução* (recolha de dados e informações relevantes para as escolhas a efetuar) e, na sequência da ponderação destes elementos, definir as concretas opções regulamentares através de um *projeto de regulamento*, da sua autoria, a submeter à aprovação da assembleia municipal¹².

2. Portando, devendo entender-se que é à Câmara Municipal – considerada como órgão colegial, e não ao seu presidente – que cabe a direcção do procedimento regulamentar, tal significa que nos termos gerais – [artigo 55.º, n.º 2 e 3, CPA] a direcção do procedimento deve ser delegada em membro do órgão, em trabalhador dele dependente ou em comissão interna da Câmara Municipal (conquanto todos os seus elementos estejam identificados e seja definida a sua presidência) – mas não em serviço, gabinete ou

departamento municipal, porque a direcção do procedimento deve sempre caber a uma pessoa física concretamente determinada¹³.

4.2.2

Fase preparatória:

Instrução

...identificação e comparação dos (vários) interesses afectados...

+

...estudo das questões em causa...



... para **elaborar** o projecto de regulamento...

+

... *nota justificativa*...

23

Fase preparatória:

Instrução

A *nota justificativa* deve conter...



4.2.3

Fase preparatória:
Instrução

A **ausência** de nota justificativa constitui...



4.3.1



25

1. A participação dos interessados no procedimento do regulamento é assegurada na sub-fase da participação. É neste momento procedimental que os interessados são chamados a pronunciar-se sobre um ante-projecto de regulamento, transmitindo ao responsável pelo procedimento os seus entendimentos, críticas e apreciações sobre o regulamento a aprovar.
2. O CPA prevê como **regra** (geral) para a efectivação da participação, o recurso à **audiência de interessado**. O recurso à **consulta pública** apenas pode ter lugar nos casos e circunstâncias previstas no CPA.
3. Não há portanto possibilidade de escolha entre uma das duas formas de participação: a **regra** é a realização de **audiência de interessados**; a *consulta pública* apenas poderá ter lugar nos casos especificamente previstos na lei.
4. Também **não pode verificar-se** uma **utilização cumulativa** de ambas as referidas formas, mesmo que com a justificação do alargamento das possibilidades de participação dos interessados¹⁴. Assim, ou se procede a audiência de interessados ou a consulta pública, de forma disjuntiva, nunca havendo lugar a uma sua utilização simultânea.

4.3.2

Fase preparatória:
Participação

Audiência de interessados
art.º 100.º CPA

No caso de regulamentos que afectem directa e imediatamente direitos ou interesses legalmente protegidos	Prazo razoável não inferior a 30 dias (úteis)	Interessados Pessoas singulares ou associações (na defesa coletiva de interesses individuais de associados) desde que se tenham constituído como tal
--	---	--

26

1. Em matéria de participação procedimental no procedimento regulamentar, há que fazer duas notas:

a) A primeira é a de que *presentemente* [artigo 100.º, n.º 1, CPA] só há lugar à audiência dos interessados quando se trate de regulamentos que contenham disposições que afetem de modo direto e imediato direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, isto é, de regulamentos que incluam normas imediatamente operativas, cujos efeitos se produzam imediatamente, sem dependência de um acto concreto de aplicação¹⁵ [sublinhados nossos] ou seja, regulamentos auto-aplicativos ou de “operatividade imediata”¹⁶.

Daqui decorre que regulamentos cujas disposições não sejam exequíveis por si próprias ou que envolvam discricionariedade administrativa na sua execução não se encontram, obrigatoriamente sujeitos a audiência dos particulares ou outros entes públicos já que os seus direitos e interesses protegidos não são imediatamente afetados pela norma¹⁷.

b) A segunda é a de que têm direito a ser ouvidos em conferência de interessados todos aqueles que se tenham constituído como interessados no procedimento¹⁸ [sublinhados nossos], mas apenas esses.

A qualidade de interessado supõe que quem pretenda assumir esse mesmo estatuto se constitua como tal no procedimento regulamentar (nos termos previamente definidos no ato de publicitação de início do procedimento...)¹⁹.

À luz do novo CPA, podem *constituir-se como interessados no procedimento não só os particulares directa e imediatamente afetados nos seus direitos ou interesses legalmente protegidos a que alude o artigo 100.º, n.º 1, mas também outras pessoas singulares ou colectivas em defesa de interesses colectivos, em defesa colectiva de interesses individuais (artigo 68.º, n.º 1) ou em defesa de direitos difusos (68.º, n.º 2). A constituição como interessadas no procedimento está, igualmente, aberta a entidades públicas em defesa de interesses difusos (artigo 68.º, n.º 2) ou em defesa de direitos ou interesses de que sejam titulares (artigo 68.º, n.º 4)*²⁰.

2. A lei não prevê um prazo exacto para realização da audiência. O CPA fala apenas num *prazo razoável*.

Porém esse prazo nunca poderá ser inferior a 30 dias (úteis).

3. Serão ouvidos em audiência de interessados aqueles que se tenham registado para esse efeito, de acordo com as instruções divulgadas a quando da publicitação do início do procedimento - e apenas quem se tenha registado.

Devem poder registar-se como interessados – e nesse medida serem ouvidos em audiência – não só pessoas singulares como também associações quando se apresentem na defesa colectiva de interesses individuais dos seus associados.

4.3.3

Fase preparatória:
Participação

Audiência de interessados
art.º 100.º CPA

Pode ser escrita ou oral (artigo 100.º, n.º 2, CPA) (artigo 122.º, n.º 1, CPA)	Mediante notificação dos interessados acompanhada do (ante)projecto de regulamento (artigo 122.º, n.º 2, CPA)	Indicação do site da Internet onde o processo possa ser acedido e consultado (artigo 122.º, n.º 3, CPA)
--	---	---

28

1. Tal como no procedimento do acto, a audiência de interessados no procedimento do regulamento pode realizar-se de forma oral ou escrita.
2. Para o efeito serão notificados todos os que se hajam registado de acordo com o procedimento divulgado para o efeito.
3. Da notificação deverá constar a indicação do site onde poderá ser acedido e consultado o processo (concebido como o conjunto integral de todos os documentos relativos ao procedimento regulamentar, devidamente identificados e ordenados [indexados]).

4.3.4

Fase preparatória:
Participação

Audiência de interessados
art.º 100.º CPA

Só pode ser dispensada quando... (artigo 100.º, n.º 3, CPA)	...haja urgência na emissão do regulamento ...se preveja que a audiência comprometa a execução ou utilidade ...elevado número de interessados ...os interessados já se tenham pronunciado	* Só no caso de elevado número de interessados é possível recorrer a consulta pública (artigo 101.º, n.º 1, CPA) * A dispensa de audiência carece de fundamentação (artigo 101.º, n.º 4, CPA)
---	--	--

29

1. A dispensa da audiência de interessados apenas pode ocorrer nas situações taxativamente elencadas na lei – e mesmo nesses casos pode haver lugar a essa audiência, desde que assim o entenda o responsável pela direcção do procedimento. Significa isso que a dispensa de realização da audiência constitui uma *faculdade* que, nos casos indicados na lei, assiste ao responsável pela direcção do procedimento – não tendo, por isso, a natureza de obrigação.

2. Assim dispensa da audiência apenas pode ocorrer, de acordo com a lei [artigo 100.º, n.º 3, CPA], quando se verifique alguma (ou várias) das seguintes circunstâncias:

- i. A emissão do regulamento seja urgente;
- ii. Seja razoavelmente de prever que a diligência possa comprometer a execução ou a utilidade do regulamento;
- iii. O número de interessados seja de tal forma elevado que a audiência se torne incompatível, devendo nesse caso proceder-se a consulta pública;
- iv. Os interessados já se tenham pronunciado no procedimento sobre as questões que importam à decisão.

3. A *urgência* na emissão do regulamento não é sinónimo de *pressa* dos órgãos autárquicos na aprovação do mesmo. Uma coisa é os órgãos autárquicos terem *pressa* ou *urgência* (subjectiva) na aprovação de dado regulamento por terem interesse em que ele seja aprovado; coisa completamente diferente é verificar-se uma situação (objectiva) não causada pela, ou resultante da, acção ou vontade dos órgãos autárquicos

na qual se verifique a necessidade da (o *interesse público* na) existência de um dado regulamento.

4.3.5

Fase preparatória:
Participação

Consulta pública
art.º 101.º CPA

Só pode ter lugar quando: - haja um elevado número de interessados ou - a natureza da matéria o justifique (artigo 101.º, n.º 1, CPA)	Implica a publicação do (ante) projecto de regulamento - na 2.ª série do Diário da República (paga) ou na publicação oficial da entidade e - no site institucional oficial da autarquia , com a devida visibilidade	* As sugestões são escritas e dirigidas ao órgão com competência regulamentar, no prazo de 30 dias após a publicação (artigo 101.º, n.º 2, CPA) * A consulta pública é mencionada no preâmbulo (artigo 101.º, n.º 3, CPA)
--	---	--

31

1. A consulta pública apenas pode ter lugar em duas circunstâncias:
 - verificar-se um elevado numero de interessados constituídos como tal no procedimento, tornando a audiência de interessados impraticável;
 - a *natureza* da matéria justificar esse tipo de audiência.
2. O incumprimento desta formalidade essencial gera a invalidade do regulamento [artigos 143.º e 144.º, CPA]

4.4.1

Fase preparatória:

Elaboração do projecto final

Redacção final do projecto

atendendo - ou não - às
sugestões colhidas na audiência
dos interessados ou na consulta
pública

32

4.4.2

O projecto final de regulamento deve conter...

- **Nota justificativa** com ponderação custos/benefícios
- **O articulado do (futuro) regulamento**, do qual constará
 - a lei habilitante,
 - as leis que visa regulamentar, ou
 - as leis que definem as competências objectivas e subjectiva para a emissão de regulamentos independentes
 - se revogatórios, menção **EXPRESSA** às normas regulamentares revogadas

33

1. O texto final do *documento* a submeter à aprovação do órgão deliberativo, ou seja, o designado *projecto de regulamento*, deve ser composto pela *nota justificativa*, integrando a análise custo-benefício, sendo caso disso, e pelo *texto do articulado* do regulamento a aprovar.

2. Estas duas *peças* devem ter sido submetidas previamente à apreciação do órgão executivo, e por ele ser aprovadas na forma devida (deliberação) visando a sua sujeição à apreciação do órgão deliberativo, de modo a que o *articulado normativo* se converta, pela sua aprovação, em *regulamento*.

5

A fase constitutiva

- ✓ Aprovação do regulamento



1. A fase constitutiva do procedimento do regulamento corresponde ao momento em que se dá a aprovação do regulamento pelo órgão autárquico competente para o efeito (assembleia municipal ou assembleia de freguesia), com base no (texto do) projecto aprovado pelos respectivos órgãos executivos.

5.1

Fase constitutiva:

Aprovação do regulamento

A **aprovação** do **regulamento** cabe aos órgãos com competência legal para esse efeito ...

	Órgãos com poder (competência) de aprovação			
	Município		Freguesia	
Regulamentos internos		Câmara Municipal		Junta de Freguesia
Posturas municipais e Regulamentos externos	Assembleia Municipal		Assembleia de Freguesia	
Regulamento do conselho municipal de segurança	Assembleia Municipal			

1. Nas *autarquias locais*, o RJAL comete aos seus órgãos deliberativos a competência para a aprovação dos regulamentos; nas *entidades intermunicipais* essa competência cabe

O RJAL comete aos *órgãos deliberativos* das autarquias locais – assembleia municipal [art.º 25.º, n.º 1, al. g), RJAL] e assembleia de freguesia [art.º 9.º, n.º 1, al. f), RJAL] – e das entidades intermunicipais – conselho metropolitano [art.º 71.º, n.º 1, al. m), RJAL] e conselho intermunicipal [art.º 90.º, n.º 1, al. q), RJAL] – a competência para a aprovação dos *regulamentos externos*.

5.2

Fase constitutiva:

Aprovação do regulamento

A **aprovação** do **regulamento** significa...

Na FREGUESIA, a assembleia de freguesia...	...(só) pode aprovar ou não aprovar o (projecto de) regulamento...	... e não pode introduzir alterações ao (texto do) projecto apresentado pela junta (art.º 9.º, n.º 3, RJAL)
No MUNICÍPIO, a assembleia municipal...	...(não só) pode aprovar ou não aprovar o (projecto de) regulamento...	... como pode introduzir alterações ao (texto do) projecto de regulamento (art.º 25.º, n.º 3, RJAL, a contrario)

36

Fase constitutiva:

Aprovação do regulamento

... **porém**...

...quando a assembleia municipal introduza alterações ao (texto do) projecto de regulamento...	...este não pode ser aprovado...	...sem que haja de novo lugar a <u>audiência dos interessados</u> ou a <u>consulta pública</u> ...
---	----------------------------------	--

1. O poder de aprovação dos regulamentos pelas diferentes assembleias apresenta um conteúdo algo diferente consoante se trate de regulamentos paroquiais ou de regulamentos municipais ou intermunicipais.
2. Assim, quanto aos regulamentos paroquiais (da freguesia), não assiste à assembleia da freguesia o poder de introduzir alterações ou de modificar o projecto de regulamento que lhe seja presente pela junta de freguesia para aprovação.

Assim, à assembleia de freguesia cabe unicamente o poder de aprovar o regulamento na redacção e com o conteúdo proposto pela junta, ou caso dele discorde, ainda que apenas num aspecto ou aspectos parcelares, o poder de rejeitar a sua aprovação.

Neste último caso, e tratando-se unicamente de discordâncias parcelares susceptíveis de alteração, poderá a assembleia de freguesia disso fazer nota na deliberação que tome sobre o assunto, reenviando o projecto de regulamento à junta de freguesia para que ela, caso concorde com as alterações sugeridas, lhe submeta de novo o projecto em causa, contendo essas alterações.

Porém se a junta de freguesia não concordar com a introdução dessas alterações, isso pode vir a significar a recusa definitiva de aprovação do regulamento, pois que não se pode entender que exista por parte da assembleia de freguesia uma obrigação de aprovar todos os regulamentos que lhe sejam propostos pela junta e na forma em que o sejam.

Evidentemente que as alterações e as discordâncias em causa devem ser de natureza substancial e não meras correções de forma que em nada alterem o conteúdo das normas nem o sentido geral do regulamento, caso no qual se deve entender caber tal poder (de correcção) à assembleia de freguesia.

3. Já no que respeita aos regulamentos municipais (e também intermunicipais) as coisas passam-se de modo diferente. Neste caso, as assembleias municipais (e os conselhos metropolitanos e intermunicipais) têm o poder de introduzir alterações de fundo ao texto dos (projectos de) regulamentos que lhe sejam propostos para aprovação.

4. Porém, caso o façam, deverão os mesmos ser sujeitos a nova audiência de interessados para efeitos do exercício do direito de participação, pois que alterando-se as soluções adoptadas no projecto não se pode dizer que as novas soluções hajam sido sujeitas a audiência de interessados.

Por essa razão deve o projecto de regulamento com as alterações pretendidas pelas assembleias ser devolvidos aos órgãos executivos para que estes procedam a nova audiência de interessados, agora circunscrita aos aspectos alterados ou, caso eles influam decisivamente em todo o quadro regulamentar, sobre todo o regulamento.

6

A fase integrativa de eficácia

- ✓ Publicitação
- ✓ Aprovação (procedimento de controle)



38

1. A fase integrativa de eficácia no procedimento dos regulamentos comporta dois momentos: a publicitação do regulamento, efectuada através da sua publicação, a qual se aplica a todo e qualquer regulamento externo, e um momento de aprovação (homologação)


6.1

Fase integrativa de eficácia:

Publicação

A **produção de efeitos** dos regulamentos está dependente (art.º 139.º CPA)...

...da sua **obrigatória** publicação **integral** no **DIÁRIO DA REPÚBLICA** (publicação paga)



- ▶ ... podendo também ser publicados...
- ▶ ...na **publicação oficial** da autarquia
- ▶ ... no **site institucional** (oficial) na Internet da autarquia

... o que **não substitui nem é alternativo** à publicação em Diário da República...!

39

1. A **publicação** dos regulamentos é *condição indispensável* para que eles produzam efeitos jurídicos.

A publicação em Diário da República é, agora, obrigatória e geral, abrangendo todo e qualquer regulamento (externo), constituindo a única publicação relevante quanto à produção de *efeitos jurídicos* pelos regulamentos.

2. Também as alterações regulamentares deverão ser publicadas em Diário da República, pois que também elas estão sujeitas ao regime procedimental dos regulamentos, designadamente quanto ao seu início de vigência.

3. Nos termos do artigo 5.º, n.º 3, em conjugação com o artigo 8.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 83/2016, de 16 de Dezembro, e bem assim do disposto no artigo 16.º do *Regulamento de Publicação de Atos no Diário da República*, aprovado e publicado em anexo ao Despacho normativo n.º 15/2016, de 21 de Dezembro (2ª série), a publicação de qualquer acto na 2.ª série do Diário da República, incluindo os de *publicação obrigatória*, passa a estar sujeita a pagamento.

Assim, a publicação em Diário da República, nos termos do artigo 139.º do CPA, dos regulamentos aprovados, está sujeita a pagamento pelas respectivas autarquias, de acordo com a tabela fixada para o efeito pela IN-CM.

4. A publicação dos regulamentos também poderá ser efectuada em outros locais – facto, porém, que apenas serve como meio de melhor divulgação desses diplomas mas que não preclui ou dispensa, em caso algum, a sua publicação em Diário da República.

Para o efeito o CPA prevê como (outros) locais de publicação dos regulamentos a *“publicação oficial da entidade pública”* e o *sítio institucional* da autarquia na Internet.

Por *“publicação oficial da entidade pública”* deve entender-se o “jornal oficial” da autarquia, caso o haja, onde se procede à publicação das decisões e outros actos oficiais de natureza jurídica emanados da autarquia – e não uma qualquer publicação ou boletim informativo ou agenda, sem carácter jurídico intrínseco.

O *“sítio institucional”* da autarquia deve constar de uma *página oficial*, promovida e detida (controlada) oficialmente por aquela, e que permaneça no mesmo endereço ao longo do tempo ou que tenha redireccionamento em caso de alteração.

5. Cuida-se aqui daquilo que podemos designar por *“publicação mínima”*. Nada obsta porém – antes, tudo aconselha – que a publicação dos regulamentos, ou antes a sua divulgação seja feita por outros meios, como sejam a sua tradicional afixação *“nos locais de estilo”* ou a sua inserção em publicações de divulgação adequadas.

7

Início de vigência (art.º 140.º CPA)

Os regulamentos (só) entram em vigor...

↳ ...na data neles estabelecida...

...ou, na ausência desta,...

↳ ...no 5.º dia após a publicação em DR

41

1. O artigo 140.º do CPA dispõe quanto ao momento do início de vigência dos regulamentos ou seja do momento em que eles começam a produzir efeitos jurídicos relativamente às situações neles reguladas, afirmando que os regulamentos entram em vigor *na data neles estabelecida ou no quinto dia após a sua publicação*.

2. Esta norma carece, contudo, de uma clarificação. Aparentemente, este artigo parece admitir, ao prever a possibilidade de um regulamento conter a data para a sua entrada em vigor - sem que simultaneamente se faça a ligação à data da publicação oficial desse regulamento - que um regulamento possa entrar em vigor mesmo antes da sua publicação em Diário da República.

Ora não é isso que a lei prevê, nem isso é legalmente possível.

3. O que o artigo 140.º do CPA prevê é a possibilidade de o regulamento poder pré-fixar a data da sua entrada em vigor, ainda que ela só possa ocorrer em momento posterior ao da sua publicação em Diário da República. Portanto o regulamento pode prever a sua entrada em vigor em qualquer momento a partir do dia seguinte ao da sua publicação.

Se o regulamento nada disser sobre a sua entrada em vigor, então aplica-se a regra supletiva do artigo 140.º do CPA: entrará em vigor no quinto dia após a sua publicação em Diário da República.

4. Chama-se de *vacatio legis* o período de tempo que medeia entre a publicação de um diploma e a sua entrada em vigor, destinado a permitir a sua divulgação, conhecimento e estudo, e que vale também quanto aos regulamentos.

(proibição da) Eficácia retroactiva dos regulamentos (art.º 141.º CPA)

- ✓ não pode ser atribuída eficácia retroativa aos regulamentos que imponham deveres, encargos, ónus, sujeições ou sanções, que causem prejuízos ou restrinjam direitos ou interesses legalmente protegidos, ou afetem as condições do seu exercício
- ✓ os efeitos dos regulamentos não podem reportar-se a data anterior àquela a que se reporta a lei habilitante

1. O princípio basilar quanto ao início de vigência das normas jurídicas é o de que, em regra, estas apenas dispõem para futuro, não se aplicando a situações que hajam ocorrido plenamente em momento anterior ao do seu início de vigência.

Prevê o Código Civil [art.º 12.º, n.º 1, ccivil] que *a lei só dispõe para o futuro; ainda que lhe seja atribuída eficácia retroactiva, presume-se que ficam ressalvados os efeitos já produzidos pelos factos que a lei se destina a regular.*

Também os regulamentos, como normas jurídicas que são, se encontram sujeitos a essa regra.

2. *Deduz-se do disposto n.º 1 do art.º 141.º que a retroatividade dos efeitos dos regulamentos é legalmente admissível nos casos em que o seu conteúdo não seja desfavorável ao administrado, nos termos e nas situações expressamente enunciadas no mesmo preceito. Em qualquer caso, adverte o n.º 2 desse artigo que os efeitos do regulamento não podem reportar-se a data anterior aquela a que se reporta a lei habilitante, valendo esta regra sobre a delimitação temporal da cobertura da legalidade regulamentar, seja para os regulamentos independentes seja, por razões lógicas e por maioria de razão, para os regulamentos de execução²¹.*

Temos assim que nos casos em que possa haver lugar à retroação de efeitos das suas normas, os regulamentos, tratando-se de disposições infra-legais e que carecem de habilitação legal para poderem ser aprovados, nunca os poderão produzir em momento anterior ao do início de vigência da respectiva norma habilitante – pois que antes desse

momento o regulamento não seria constitucionalmente admissível e, a existir, sofreria de vício de inconstitucionalidade [art.º 112.º, n.º 7, CRP].

3. *No que em particular respeita aos pressupostos em que a eficácia retroativa das normas regulamentares não é admissível, o nº 1 do artº 141º proíbe nos regulamentos que imponham encargos, deveres, ónus, sujeições e sanções, que causem prejuízos ou que restrinjam ou que afetem condição do exercício de direitos ou interesses legalmente protegidos. Trata-se de uma refração do princípio constitucional da segurança jurídica inerente ao Estado de direito democrático (artº 2º da CRP) bem como do sub-princípio da tutela da confiança (...)²².*

Assim, aos regulamentos que apresentem um “conteúdo negativo”²³ não lhes pode ser atribuída, no seu articulado ou por qualquer outra forma, eficácia retroactiva.

Interpretação dos regulamentos (art.º 142.º, n.º 1, CPA)

**Os regulamentos podem ser
interpretados
modificados
suspensos
pelos órgãos competentes para a sua
emissão**

1. A interpretação dos regulamentos aqui em causa é a designada *interpretação autêntica*, ou seja a levada a cabo pelo órgão com competência regulamentar e não a *interpretação doutrinal*²⁴.

Esta interpretação é efectuada pelo órgão competente para a emissão do regulamento.

Quer isto dizer que *interpretação autêntica* é efectuada por meio da aprovação, pelos órgãos deliberativos competentes, sob proposta dos respectivos órgãos executivos, de *norma interpretativa*, a qual se integrará na *norma interpretada*, produzindo (retroagindo) os seus efeitos desde data do início de produção de efeitos desta.

2. Também a modificação e a suspensão da vigência dos regulamentos devem resultar de uma deliberação do órgão (deliberativo) competente (assembleia) para a aprovação dos regulamentos, mediante proposta do órgão executivo.

Aliás a modificação (alteração) de um regulamento configura igualmente um *procedimento do regulamento*, sujeito por essa razão às fases procedimentais anteriormente referidas.

10

Aplicação dos regulamentos (art.º 142, n.º 2, CPA)

Princípio da inderrogabilidade singular:

**Os regulamentos não podem ser
derrogados por atos administrativos
de carácter individual e concreto**

46

1. Uma das características dos regulamentos (afinal, de todas as normas jurídicas) é que eles vinculam as entidades que os tenham aprovado, obrigando-as a observá-los e a aplicá-los enquanto eles se mantiverem em vigor.

Consequência desta característica é o designado *princípio da inderrogabilidade singular* ou seja a impossibilidade de um regulamento ser derrogado por um acto administrativo de carácter individual e concreto, ou seja, visando eximir, de forma não regulamentarmente prevista, uma única e concreta situação da sua sujeição às regras de um regulamento, ao qual deveria estar plenamente sujeita.

Cessação da vigência dos regulamentos (art.ºs 145.º e 146.º CPA)

A cessação da vigência dos regulamentos pode dar-se por:

- **Caducidade** (artigo 145.º CPA)
- **Revogação** (artigo 146.º CPA)

1. Os regulamentos podem deixar de estar em vigor em virtude da sua *caducidade* [art.º 145.º CPA] ou da sua *revogação* [art.º 146.º CPA].

11.1

Cessação da vigência dos regulamentos (art.º 145.º CPA)

por caducidade

Termo Condição resolutiva	Revogação da lei regulada, nos regulamentos de execução...salvo na medida em que estes sejam compatíveis com a lei nova e enquanto não houver (nova) regulamentação desta.
---------------------------------	--	--

48

1. Os regulamentos caducam:

- i) Com a verificação do respetivo termo ou condição resolutiva, quando os regulamentos aos mesmos se encontrem sujeitos²⁵ – ou seja quando ocorra um facto que o próprio regulamento preveja como determinante desse efeito sobre a sua vigência (por exemplo o decurso do prazo de vigência, nos regulamentos temporários) ou desapareça a realidade que ele visava disciplinar²⁶;*
- ii) Com a revogação das leis que regulamentam, salvo se forem compatíveis com a lei nova e enquanto esta não for regulamentada²⁷.*

2. No caso de *regulamentos de execução*, em caso de revogação da lei que eles regulam (*lei exequenda*), deve entender-se que a sua caducidade não é automática, mantendo-se as suas normas em vigor na medida em que não sejam incompatíveis com a lei nova, à luz dos princípios da *eficiência administrativa* e da *segurança jurídica*²⁸.

3. A lei não fala nos *regulamentos independentes* mas pode entender-se que, quanto a eles, se a respectiva lei habilitante for revogada sem ser substituída por outra, o regulamento *caduca por ter cessado o fundamento da competência subjetiva e objetiva para a subsistência do poder regulamentar*²⁹.

Se, pelo contrário, *a lei habilitante for substituída por outra, de cujo preceituado se permita retirar a interpretação, segundo a qual, a competência regulamentar da lei anterior é conservada pela lei nova, não existe fundamento para a caducidade dos regulamentos independentes editados ao abrigo da lei revogada se os mesmos não forem contrários à lei nova*³⁰

11.2

Cessação da vigência dos regulamentos (art.º 146.º CPA)

por revogação

...pelos órgãos competentes para a sua emissão (aprovação)

Os regulamentos de execução das leis ou de direito da União Europeia não podem ser revogados sem que simultaneamente haja nova regulamentação ...

... sob pena de se considerarem em vigor, até novo regulamento, as normas regulamentares do diploma revogado de que dependa a aplicabilidade da lei regulada

49

1. A lei também prevê que a cessação da vigência dos regulamentos se possa dar por *revogação*.

Aliás a lei permite expressamente que o órgão competente para a emissão de um regulamento (entendendo-se, no caso das autarquias locais, competente para a *aprovação*) o possa também revogar, mesmo sem o substituir por outro regulamento, o que, mantendo-se a razão de ser (a necessidade) da existência de regulamentação criará, obviamente, um vazio legal.

2. Contudo a lei não permite que se criem *vazios legais* (ou, mais propriamente, *vazios regulamentares*) no caso de *regulamentos de execução* (quer de leis em vigor, quer de direito da União Europeia), não admitindo a revogação de tais regulamentos sem que a matéria sobre que se debruçam se encontre disciplinada em novo regulamento [art.º 146.º, n.º 2, CPA].

Caso contrário, a lei considera que se mantém em vigor *para todos os efeitos, até ao início da vigência do novo regulamento, as normas regulamentares do diploma revogado de que dependa a aplicabilidade da lei exequenda* [art.º 146.º, n.º 3, CPA].

3. Por outro lado, sempre que um novo regulamento ou, mais correntemente, sempre que uma alteração regulamentar revogue disposições de um regulamento vigente, deve referir *expressamente* as normas que revoga, evitando a *revogação tácita*, dando, com isso, mais certeza e rigor jurídicos à disciplina regulamentar [art.º 146.º, n.º 4, CPA].

NOTAS

- ¹ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 4.ª edição, 2015, pág. 139 e seg..
- ² ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *Estudos sobre os Regulamentos Administrativos*, 2.ª edição, 2016, pág. 333.
- ³ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições...* cit., pág. 141 e seg..
- ⁴ ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *Estudos...* cit., pág. 333.
- ⁵ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições...* cit., pág. 141.
- ⁶ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Novo Código do Procedimento Administrativo – Notas Práticas e Jurisprudência*, 2015, pág. 145.
- ⁷ ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *O controlo judicial do exercício do poder regulamentar no Código do Processo nos Tribunais Administrativos revisto*, in CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES, TIAGO SERRÃO (coordenação), *Comentários à revisão do CPTA e do ETAF*, 2.ª edição, 2016, pág. 522.
- ⁸ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições...* cit., pág. 143.
- ⁹ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo – O Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª edição, 2015, pág. 151.
- ¹⁰ ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *Estudos...* cit., pág. 355 e seg.
- ¹¹ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Novo Código...* cit, pág. 145.
- ¹² FERNANDA PAULA OLIVEIRA, DULCE LOPES, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, *Regulamentos municipais em matéria urbanística: perspectivas atuais*, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 10, Abril-Junho 2016, págs. 13-44, págs. 24 e seg..
- ¹³ FERNANDA PAULA OLIVEIRA *et al.*, *Regulamentos municipais...* cit, pág. 30 e seg..
- ¹⁴ ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *Estudos...* cit., pág. 364, nota 96.
- ¹⁵ MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA, RUI CHANCERELLE DE MACHETE, FAUSTO DE QUADROS, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, SÉRVULO CORREIA, JOSÉ M. SARDINHA, ANTÓNIO POLÍBIO HENRIQUES, *Comentários à Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, 2016, pág. 216.
- ¹⁶ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Novidades em matéria da disciplina dos regulamentos no Código do Procedimento Administrativo*, in *O novo Código do Procedimento Administrativo*, colecção Formação Contínua, Centro de Estudos Judiciários, 2016, págs. 149-208, pág. 181.
Disponível na internet em
http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_novo_CPCA.pdf
- ¹⁷ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Novidades ... cit.*, pág. 181.
- ¹⁸ MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA *et al.*, *Comentários...* cit, pág. 216.
- ¹⁹ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Novidades ... cit.*, pág. 181.
- ²⁰ MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA *et al.*, *Comentários...* cit, pág. 216 e seg..
- ²¹ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Novidades ... cit.*, pág. 185.
- ²² CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Novidades ... cit.*, pág. 185.
- ²³ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Novo Código...* cit, pág. 210.

²⁴ PIRES DE LIMA, ANTUNES VARELA, *Noções Fundamentais de Direito Civil*, vol. I, 6.ª edição, reimp., 1973, pág. 148.

²⁵ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Novidades ... cit.*, pág. 202 e seg..

²⁶ ANTÓNIO DOS SANTOS JUSTO, *Introdução ao Estudo do Direito*, 2001, pág. 197.

²⁷ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Novidades ... cit.*, pág. 202 e seg..

²⁸ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Novidades ... cit.*, pág. 203.

²⁹ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Novidades ... cit.*, pág. 203.

³⁰ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Novidades ... cit.*, pág. 203.