

## PARECER JURÍDICO N.º 4 / CCDR LVT / 2019

Validade	<input checked="" type="radio"/> Válido	JURISTA	Conceição Nabais
ASSUNTO	Atribuições e Competências dos Órgãos Representativos das Autarquias Locais. Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.		
QUESTÃO	Poder Regulamentar das Autarquias Locais. Junta de Freguesia. Admissibilidade legal de concessão de apoios financeiros (ajuda no pagamento de renda de habitação, água, eletricidade, entre outros) a famílias carenciadas residentes na área da Freguesia		

## PARECER

A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, doravante designada por LAL, estabelece no anexo I o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

No âmbito da LAL, constituem atribuições da freguesia, em geral: a promoção e a salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com o município, cabendo à freguesia, entre outras, a atribuição da ação social (cf. n.º 1 e alínea f) do n.º 2 do artigo 7.º da LAL).

Em matéria de competências da junta de freguesia associadas ao objeto do presente pedido de parecer, importa destacar as constantes nas alíneas h) e v) do n.º 1 do artigo 16.º da LAL, onde se estabelece que compete à junta de freguesia: "*h) Elaborar e submeter à aprovação da assembleia de freguesia os projetos de regulamentos externos da freguesia, bem como aprovar regulamentos internos; v) Apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para a freguesia.*"

Por sua vez, em conformidade com o disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 9.º da LAL, compete à assembleia de freguesia, sob proposta da junta de freguesia, aprovar os regulamentos externos, isto é os regulamentos que produzem os seus efeitos na esfera jurídica de terceiros.

Nos termos das transcritas normas a Junta de Freguesia consulente tem competência para a atribuição de apoios a famílias carenciadas residentes na área da Freguesia, desde que fixe os critérios e as condições dessa atribuição através da elaboração e aprovação do projeto de regulamento da concessão de apoios sociais a submeter à aprovação da Assembleia de Freguesia, uma vez que o órgão deliberativo é que detém a competência para a aprovação dos regulamentos externos.

O artigo 241.º da Constituição da República Portuguesa consagra: "*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.*"

Na verdade, é desde logo a Constituição da República que prevê o poder regulamentar próprio das autarquias locais, significando este poder a capacidade das autarquias locais poderem aprovar os regulamentos que entendam necessários para regular diversos aspetos da vida local, desde que essa regulação caiba no quadro das respetivas atribuições e competências autárquicas e sejam respeitados os princípios e normas da Constituição, das leis aplicáveis e os regulamentos emanados do governo e de autarquias de grau superior.

O procedimento do regulamento administrativo segue a tramitação legal estabelecida no Código do Procedimento Administrativo (CPA) - artigos 135.º a 147.º, inclusive.

Segundo o estabelecido no artigo 135.º do CPA consideram-se regulamentos administrativos as normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos, isto é, se destinem a produzir os seus efeitos na esfera jurídica de terceiros.

Com efeito, em cumprimento da regra constitucional e de acordo com os n.ºs 1 e 2 do artigo 138.º do CPA, os regulamentos emanados pelas juntas de freguesia têm que respeitar os princípios e normas da Constituição, das leis aplicáveis (princípio da legalidade), e os regulamentos emanados do governo e dos governos regionais e de autarquias de grau superior (câmara municipal).

O regulamento a elaborar pela entidade consulente para a concessão de apoios a famílias carenciadas na área da Freguesia, caracteriza-se por um regulamento externo, que visa produzir efeitos na esfera jurídica de terceiros (quer particulares quer outras entidades públicas), possuindo assim eficácia externa, ou seja, são regulamentos aplicáveis a quaisquer relações intersubjetivas e também às relações inter-administrativas.

A publicação sobre o início do procedimento do regulamento consagrada no artigo 98.º do CPA assume especial 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.

## PARECER JURÍDICO N.º 4 / CCDR LVT / 2019

Na sequência da decisão formal, ou seja, da deliberação do órgão executivo de desencadear o procedimento do regulamento, visando a sua aprovação, o início desse procedimento tem que ser sempre publicitado na internet, no sítio (*site*) institucional da autarquia (cf. artigo 98.º, n.º 1 do CPA).

Deste modo, a Freguesia 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 membro ou funcionário, mas cujo controlo não é exercido pelo órgão, independentemente da sua composição, nem é garantida a sua continuidade).

Por outro lado, das normas conjugadas contidas nos artigos 99.º a 101.º do CPA o projeto de regulamento com a indicação da nota justificativa e da lei habilitante é obrigatoriamente submetido a consulta pública, através da publicação na 2.ª série do Diário da República, pelo prazo de 30 dias úteis, para recolha de sugestões. O incumprimento desta formalidade essencial gera a invalidade do regulamento (cf. artigos 143.º e 144.º do CPA).

O texto final do documento a submeter à aprovação do órgão deliberativo, ou seja, o designado projeto 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.

Estas duas peças (nota justificativa e articulado do projeto de regulamento) devem ser submetidas previamente à apreciação do órgão executivo e por ele ser aprovadas mediante deliberação, sendo posteriormente submetidas à apreciação do órgão deliberativo, de modo a que o articulado normativo se converta, pela sua aprovação, em regulamento.

A fase constitutiva do procedimento do regulamento corresponde ao momento em que se dá a aprovação do regulamento pelo órgão deliberativo, assembleia de freguesia, com base no texto do projeto aprovado pelo órgão executivo.

À luz do regime estabelecido no artigo 139.º do CPA, a publicação no Diário da República é condição de eficácia do regulamento, ou seja, o regulamento só pode produzir os seus efeitos na esfera jurídica de terceiros, após a sua publicação na 2.ª série do Diário da República. Para além desta publicação obrigatória, o regulamento poderá também ser publicitado na página oficial da Autarquia, na internet.

Por sua vez, o artigo 140.º do CPA dispõe sobre o momento do início de vigência dos regulamentos, isto é, o momento em que eles começam a produzir efeitos jurídicos relativamente às situações reguladas, dispondo que os regulamentos entram em vigor na data neles estabelecida ou no quinto dia após a sua publicação.

### CONCLUSÃO

1. De acordo com o disposto no artigo 241.º da Constituição da República Portuguesa: *"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."*
2. As autarquias locais têm a capacidade de aprovar os regulamentos que entendam necessários para regular diversos aspetos da vida local, desde que essa regulação caiba no quadro das respetivas atribuições e competências autárquicas e sejam respeitados os princípios e normas da Constituição, das leis aplicáveis e os regulamentos emanados do governo e de autarquias de grau superior.
3. No âmbito da LAL, uma das atribuições da freguesia é a ação social, cuja competência se concretiza através da possibilidade da junta de freguesia apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para a freguesia.
4. Por sua vez, compete à junta de freguesia elaborar e submeter à aprovação da assembleia de freguesia os projetos de regulamentos externos da freguesia, bem como aprovar regulamentos internos.
5. O procedimento do regulamento administrativo segue a tramitação legal estabelecida nos artigos 135.º a 147.º, inclusive do Código do Procedimento Administrativo.
6. Atento o exposto, cabe à Junta de Freguesia em causa a elaboração e aprovação do projeto de regulamento da concessão de apoios sociais a conceder a famílias carenciadas da área da Freguesia, submete-lo a consulta pública e à aprovação da Assembleia de Freguesia e posteriormente proceder à sua publicação no Diário da República 2.ª série a fim de que possa ser

## PARECER JURÍDICO N.º 4 / CCDR LVT / 2019

aplicado aos destinatários.

## LEGISLAÇÃO

- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual;
- Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro - Código do Procedimento Administrativo (CPA).