

PARECER JURÍDICO N.º 18 / CCDR-LVT / 2008

Validade • Válido

JURISTA

ANA AZINHEIRO

ASSUNTO COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS

QUESTÃO

■ A Câmara Municipal aprovou, na sua reunião de 7 de Maio de 2008, a criação de um prémio a atribuir a pessoas nacionais e estrangeiras por serviços considerados relevantes e excepcionais ao município, denominado "Prémios Foral".

No seguimento dessa decisão aprovou, igualmente, as normas que regulam a atribuição desses prémios e colocou-as a discussão pública.

A Câmara Municipal considerou como norma habilitante para esta aprovação a alínea a) do n.º 4 do artigo 64º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

Entre a Assembleia e a Câmara Municipal, nomeadamente o seu Presidente, existem divergências relativamente ao órgão com competências para aprovar as "normas" ou o regulamento de atribuição daqueles prémios.

Com efeito, o documento aprovado pela Câmara Municipal denominado "Normas de atribuição dos prémios foral" é um regulamento autónomo com produção de efeitos externos que responsabiliza todo o município e não apenas a Câmara, como refere o seu artigo 1º n.º 1: "Os prémios foral instituídos pelo município constituem um acto de reconhecimento às pessoas ..."

A Assembleia teve conhecimento do facto apenas por via da imprensa escrita e pelo site do município, que mencionava estar o mesmo em discussão pública. Porém, o acesso ao conteúdo daquelas normas só podia ser obtido por deslocação ao Gabinete do Presidente da Câmara.

Por considerar que aquelas "normas" deveriam ter sido aprovadas pela Assembleia Municipal, ao abrigo da alínea a) do n.º 2 do artigo 53º da Lei n.º 169/99, de 11 de Janeiro, tendo em conta que se trata de um regulamento autónomo com eficácia externa, esta Assembleia aprovou por maioria uma recomendação nesse sentido.

Não é porém, esse o entendimento do Presidente da Câmara Municipal que considera ter a Câmara poderes suficientes para regulamentar a atribuição daqueles prémios, pois em sua opinião aquele regulamento não é um regulamento mas sim normas, e, como tal, estas não estariam dependentes de aprovação da Assembleia Municipal. Ora, a Câmara Municipal tem poderes regulamentares mas apenas em matéria da sua exclusiva competência, vide alínea a) do n.º 7 do artigo 64º do mesmo diploma, o que, salvo melhor opinião, não parece ser o caso. Com efeito a Câmara tem poderes para decidir criar os prémios, mas os critérios, condições e requisitos de atribuição a constar de regulamento ou de "normas", deve submetê-los a aprovação da Assembleia Municipal por ser da competência desta tal aprovação.

Com efeito, independentemente do título que se dê a um determinado texto, o seu conteúdo é que o define e qualifica.

Os efeitos externos são de tal forma relevantes que a Câmara sentiu necessidade de pôr aquelas "normas" em discussão pública. Como pode então um órgão representativo do município – a assembleia – ficar arredada daquela discussão?

Assim, face às divergências de interpretação quanto às exigências de aprovação ou não pela Assembleia Municipal do regulamento, ou "normas" de atribuição daqueles prémios, solicita esclarecimento sobre a interpretação a dar e quais os requisitos formais daquele regulamento.

(Competências e atribuições dos órgãos autárquicos; Regulamentos municipais)

PARECER

O que está em causa é saber se os regulamentos autónomos devem ser aprovados pela assembleia municipal ou se, pelo contrário, devem ser aprovados pela câmara municipal na medida em que versem sobre matérias da competência exclusiva desta última.

PARECER JURÍDICO N.º 18 / CCDR-LVT / 2008

Os regulamentos, considerados numa perspectiva material, são normas jurídicas, dimanadas de órgãos administrativos no desempenho da função administrativa, o que equivale a dizer que são normas gerais e abstractas.

Como refere o Prof. Afonso Queiró, os regulamentos podem ser:

A) Externos, quando se dirigem não só ao órgão da administração, mas também a terceiras pessoas, a particulares ou a administrados que se encontrem em face dela numa relação geral de poder.

Os regulamentos externos podem ser: de extensão, complementares, delegados, independentes e autónomos, sendo que os regulamentos das autarquias locais são usualmente denominados regulamentos autónomos;

B) Internos, quando tenham uma eficácia jurídica unilateral, que se esgota no âmbito da própria Administração.

Os regulamentos locais estão sujeitos ao regime constitucional sobre regulamentos (cfr. Artigo 112º da [Constituição da República Portuguesa](#) - CRP). Ora, o poder regulamentar próprio das autarquias, além do limite negativo das normas superiores, só pode incidir sobre os interesses próprios das autarquias, estando-lhe vedadas as matérias que constitucionalmente são reserva de lei, mesmo que tenha havido autorização ou “delegação” nesse sentido.

O artigo 241º da CRP deixa antever que as autarquias locais possuem uma “reserva de autonomia”, embora o preceito não defina exactamente os seus contornos.

Fazendo uma pequena resenha histórica:

O [Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março](#), apenas conferia competências regulamentares – aprovação de regulamentos – à assembleia municipal (vide artigo 39º). Dizia-se: “compete à assembleia municipal sob proposta ou pedido de autorização da câmara aprovar posturas e regulamentos”.

E, nessa senda, defendia o Prof. Gomes Canotilho ⁽¹⁾: “O órgão titular do poder regulamentar autárquico há-de ser, naturalmente, a assembleia que é o órgão deliberativo da autarquia. Todavia a Constituição deixou de impor expressamente a reserva regulamentar da assembleia, pelo que não está excluída a possibilidade de a lei admitir que a assembleia autorize o executivo a exercer tal poder.”

Actualmente, dispõe a alínea a) do n.º 2 do artigo 53º da [Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro](#), na redacção que lhe foi conferida pela [Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro](#), o seguinte:

“2 – Compete à assembleia municipal, em matéria regulamentar e de organização e funcionamento sob proposta da câmara:

a) Aprovar posturas e regulamentos do município com eficácia externa”

A alínea do n.º 7 do artigo 64º do mesmo diploma menciona ainda:

“7- Compete ainda à Câmara Municipal:

a) Elaborar e aprovar posturas e regulamentos em matérias da sua competência exclusiva;”

Ou seja, no actual quadro jurídico, diversamente do que sucedia no âmbito do Decreto-Lei n.º 100/84, os artigos 53º e 64º, da actual Lei das Autarquias Locais, prevêem competências regulamentares partilhadas no que respeita à aprovação de regulamentos. Tal significa portanto que tanto a câmara municipal como a assembleia municipal têm poderes regulamentares ⁽²⁾.

Importando proceder a uma delimitação cumpre então determinar quais os regulamentos que podem ser aprovados pela assembleia e pela câmara municipal.

Ora vejamos:

Se os regulamentos que a assembleia municipal pode aprovar são só regulamentos externos (cfr artigo 53º da Lei das Autarquias Locais), então, *a contrario sensu*, os regulamentos que a Câmara será competente para aprovar serão simplesmente os regulamentos que tenham eficácia interna.

Parece-nos assim que a Câmara pode elaborar regulamentos, quer estes se destinem a ter eficácia interna ou externa mas, a aprovação daqueles que tenham eficácia externa competirá, invariavelmente, ao órgão deliberativo assembleia municipal.

Até porque, nos termos do disposto no artigo 239º da CRP, a assembleia municipal continua a ser, por excelência, o órgão deliberativo da autarquia:

“Órgãos deliberativos e executivos

A organização das autarquias compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável”.

PARECER JURÍDICO N.º 18 / CCDD-LVT / 2008

CONCLUSÃO

A câmara municipal tem competência para aprovar regulamentos internos em matérias da sua competência exclusiva. Entendemos que os regulamentos com eficácia externa, como é o caso, devem assim ser submetidos a aprovação da assembleia municipal, que é por excelência o órgão deliberativo da autarquia (cfr. alínea a) do n.º 2 do artigo 53º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na redacção que lhe foi conferida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro).

LEGISLAÇÃO

- Decreto n.º 46 937, de 10 de Abril de 1974, Constituição da República Portuguesa
Alterada por Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de Dezembro, Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, Lei Constitucional n.º 1/92, de 25 de Novembro, Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho, Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro.
- Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março
- Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro
*Alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro (arts. 7.º a 13.º, 15.º a 19.º, 24.º, 27.º, 34.º, 35.º, 38.º, 42.º, 44.º a 54.º, 59.º, 60.º, 63.º, 64.º, 68.º, 75.º, 84.º, 87.º, 91.º, 98.º, 99.º);
Aditada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro (arts. 10.º-A, 46.º-A, 46.º-B, 52.º-A, 99.º-A, 99.º-B);
Revogada parcialmente pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro [Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas (2007)] (arts. 96.º e 97.º).*
- Lei 5-A/2002, de 11 de Janeiro
Rectificada pelas Declarações de Rectificação n.º 9/2002, de 5 de Março e n.º 4/2002, de 6 de Fevereiro.

Revisto em Março de 2011