

PARECER JURÍDICO N.º 43 / CCDR-LVT / 2012

Validade • Válido

JURISTA

MÁRIO VIEGAS

ASSUNTO **COMPETÊNCIAS E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS**

QUESTÃO

- A Câmara Municipal entendeu não submeter a aprovação o Regulamento Interno do "Parque Municipal de Campismo", à Assembleia Municipal, por considerar o dito Parque, uma instalação municipal e, sendo competência exclusiva da Câmara, a gestão daquele tipo de instalações, de acordo com a alínea f) do n.º 2 do art. 64.º, da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, é igualmente da competência da Câmara Municipal, aprovar o regulamento interno do Parque, nos termos da alínea a) do n.º 7, do art. 64.º da referida Lei e do art. 25.º da Portaria n.º 1320/2008, de 17 de Novembro.
- Face àquela argumentação da Câmara, a Assembleia Municipal solicita um parecer que passe pela definição do termo "eficácia externa" e que indique qual a posição que aquele órgão deliberativo deverá adotar perante a aprovação pelo órgão executivo daquele regulamento interno.

(Competências e funcionamento dos órgãos autárquicos)

PARECER

A)-Da competência regulamentar (com eficácia externa) da câmara municipal, em sede de matérias de sua competência exclusiva

Dado que a situação *"sub iudice"*, se reporta a aprovação de regulamento de um parque de campismo, é oportuno mencionar que a coberto da alínea g), do n.º 1, do art. 4.º, do [Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março](#) (estabelece o regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos), alterado pelo [Decreto-Lei n.º 228/2009, de 14 de setembro](#), os parques de campismo constituem um dos tipos de empreendimentos turísticos, cujos requisitos específicos de instalação, classificação e funcionamento, são definidos pela portaria, referida na alínea b), do n.º 2, do citado artigo, em concreto, a [Portaria n.º 1320/2008, de 17 de novembro](#).

Dispõe assim o n.º 1 do art. 25.º, daquela Portaria (...) *Os parques de campismo e de caravanismo devem ter um regulamento interno elaborado pela respetiva entidade exploradora, do qual deve ser dado conhecimento à câmara municipal competente e, no caso dos parques de campismo privativos, também à Federação de Campismo e montanhismo de Portugal (...)*.

Ora, como se verifica, o regulamento interno de um parque de campismo deve ser elaborado pela respetiva entidade exploradora, que no caso versado, é a Câmara Municipal. Aliás, este órgão autárquico, para além de ser a entidade exploradora do "Parque de Campismo do Forte do Cavallo", também reúne a qualidade de proprietária¹ do mesmo (dessa instalação).

Note-se que, no âmbito da legislação anteriormente em vigor, sobre esta matéria, o Decreto-Regulamentar n.º 33/97, de 17 de Setembro (entretanto revogado pelo já abordado Decreto-Lei n.º 39/2008), em rigor, no art. 22.º, n.º 1, dispunha à semelhança do n.º 1, do acima abordado art. 25.º, que competia à entidade exploradora do parque de campismo, elaborar o regulamento interno, **embora** coubesse à câmara municipal competente, a aprovação do regulamento (assinale-se que, já em sede deste Diploma, o legislador não hesitou em atribuir competência à câmara, para aprovação do regulamento, em detrimento do órgão deliberativo do município, a assembleia municipal).

Ademais, não podemos olvidar que de acordo com a alínea f), do n.º 2, do art. 64.º, da [Lei n.º 169/99, de 18 de setembro](#), com a alteração dada pela [Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro](#), compete à câmara municipal no âmbito do planeamento e do desenvolvimento *"criar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviços, redes de circulação, de transportes, de energia, de distribuição de bens e recursos físicos integrados no património municipal ou colocados, por lei, sob a administração municipal"*.

Por outro lado, entre outras, esta competência da câmara, a aprovação do regulamento interno do parque de campismo, podemos considerar que corresponde a uma matéria de sua competência exclusiva, todavia sem prejuízo de delegação, vide o art. 64.º e n.º 1, do art. 65.º, ambos da mencionada Lei.

¹ Vide alínea f), do n.º 1, do art. 64.º e, alínea i), do n.º 2, do art. 53.º, da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro (Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias).

PARECER JURÍDICO N.º 43 / CCDD-LVT / 2012

Afirmamos isto (que aquela competência é exclusiva da câmara), porque a competência apontada (a exploração do parque de campismo), a qual, se baseia no n.º 1 do art. 25.º, da mencionada Portaria e, na alínea f), do n.º 2, do mencionado do art. 64.º, não integra a previsão contida na alínea a), do n.º 6, do art. 64.º, ou seja, que compete à câmara municipal, no que respeita às suas relações com outros órgãos autárquicos *“Apresentar à assembleia municipal propostas e pedidos de autorização, designadamente em relação às matérias constantes dos n.ºs 2 a 4 do artigo 53.º”*.

Na verdade, a competência em causa, a qual se engoba nas competências da câmara municipal, respeitantes a planeamento e desenvolvimento, vide n.º 2, do art. 64.º, não surge elencada nas alíneas a) e b), do n.º 3, do art. 53.º, as quais se dirigem a matéria de planeamento, aliás, nem nunca surge elencada nos n.ºs 2 a 4 daquele art. 53.º, por conseguinte, na situação vertida, não impenderá sobre a Câmara, o dever de apresentar propostas ou pedidos de autorização, à Assembleia Municipal, sobre a competência plasmada na alínea f), do n.º 2, do art. 64.º, como a aprovação do regulamento interno do parque de campismo.

Logo, estando nós perante uma competência exclusiva da câmara, ou seja, sendo este órgão o competente para explorar o parque de campismo, competirá à mesma, com base no art. 25.º, n.º 1, da Portaria n.º 1320/2008 e, na alínea f), do n.º 2 do art. 64.º, da abordada Lei n.º 169/99, conjugados com a alínea a), do n.º 7, do art. 64.º, elaborar e aprovar o regulamento correspondente (voltamos a dizer, mesmo com eficácia externa), porquanto se trata, de uma matéria de sua competência exclusiva.

De fato, não podemos olvidar que as assembleias municipais podem aprovar regulamentos, sob propostas das respetivas câmaras municipais, sobre matérias que sejam exclusivamente da sua competência ou sejam da competência conjunta das assembleias e câmaras municipais, vide alínea a), do n.º 2, do art. 53.º e alínea a), do n.º 6, do art. 64.º, da Lei n.º 169/99, razões que justificam a previsão da alínea a), do n.º 2, do art. 53.º, i.e., que compete à assembleia municipal, em matéria regulamentar e de organização e funcionamento, sob proposta da câmara *“Aprovar as posturas e regulamentos do município com eficácia externa”*.

Contudo, aquelas competências regulamentares da assembleia municipal, não precludem, que a câmara municipal, possa elaborar e aprovar regulamentos, também com eficácia externa, sobre matéria de sua exclusiva competência, de acordo com o preceituado na alínea a), do n.º 7, do mencionado art. 64.º, da Lei n.º 169/99.

Digamos, sem mais delongas, que os regulamentos com eficácia externa, dirigem-se não só ao órgão da administração que os edita ou elabora, ou a outros órgãos da administração, mas também a terceiros, pessoas coletivas ou singulares ou administrados que, em face dela, se encontrem em relação geral de poder ou, que se encontrem em relação especial de poder (contrariamente aos regulamentos de organização, incluídos nos regulamentos internos, destinados a ter eficácia circunscrita ao organismo de onde emanam).

Por exemplo, sendo competência exclusiva da câmara, deliberar em matéria de ação social escolar, designadamente no que respeita a alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes, cfr. alínea d), do n.º 4, do art. 64.º, da Lei n.º 169/99, caberá a esse órgão autárquico, elaborar e aprovar regulamentos sobre esta matéria, com eficácia externa.

Em rigor, tratar-se-ia de um regulamento com eficácia externa, destinado a pessoas singulares em relação especial de poder com a Administração Pública. Saliente-se que, quando nos referimos a relação especial de poder com a Administração, é no sentido que, o regulamento não se destina aos cidadãos em geral, mas sim a um grupo de pessoas, que neste caso, têm de possuir a qualidade de estudantes.

O mesmo dizemos no que concerne, ao regulamento do parque de campismo, pois, os cidadãos em geral, não são afetados por este regulamento, apenas são afetados, outrossim, os cidadãos que procurem aquele parque de campismo, no entanto, não deixa de ter eficácia externa.

Ainda a propósito, da competência da câmara em poder elaborar e aprovar regulamentos, com eficácia externa, ocorre-nos referenciar o parecer n.º 75/94, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, que diz o seguinte *“1-Após a revisão constitucional de 1982, o poder regulamentar do município deixou de ser da competência exclusiva da assembleia municipal, para ser repartido entre esta e a câmara municipal.”*

2-De acordo com o Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março, a câmara tem competência para editar regulamentos ou posturas sobre determinadas matérias, nomeadamente na disciplina do trânsito e estacionamento de veículos nas ruas, estradas e caminhos municipais.”

Saliente-se que se trata de um parecer, que já ao tempo do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março (antiga Lei das Autarquias Locais), entendia na linha de a câmara poder adotar regulamentos com eficácia externa.

Ainda a este propósito, veja-se como o art. 241.º da Constituição da República Portuguesa, rege expressamente que *“As autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados da autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar.”*

Presentemente, essa competência regulamentar das câmaras (desde que se determine quando é que a câmara tem competência

PARECER JURÍDICO N.º 43 / CCDR-LVT / 2012

exclusiva em determinada matéria), encontra-se expressamente prevista na alínea a), do n.º 7, do art. 64.º, da Lei n.º 169/99, sem precluir, claro, a competência regulamentar da câmara municipal, atribuída em sede de outros diplomas legais.

Com efeito, se entendêssemos que a câmara, perante a previsão da alínea a), do n.º 2, do art. 53.º, da Lei n.º 169/99, nunca poderia regulamentar com eficácia externa, em matéria de sua competência exclusiva, seria inexecutível, limitar este órgão autárquico a regulamentar tão só a nível da modalidade de regulamentos internos (com eficácia interna), como sendo, regulamentos como os de utilização de viaturas da câmara pelos seus funcionários, ou seja, regulamentos apenas destinados ao funcionamento interno do órgão.

Face a todo o exposto, somos de propugnar que, na situação em apreço, a Câmara Municipal de Sesimbra, tem competência para elaborar e aprovar o regulamento interno do Parque de Campismo do Forte do Cavallo, uma vez que é a entidade exploradora daquele equipamento, pois como já referimos, cabe a essa entidade, por força do n.º 1 do art. 25.º, da Portaria n.º 1320/2008, elaborar o respetivo regulamento (nesta situação, com eficácia externa), acrescentando que, a coberto da alínea f), do n.º 2, do art. 64.º, da Lei n.º 169/99, compete àquele órgão autárquico, a criação, construção e gestão de instalações, pelo que, a câmara, basilada nestas últimas disposições, juntamente com a alínea a), do n.º 7, do art. 64.º, pode, como dissemos, elaborar e aprovar o regulamento do visado parque de campismo.

Note-se que, existe aqui uma sucessão de operações (construção, criação e gestão de um equipamento, na qual se incluem os poderes de exploração do parque de campismo) relativas a equipamentos, de competência da câmara, que justifica que, neste caso, seja ela a elaborar o respetivo regulamento.

Por outra banda, verifica-se que o legislador, no que toca a atos de alienação ou oneração (não estamos a falar de criação, construção e gestão) desses equipamentos de natureza imóvel, já determina que esses atos (embora alguns tenham de reunir certos requisitos), sejam submetidos a deliberação da assembleia municipal, vide alínea i), do n.º 2, do art. 53.º, da Lei n.º 169/99.

Digamos que assistimos, em sede daquelas normas, à repartição de poder regulamentar (mesmo com eficácia externa), entre a assembleia municipal e a câmara municipal, tal como temos vindo a reiterar, i.e., para além das matérias que devem imperativamente ser submetidas a deliberação (incluindo os regulamentos que venham a ter eficácia externa) da assembleia municipal, existem as matérias que, uma vez determinadas que são de competência exclusiva da câmara, e que sobre elas pode este órgão aprovar regulamentos com eficácia externa, sem, submissão, pois, a deliberação da assembleia.

Tanto é assim, que o legislador sabendo que a câmara pode vir a aprovar regulamentos com eficácia externa, sem sujeição a deliberação da assembleia municipal, teve o cuidado, no art. 91.º, n.º 1 da Lei n.º 169/99, de reger assim (...) *Para além da publicação no Diário da República quando a lei expressamente o determine, as deliberações dos órgãos autárquicos bem como as decisões dos respectivos titulares, destinadas a ter eficácia externa, devem ser publicadas em edital afixado nos lugares de estilo (...).*

De facto, constatamos que o legislador naquela norma, refere-se aos órgãos municipais que venham a emitir deliberações e, bem assim, decisões destinadas a ter eficácia externa, não se circunscrevendo apenas ao órgão deliberativo (da freguesia e do município).

Todavia, para finalizar, no que toca a acentuar que, devido ao fato da Câmara ser a entidade exploradora do parque de campismo e, como tal, a entidade competente para elaborar e aprovar o regulamento interno do parque, saliente-se como no âmbito do Decreto-Lei n.º 39/2008 (referido no início desta informação), mais concretamente, no n.º 2, do art. 37.º, **apenas surge referência aos poderes deliberativos da assembleia municipal, aquando da necessidade de fixação de uma taxa, pela realização de auditorias de classificação efetuadas pelas câmaras municipais, nos termos a fixar em regulamento aprovado por esse órgão deliberativo** (o do respetivo do município), nos termos da [Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro](#).

Veja-se, ainda nesta senda, que em sede daquele Decreto-Lei n.º 39/2008, nos termos do art. 70.º, n.º 1, alínea b), a aplicação das coimas e das sanções acessórias previstas nesse Diploma, compete, às câmaras municipais, relativamente aos empreendimentos turísticos referidos nas alíneas g) (parques de campismo) do n.º 1 do artigo 4.º e aos estabelecimentos de alojamento local.

Com efeito, trata-se de um poder em matéria contraordenacional, que está em harmonia com a competência do presidente da câmara municipal, em determinar a instrução dos processos de contraordenação e aplicar as coimas, nos termos da lei (vide alínea p), do n.º 2, do art. 68.º, da Lei n.º 169/99.

2.No que concerne à fixação de preços dos serviços prestados pelo parque de campismo, competirá à câmara, como entidade exploradora da instalação, fixá-los (neste sentido, ver alínea j), do n.º 1, do art. 64.º, da Lei n.º 169/99).

Para melhor esclarecimento, transcrevemos a norma (...) *Compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente (...)*

j)Fixar as tarifas e os preços da prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados (...).

PARECER JURÍDICO N.º 43 / CCDR-LVT / 2012

Na verdade, a Câmara, como entidade exploradora de parques de campismo, não está a atuar no âmbito de relações jurídico-tributárias, logo, em rigor, não irá fixar taxas (esta sim, é uma matéria que compete à assembleia municipal aprovar) mas outrossim, preços, com base na alínea c), do n.º 5, do art. 20.º, da Portaria n.º 1320/2008; aliás, essa competência (a fixação de preços dos serviços municipais), encontra-se expressamente mencionada na alínea j), do n.º 1, do art. 64.º, da Lei n.º 169/99 (trata-se de mais uma competência da câmara), até porque a edilidade se encontra a intervir, como entidade exploradora, equiparada a uma entidade privada (e estas fixam preços, como entidades exploradoras de parques de campismo); como sabemos, o Estado, mesmo em sentido amplo (incluindo a administração local), nem sempre intervém investido nos seus poderes de soberania, assim, em rigor, são preços que deverão ser fixados pela câmara, sem sujeição a deliberação da assembleia municipal.

CONCLUSÃO

1. -Face a todo o exposto, somos de propugnar que, na situação em apreço, a Câmara Municipal de Sesimbra, tem competência para elaborar e aprovar o regulamento interno do Parque de Campismo do Forte do Cavalo, uma vez que é a entidade exploradora daquele equipamento, pois cabe a essa entidade, por força do n.º 1 do art. 25.º, da Portaria n.º 1320/2008, elaborar o respetivo regulamento (nesta situação, com eficácia externa), acrescentando que, a coberto da alínea f), do n.º 2, do art. 64.º, da Lei n.º 169/99, compete àquele órgão autárquico, a criação, construção e gestão de instalações, pelo que, basilado nestas últimas disposições, juntamente com a alínea a), do n.º 7, do art. 64.º, pode elaborar e aprovar o regulamento com eficácia externa do parque de campismo.
2. Nesta situação, em concreto, estamos perante a aprovação pela Câmara, de um regulamento com eficácia externa, embora destinado a pessoas em relação especial de poder com a Administração (pois, os cidadãos em geral, não são afetados por este regulamento, apenas são afetados os cidadãos que procurem aquele parque de campismo).
3. Por outra banda, a Câmara, como entidade exploradora de parques de campismo, não está a atuar no âmbito de relações jurídico-tributárias; logo, em rigor, não irá fixar taxas (esta sim, é uma matéria que compete à assembleia municipal aprovar) mas outrossim, preços, com base na alínea c), do n.º 5, do art. 20.º, da Portaria n.º 1320/2008, competência essa (a fixação de preços dos serviços municipais), expressamente mencionada na alínea j), do n.º 1, do art. 64.º, da Lei n.º 169/99.
4. Por último, saliente-se que, no âmbito do Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de Março (estabelece o regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos), alterado pelo Decreto-Lei n.º 228/2009, de 14 de Setembro, **apenas surge referência aos poderes deliberativos da assembleia municipal, aquando da necessidade de fixação de uma taxa, pela realização de auditorias de classificação efetuadas pelas câmaras municipais, nos termos a fixar em regulamento aprovado por esse órgão deliberativo** (o do respetivo do município), nos termos da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro.

LEGISLAÇÃO

- Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março
- Decreto-Lei n.º 228/2009, de 14 de setembro
- Portaria n.º 1320/2008, de 17 de novembro
- Lei n.º 169/99, de 18 de setembro,
- Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro
- Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro