GUIA DE BOAS PRÁTICAS PARA A ATIVIDADE REGULAMENTAR

Orientações para a elaboração de regulamentos municipais

Aos dias de hoje torna-se cada vez mais premente a necessidade de assegurar a coerência e a qualidade da regulamentação municipal, não só garantindo a conformidade com a lei, mas também adotando boas práticas regulamentares, num verdadeiro esforço de melhoria da eficácia e eficiência dos regulamentos municipais.

GUIA DE BOAS PRÁTICAS PARA A ATIVIDADE REGULAMENTAR

Orientações para a elaboração de regulamentos municipais

Este guia destina-se aos autarcas e trabalhadores da Câmara Municipal de Lisboa, assim como a todos os interessados e envolvidos nos procedimentos regulamentares do Município de Lisboa, apresentando de forma sumária um conjunto de recomendações a ter em conta aquando da elaboração, revisão ou revogação de regulamentos.

Para o efeito aborda-se os aspetos mais relevantes da atividade regulamentar, desde a sua conceção até à sua entrada em vigor, sem esquecer a necessidade de avaliar a sua efetiva aplicação.

Com estas orientações pretende-se contribuir para a legalidade, adequação e eficiência dos regulamentos municipais de Lisboa.

FICHA TÉCNICA

TÍTULO

GUIA DE BOAS PRÁTICAS PARA A ATIVIDADE REGULAMENTAR

ELABORAÇÃO

Isabel Tomás

VALIDAÇÃO

Paula Pires Coelho

EDIÇÃO

Secretaria Geral | Departamento Jurídico

Praça do Município, n.º 31, R/C Esq. | 1100-365 LISBOA

VERSÃO

1.0 - Elaboração - novembro 2024

Índice

A – ENQUADRAMENTO GERAL	9
I.-. OBJETIVOS DO GUIA	11
II.-. PRINCIPAIS DESAFIOS DA ATIVIDADE REGULAMENTAR AUTÁRQUICA	12
B - BOAS PRÁTICAS REGULAMENTARES	16
I.-. A ABORDAGEM BETTER REGULATION	16
II.-. A LEGÍSTICA FORMAL E MATERIAL	18
LEGÍSTICA FORMAL: A FORMA DO REGULAMENTO	19
LEGÍSTICA MATERIAL: O CONTEÚDO DO REGULAMENTO	22
INTERAÇÃO ENTRE LEGÍSTICA FORMAL E MATERIAL	24
III - EXPERIÊNCIA ANTERIOR - PROGRAMA REGULAMENTAR MELHOR NO MUNICÍPIO DE LISBOA	25
IV - OUTRAS BOAS PRÁTICAS	26
C.-. ENQUADRAMENTO LEGAL	29
I - DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS	33
PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	33
PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE	34
PRINCÍPIO DA PROSSECUÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO E DA PROTEÇÃO DOS DIREITOS E INTERESSES DOS CIDADÃOS	35
PRINCÍPIO DA IGUALDADE	36
PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE	36
PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA	37
PRINCÍPIO DA COLABORAÇÃO	38
PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO	38
PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE	39
PRINCÍPIO DA BOA ADMINISTRAÇÃO	40
D – DO REGULAMENTO ADMINISTRATIVO	41
I – TIPOS DE REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS	42
REGULAMENTOS INTERNOS E REGULAMENTOS EXTERNOS	42
REGULAMENTOS GERAIS E ESPECIAIS	43
REGULAMENTOS DE EXECUÇÃO, COMPLEMENTARES E INDEPENDENTES	45
II - EFICÁCIA, INVALIDADE E CESSAÇÃO DE VIGÊNCIA	46
DA EFICÁCIA DO REGULAMENTO ADMINISTRATIVO	46

DA INVALIDADE DO REGULAMENTO ADMINISTRATIVO	48
DA CADUCIDADE E DA REVOGAÇÃO	52
DA IMPUGNAÇÃO DE REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS	55
E – DO PROCEDIMENTO REGULAMENTAR	62
I.-. FASE PREPARATÓRIA (CÂMARA MUNICIPAL)	62
INICIATIVA	63
INSTRUÇÃO	65
PARTICIPAÇÃO	67
ELABORAÇÃO DA VERSÃO FINAL DO PROJETO	68
II - FASE CONSTITUTIVA (ASSEMBLEIA MUNICIPAL)	69
III - FASE INTEGRATIVA DE EFICÁCIA (CÂMARA MUNICIPAL)	70
F - ESTRUTURA INTERNA DE UM REGULAMENTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL.....	71
I - TÍTULO	71
II - PREÂMBULO E NOTA JUSTIFICATIVA	71
PREÂMBULO	72
NOTA JUSTIFICATIVA.....	74
IV - DISPOSIÇÕES NORMATIVAS (ARTICULADO)	75
SEQUÊNCIA COMUM DAS DISPOSIÇÕES.....	76
VI - SUMÁRIO	79
G - RECOMENDAÇÕES NA ELABORAÇÃO DE REGULAMENTOS	80
I - CUMPRIMENTO DO QUADRO LEGAL.....	80
II - CLAREZA E SIMPLICIDADE	80
III - PARTICIPAÇÃO E TRANSPARÊNCIA	81
IV - AVALIAÇÃO DE IMPACTO	82
V - COERÊNCIA E HARMONIZAÇÃO.....	83
VI - ADEQUAÇÃO AO INTERESSE LOCAL	83
VII - FISCALIZAÇÃO E APLICAÇÃO.....	83
VIII - PREVISÃO DE SANÇÕES	84
IX - ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO	84
X - COORDENAÇÃO E COLABORAÇÃO INTERNA	85
H.-. CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
MODELOS DE DOCUMENTOS	87

MINUTA DE DELIBERAÇÃO DE INÍCIO DE PROCEDIMENTO	88
MINUTA PARA PUBLICITAÇÃO DO INÍCIO DO PROCEDIMENTO E PARTICIPAÇÃO PROCEDIMENTAL (98.º CPA).....	91
MINUTA PARA AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULAMENTAR (AIR)	92
MINUTA DE NOTA JUSTIFICATIVA.	97
MINUTA DE PROJETO DE REGULAMENTO.	99
FORMULÁRIO PARA CONSTITUIÇÃO DE INTERESSADOS E APRESENTAÇÃO DE CONTRIBUTOS.	103
MINUTA DE NOTIFICAÇÃO PARA AUDIÊNCIA DE INTERESSADOS	105
MINUTA DE PROPOSTA PARA SUBMETER UM PROJETO DE REGULAMENTO A CONSULTA PÚBLICA	107
MINUTA PARA EDITAL - CONSULTA PÚBLICA	111
MINUTA DE PROPOSTA PARA SUBMETER A VERSÃO FINAL DO REGULAMENTO À ASSEMBLEIA MUNICIPAL	114
PROPOSTA DE CHECK-LIST – PROCEDIMENTO REGULAMENTAR	116
PROPOSTA DE CHECK-LIST – AVALIAÇÃO DOS REGULAMENTOS EXISTENTES	119
BIBLIOGRAFIA	122
ANEXOS	125
FAQ'S - PERGUNTAS FREQUENTES SOBRE A ATIVIDADE REGULAMENTAR MUNICIPAL	169
1. O que são regulamentos municipais?	169
2. Quem tem competência para elaborar e aprovar regulamentos municipais?	169
3. Qual é o procedimento para a elaboração de um regulamento municipal?	170
4. O que é a audiência de interessados e quando é obrigatória?	171
5. O que é a consulta pública e em que casos pode ser realizada?	171
6. Qual o prazo para a audiência de interessados e para a consulta pública?	172
7. Quais são os elementos essenciais de um regulamento municipal?	172
8. O que é a nota justificativa e qual a sua função?	173
9. O que são regras de Legística formal e material?	173
10. Em que consiste o princípio da legalidade na elaboração de regulamentos municipais?	174
11. Como se processa a publicação e entrada em vigor de um regulamento municipal?	174
12. O que acontece em caso de conflito entre regulamentos municipais?	175
13. É possível delegar a elaboração de um regulamento municipal?	175
14. Que boas práticas devem ser observadas na elaboração de regulamentos municipais?	175

15. Quais são os principais princípios que devem orientar a atividade regulamentar municipal?	176
16. Que tipos de regulamentos municipais existem?	177
17. O que são regulamentos internos e qual o seu regime jurídico?	178
18. Porque podem ser invalidados os regulamentos municipais?	178
19. Que mecanismos de controlo da atividade regulamentar municipal existem e como posso impugnar um regulamento?	178
20. Como posso consultar os regulamentos municipais em vigor?	179

Sumário Executivo

A atividade regulamentar autárquica é uma componente essencial da administração local, assegurando a proximidade e a adequação das normas às realidades locais. Nessa medida, existe um amplo reconhecimento de que os regulamentos municipais, dependendo da sua formulação, são suscetíveis de aumentar ou restringir a dinâmica económica e social dos municípios.

Por essa razão, na **Estratégia para a Transparência e Prevenção da Corrupção (ETPC)**, aprovada na reunião de Câmara de 20 de março, publicada no 2.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1571 de 28 de março, **no âmbito do objetivo 8 “Comunicar e prestar contas de forma clara e uniforme com o cidadão”** foi inserida a medida **8.1**, que corresponde à elaboração do presente Guia de Boas Práticas para a atividade regulamentar, tendo como propósito apoiar os trabalhadores da Câmara Municipal de Lisboa.

Para o efeito aborda-se os aspetos mais relevantes da atividade regulamentar, desde a sua conceção até à sua entrada em vigor, sem esquecer a necessidade de avaliar a sua efetiva aplicação.

Assim, com o objetivo de contribuir para a transparência, acessibilidade e eficiência dos regulamentos do Município de Lisboa, apresenta-se um conjunto de recomendações a ter em conta aquando da elaboração de futuros regulamentos ou da avaliação dos já existentes.

Abreviaturas e Acrónimos

AIR Avaliação de Impacto Regulamentar

CPA Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (alterado pela Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro).

CPTA Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro (alterado pelas Leis n.ºs 4-A/2003, de 19 de fevereiro, 59/2008, de 11 de setembro, 63/2011, de 14 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02 de outubro, pelas Leis n.ºs 118/2019, de 17 de setembro, 30/2021, de 21 de maio, e 56/2021, de 16 de agosto e pelo Decreto-Lei n.º 87/2024, de 7 de novembro).

CRP Constituição da República Portuguesa

RJAL Regime Jurídico das autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30 de março, 69/2015, de 16 de julho, 7-A/2016, de 30 de março, 42/2016, de 28 de dezembro, 50/2018, de 16 de agosto, 66/20 de 4 de novembro, 24-A/2022, de 23 de dezembro, e 827/2023, de 29 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro.

DRE Diário da República

A – ENQUADRAMENTO GERAL

A autonomia municipal não se resume à mera execução de tarefas delegadas pelo Estado, ela inclui o poder de decidir sobre os assuntos da comunidade local e este poder de decisão manifesta-se, também, na capacidade de criar regulamentos que respondam às necessidades específicas do município.

Na administração moderna o poder regulamentar próprio das autarquias locais é uma importante ferramenta da atividade administrativa, contudo esta autonomia não significa total liberdade de atuação, sendo a lei o limite e o fundamento da sua ação, que fica circunscrita às ações permitidas por lei e nos exatos termos em que ela o permite.

Com a evolução dos tempos, com o crescimento da máquina administrativa, com a multiplicidade de tarefas incumbidas à Administração Pública verificamos uma crescente proliferação do regulamento administrativo, o que trouxe consigo a necessidade de o regular.

Tal necessidade foi reconhecida na revisão do Código de Procedimento administrativo (CPA) de 2015. O procedimento regulamentar estabelecido pelo CPA, segue uma série de etapas e prazos para garantir a participação pública, a transparência e a legalidade na elaboração dos regulamentos.

Para além do enquadramento legal, existe hoje uma grande preocupação com a elaboração de políticas e a sua regulação, com o intuito de melhorar a qualidade, eficácia, eficiência e a coerência dos normativos. O objetivo é alcançar melhores resultados, com menos encargos para os cidadãos e empresas sem, contudo, comprometer a segurança e outros objetivos essenciais.

Nessa conformidade, a sua concretização requer sempre uma análise cuidada da sua oportunidade, dos seus custos e benefícios, bem como a ponderação dos diferentes interesses em jogo.

Por essa razão é fundamental a **participação dos cidadãos** no processo regulamentar de maneira a fortalecer a legitimidade democrática dos regulamentos e assim aumentar o seu nível de aceitação pela comunidade. Os regulamentos podem simplificar procedimentos, desburocratizar processos e eliminar encargos administrativos, indo ao encontro dos interesses locais.

Quando tal acontece, os regulamentos promovem o desenvolvimento económico, o ordenamento do território, a proteção do ambiente e, de um modo geral, a qualidade de vida dos munícipes.

I.- OBJETIVOS DO GUIA

Este guia pretende ser uma ferramenta para apoiar a atividade regulamentar do Município de Lisboa, tendo como objetivos gerais os seguintes:

- ✓ Orientar os procedimentos para a elaboração, revisão e revogação de regulamentos de forma sistemática, eficiente e conforme a legislação;
- ✓ Assegurar a transparência, participação cidadã e a conformidade legal dos normativos autárquicos;
- ✓ **Simplificar e agilizar o processo regulamentar**, promovendo uma regulamentação de qualidade, através da adoção de Políticas públicas de simplificação legislativa "**Better Regulation**" e da aplicação dos ensinamentos da ciência que estuda a redação e sistematização dos atos normativos, a **Legística**.

Para o efeito considera-se importante fornecer um conjunto de orientações objetivas e abrangentes para a atividade regulamentar municipal, de modo a promover uma gestão eficiente, orientada para o interesse público, respeitando os princípios da atividade administrativa e as fases do procedimento regulamentar.

Acredita-se que a implementação deste guia poderá concorrer para uma governação da cidade de Lisboa transparente, participativa e justa, promovendo a emissão de regulamentos que favoreçam o desenvolvimento e o bem-estar da comunidade.

II.- PRINCIPAIS DESAFIOS DA ATIVIDADE REGULAMENTAR AUTÁRQUICA

Apesar da iniciativa regulamentar municipal se encontrar **condicionada pela prévia habilitação legal**, existe uma ampla margem de liberdade administrativa para a **definição de soluções concretas**, que podem ou não se compatibilizar com **critérios de qualidade, eficiência e eficácia**, e que se torna necessário enquadrar devidamente também em face desses critérios e da **simplificação administrativa**.

Esta atividade enfrenta várias vicissitudes muito significativas, desde logo a dificuldade de harmonização, alguns défices na participação pública, recursos limitados, problemas de implementação e fiscalização, assim como, as frequentes mudanças legais e administrativas.

Na verdade, o exercício do poder regulamentar dos municípios de maior dimensão tende, muitas vezes, a estar disperso por múltiplos serviços e que, por isso, se processa sem uma perspetiva integrada, que lhe garanta a desejável racionalidade.

Existe também alguma dificuldade interna na elaboração de projetos de regulamento a serem submetidas ao executivo municipal, sendo certo que, nunca é demais salientar, a exigência de conformidade dos regulamentos com a ordem jurídica é aferida quer relativamente à ordem externa, quer relativamente à legalidade interna da própria organização.

Percebe-se que esses problemas geram muitas vezes obstáculos, designadamente no que respeita ao acesso e conhecimento das disposições regulamentares vigentes e aplicáveis às várias situações.

Para sistematizar, pode-se agrupar os desafios sentidos nesta área da seguinte forma:

- ✓ **Dispersão normativa municipal**, da qual resulta o desconhecimento de algumas das normas regulamentares aplicadas pelos serviços municipais;
- ✓ **Falta de Harmonização Normativa**, interna e externa, levando à coexistência de regulamentos com âmbitos de aplicação sobrepostos, pelo menos aparentemente;
- ✓ **Elevada complexidade jurídica** decorrente do recurso excessivo à atividade regulamentar, conduzindo à multiplicidade de normas que dificultam a compreensão e o cumprimento das regulamentações por parte dos munícipes e também dos trabalhadores da autarquia;
- ✓ **Deficiências no procedimento e baixa participação dos munícipes**, que nem sempre são suficientemente envolvidos no processo regulamentar, por insuficiente divulgação ou por falta de clareza dos projetos aquando da realização das consultas públicas, o que pode culminar em regulamentos que não refletem plenamente as necessidades e aspirações locais;

- ✓ **Recursos financeiros, técnicos e humanos limitados**, que afetam a qualidade da atividade regulamentar, designadamente a falta de formação nas matérias que podem comprometer a capacidade de elaborar regulamentos bem fundamentados e efetivos;
- ✓ **Problemas de Implementação e Fiscalização**, nomeadamente a falta de trabalhadores especializados que assegurem a coordenação e a gestão dos regulamentos, dando origem a uma execução ineficaz, comprometendo os objetivos inicialmente pretendidos;
- ✓ **Mudanças legais frequentes** que geram incertezas e dificuldades na atividade regulamentar autárquica, implicando continuamente a necessidade de adaptar os seus regulamentos a novas leis e políticas, o que pode ser um processo oneroso e complexo;
- ✓ **Descentralização e Reorganização Administrativa**, cujas alterações, quer na estrutura administrativa, quer nas atribuições e competências da autarquia, têm um forte impacto na atividade regulamentar.

Para combater as dificuldades elencadas neste âmbito - o qual se revela porventura aquele com maior impacto na vivência da Cidade pelos cidadãos e pela atividade das empresas - não basta o respeito legal dos regulamentos ou das normas neles contidas, é preciso fomentar o cumprimento de padrões de qualidade, ao nível da precisão das normas, da acessibilidade e coerência do quadro regulamentar.

Para esse fim, tanto o programa “Better Regulation” quanto a Ciência de Legística têm apresentado várias orientações metodológicas fundamentais para a formulação de regulamentos mais objetivos, fáceis de compreender e de aplicar, otimizando o procedimento regulamentar e melhorando a experiência dos cidadãos.

B - BOAS PRÁTICAS REGULAMENTARES

A elaboração de regulamentos administrativos **eficazes e eficientes** exige, para além da **conformidade legal** e da apreensão e aplicação de um conjunto de **princípios constitucionais e administrativos**, da **adoção de boas práticas regulamentares**.

As boas práticas regulamentares, designadamente as orientações trazidas pela ciência de **legística**, visam garantir a qualidade, a clareza e a transparência dos regulamentos.

I.- A ABORDAGEM BETTER REGULATION

O programa Better Regulation surgiu no contexto europeu com o objetivo de promover um equilíbrio entre o interesse de regulamentar para proteger interesses públicos e a necessidade de evitar encargos excessivos para os cidadãos e para a própria administração pública.

Esta abordagem incentiva o uso de ferramentas como **a Avaliação de Impacto Normativo, amplas consultas públicas, a simplificação da legislação e a elaboração de guias práticos**. Essas medidas ajudam a autarquia a garantir que os regulamentos sejam desenhados para otimizar os recursos públicos, reduzir custos e maximizar os benefícios para a comunidade.

Para o efeito, o processo deve incluir as seguintes tarefas e preocupações:

✓ **Avaliação de Impacto**

A opção de regulamentar deve ser precedida de uma avaliação destinada a verificar a sua necessidade e oportunidade. Esta avaliação deve permitir medir as consequências jurídicas, sociais, ambientais e financeiras das novas normas, proporcionando um panorama completo dos efeitos e riscos associados.

✓ **Simplificação e Redução de Burocracia**

A simplificação de regulamentos e procedimentos complexos e a redução da burocracia excessiva, visando facilitar a compreensão e a implementação das normas e também conter a tendência para o excesso de produção normativa.

✓ **Envolvimento dos interessados**

O envolvimento ativo de partes interessadas (stakeholders), incluindo empresas, organizações da sociedade civil e cidadãos, no procedimento regulamentar para garantir uma visão global, com acesso às diversas perspetivas.

✓ **Coerência e Consistência**

Assegurar a harmonia e a conexão entre diferentes normas e áreas de atividade para evitar contradições e facilitar o cumprimento por parte dos administrados.

✓ **Revisão e Avaliação Contínua**

A implementação de processos regulares de revisão e avaliação dos normativos existentes para garantir que continuam

relevantes e funcionais ao longo do tempo, revogando expressamente os desnecessários.

✓ **Flexibilidade e Adaptabilidade**

A possibilidade de incorporar alguns mecanismos de adaptação nas normas para lidar com mudanças nas condições sociais, económicas e tecnológicas, quando tal se revele possível sem comprometer a previsibilidade e a estabilidade exigidas pela segurança jurídica.

✓ **Transparência e Acesso à Informação**

Garantir a efetiva transparência no decurso do procedimento regulamentar, fornecendo acesso claro e aberto à informação sobre os regulamentos propostos, nomeadamente quais os objetivos, as justificações e as suas implicações.

II.- A LEGÍSTICA FORMAL E MATERIAL

A **legística**, enquanto disciplina que estuda as técnicas de elaboração de normas jurídicas, divide-se em duas grandes áreas: a **legística formal** e a **legística material**. Ambas as áreas são essenciais para a criação de regulamentos claros, eficazes e de fácil acesso, contribuindo para um sistema jurídico mais robusto e transparente.

No contexto autárquico, a legística permite que os regulamentos sejam preparados de forma técnica, definida e fundamentada, evitando incongruências com outras normas locais ou nacionais e reduzindo a necessidade de revisões frequentes.

Os estudos nesta área mostram que o rigor, precisão e simplicidade das normas, bem como a quantificação dos impactos das mesmas nos possíveis destinatários, permite a redução da litigiosidade, o aumento da eficácia das orgânicas municipais, e, em última instância, a melhoria dos serviços prestados pelo Município.

Nesta conformidade, quando nos debruçamos sobre a análise dos direitos e obrigações dos administrados e, de uma maneira geral, sobre as soluções materiais adotadas ou a adotar estaremos perante uma questão de legística material, quando estão em causa os termos em que as normas são ou devem ser organizadas e exteriorizadas, situar-nos-emos perante uma questão de legística formal.

Para que um normativo possa corresponder aos objetivos desejados e seja bem formulado, assegurando os critérios de qualidade, eficiência e eficácia atrás referidos, é necessário garantir a articulação e a interdependência destas duas dimensões.

LEGÍSTICA FORMAL: A FORMA DO REGULAMENTO

A **legística formal**, como o nome indica, foca-se na **forma** e na **linguagem** utilizada na redação dos atos normativos. O seu objetivo é garantir que as normas sejam organizadas e exteriorizadas de forma clara, concisa e inteligível, facilitando a sua compreensão e aplicação.

Assim, refere-se aos aspetos técnicos e formais da redação legislativa, incluindo a estrutura, terminologia, gramática, coerência e linguagem de fácil apreensão do texto legal.

A aplicação rigorosa da legística formal é fundamental para:

✓ **Clareza e Concisão**

Redigir frases curtas e diretas, evitando construções complexas e múltiplas interpretações.

✓ **Estrutura Lógica e Coerente**

Organizar o regulamento de forma lógica, com as divisões necessárias (livros, títulos, capítulos, secções, subsecções) e numeração sequencial dos artigos.

✓ **Títulos Informativos**

Utilizar títulos que reflitam o conteúdo dos artigos e das divisões do regulamento, facilitando a pesquisa e a compreensão.

✓ **Sumário e Exposição de Motivos**

Incluir um sumário conciso que apresente os pontos essenciais do regulamento e uma exposição de motivos que fundamente as opções tomadas.

✓ **Uniformidade Linguística**

Utilizar os mesmos termos e expressões para os mesmos conceitos ao longo do texto, em harmonia com o ordenamento jurídico, evitando sinónimos e variações que possam gerar dúvidas.

✓ **Aumentar a certeza jurídica**

Evitar ambiguidades e interpretações divergentes.

✓ **Facilitar a consulta e a compreensão dos regulamentos**

Tornar o sistema jurídico mais acessível aos cidadãos.

✓ **Linguagem Impessoal e Objetiva**

Empregar a voz ativa e evitar o uso da primeira pessoa, adotando uma linguagem formal e isenta de juízos de valor.

✓ **Linguagem não discriminatória**

Assegurar que a linguagem utilizada não é discriminatória em termos de género, etnia, religião ou orientação sexual

✓ **Tempo Verbal**

Utilizar o presente do indicativo para enunciar as normas, salvo em casos específicos, como a referência a situações passadas.

✓ **Normas de Alteração, Revogação e Aditamento**

Redigir de forma inequívoca e definida as normas que alteram, revogam ou aditam disposições de regulamentos anteriores, especificando os artigos e números afetados.

✓ **Disposições Complementares, Transitórias e Finais**

Incluir disposições que prevejam a entrada em vigor, o regime transitório, as normas revogatórias e outras questões relevantes para a aplicação do regulamento.

✓ **Anexos**

Utilizar anexos para incluir tabelas, mapas, formulários e outros documentos que complementem o regulamento, garantindo a sua organização e identificação.

LEGÍSTICA MATERIAL: O CONTEÚDO DO REGULAMENTO

A legística material, por sua vez, debruça-se sobre o **conteúdo substantivo** das normas e a sua **adequação** à realidade social, envolvendo a análise e formulação das políticas públicas e dos objetivos que uma determinada legislação visa alcançar. Esta dimensão abrange questões como a justiça, equidade, eficácia e eficiência das leis.

Esta área preocupa-se com a qualidade intrínseca do regulamento, garantindo que este responda às necessidades da comunidade local.

Os principais aspetos abordados pela Legística Material:

✓ **Definição do Problema**

Identificar com exatidão o problema social que o regulamento visa solucionar.

✓ **Avaliação do Impacto do regulamento**

Análise dos custos e benefícios do regulamento, considerando as suas consequências sociais, económicas e ambientais.

✓ **Adequação do regulamento à Realidade Social**

O regulamento deve ser adaptado às circunstâncias sociais, económicas e tecnológicas, pelo que necessita de ser periodicamente revisto e atualizado.

✓ **Coerência com o Ordenamento Jurídico**

O regulamento tem de ser coerente com a Constituição, leis e regulamentos superiores, bem como com os princípios gerais de Direito.

Importância da Legística Material:

A aplicação da legística material é fundamental para:

- ✓ **Garantir a qualidade e a eficácia da atividade regulamentar**, assegurando que esta atinja os seus objetivos e produza os efeitos desejados.
- ✓ **Evitar a aprovação de regulamentos desnecessários, redundantes ou ineficazes.**
- ✓ **Promover a justiça e a equidade social**, assegurando que o regulamento protege os direitos dos cidadãos e promove o bem comum.
- ✓ **Modernizar o ordenamento jurídico**, adaptando-o às novas realidades e desafios.

INTERAÇÃO ENTRE LEGÍSTICA FORMAL E MATERIAL

A legística formal e a material, apesar de distintas, estão interligadas e complementam-se. A forma do regulamento influencia a sua compreensão e aplicação, enquanto o conteúdo do mesmo deve ser redigido de forma simples e evidente para ser eficaz.

Exemplos da Interação entre Legística Formal e Material:

- ✓ A utilização de **definições precisas** (legística formal) é essencial para garantir a **compreensão do conteúdo do regulamento** (legística material).
- ✓ A **estrutura organizada** de um ato normativo (legística formal) facilita a **compreensão dos seus objetivos** e a **aplicação das suas normas** (legística material).
- ✓ A **linguagem usual e concisa** (legística formal) contribui para a **eficácia do regulamento**, tornando-o mais facilmente compreendido e aplicado (legística material).

Assim, com a aplicação das recomendações e técnicas da legística na elaboração de uma proposta de regulamento, contribui-se para:

- ✓ **Aumentar a qualidade dos normativos municipais**, tornando-os mais claros, precisos, coerentes e eficazes.
- ✓ **Facilitar a sua aplicação**, reduzindo o risco de interpretações divergentes e conflitos.

- ✓ **Reforçar a segurança jurídica**, promovendo a previsibilidade e a estabilidade do ordenamento jurídico.

III - EXPERIÊNCIA ANTERIOR - PROGRAMA REGULAMENTAR MELHOR NO MUNICÍPIO DE LISBOA

Com o objetivo de melhorar a relação da Câmara com o cidadão, bem como o funcionamento dos serviços municipais, o município de Lisboa constituiu em 2008 um programa designado SIMPLIS - Programa de Simplificação Administrativa de Lisboa, composto por 17 medidas de desburocratização e simplificação administrativa, entre as quais um subprograma específico de melhoria da qualidade da regulamentação municipal, designado **Regulamentar Melhor**.

Esta medida, inspirada nos programas de melhoria da regulamentação europeia e nacional, em especial o programa Legislar Melhor, pretendeu responder à necessidade de melhorar a qualidade da regulamentação municipal, tornando os diplomas mais acessíveis e o seu processo de elaboração mais atento aos encargos administrativos que poderiam gerar.

Este projeto previa três fases distintas, sendo a primeira a estruturação de um conjunto de regras de legística aplicáveis à elaboração dos regulamentos municipais, contemplando a necessidade de proceder a uma análise dos objetivos específicos que motivam a elaboração de uma dada regulamentação e a previsão dos encargos associados e que densifique um conjunto de regras a observar.

Em suma, o que se pretendeu foi adotar critérios racionais quanto à definição dos seus termos, criando regras de organização procedimental a observar aquando da elaboração de novos regulamentos e de alteração de regulamentos vigentes.

Este trabalho, com preocupações tanto de legística material como formal, aprovado no âmbito do **Programa Regulamentar Melhor** consta de forma detalhada e articulada no **Despacho n.º 122/P/2009, publicado no Boletim Municipal n.º 814, de 24 de setembro** que, sem prejuízo da revisão do CPA de 2015, se mantém atual e pertinente (em Anexo).

IV - OUTRAS BOAS PRÁTICAS

Para além das orientações técnicas fornecidas pela legística, existem outras boas práticas que podem contribuir para a qualidade da atividade regulamentar municipal. A implementação de boas práticas na atividade regulamentar tem por objetivo aumentar a transparência, a eficiência e a qualidade dos serviços municipais, reforçando a confiança dos cidadãos na administração local.

Para o efeito é conveniente promover a:

✓ **Análise dos regulamentos existentes**

A análise de regulamentos já existentes no município é indispensável para identificar eventuais lacunas, sobreposições ou necessidade de atualização. Esta análise

permite garantir que o novo regulamento não entra em conflito com outros que se encontram em vigor.

- ✓ **Simplificação, uniformização e celeridade do procedimento** regulamentar através da criação de modelos de trabalho e minutas, de preferência com suporte tecnológico.

- ✓ **Designação de um grupo de trabalho/ comissão**

Responsável pela coordenação e acompanhamento do procedimento regulamentar.

- ✓ **Intervenção do responsável pelo cumprimento normativo do município**

Acompanhamento do procedimento regulamentar pelo responsável pelo cumprimento normativo, para emissão de pareceres ou recomendações ao grupo de trabalho/comissão. Este acompanhamento permite garantir a necessária articulação entre o regulamento a elaborar/alterar e os instrumentos de prevenção da corrupção e infrações conexas implementados, nomeadamente os que integram o programa de cumprimento normativo.

- ✓ **Sítio da internet do município**

A reformulação do sítio da internet do município para a área dos regulamentos, para facilitar a consulta por parte dos munícipes e garantir o fácil acesso à informação.

- ✓ **Sistema de controlo de versões**

A implementação de um sistema de controlo de versões dos regulamentos que ajude a manter um arquivo atualizado e organizado, de maneira a permitir o acompanhamento das alterações efetuadas.

✓ **Formação para os técnicos municipais**

A promoção de ações de formação para os técnicos municipais sobre o procedimento regulamentar, que incluam também aspetos de legística e de outras boas práticas. Estas ações são necessárias para o conhecimento e para o sentimento de segurança de quem trabalha nesta área, contribuindo, em última análise, para a melhoria da qualidade dos regulamentos municipais.

C.-. ENQUADRAMENTO LEGAL

No presente guia o que nos interessa é a atividade regulamentar dos municípios, pelo que, comecemos pela garantia que a Constituição da República Portuguesa (CRP) nos dá quando no artigo 235.º reconhece as autarquias locais como administração autónoma, na qualidade de pessoas coletivas de população e território¹.

Nessa conformidade, no artigo 241.º a CRP consagra a autonomia regulamentar das autarquias locais, ao dispor que estas têm um poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar.

Daqui decorre que o poder regulamentar autárquico, embora amplo, está sujeito a diversos limites necessários para assegurar a harmonia do ordenamento jurídico e o respeito pelos direitos dos cidadãos. Estes limites, como aparecem identificados no artigo 241.º a CRP, podem ser constitucionais, legais ou regulamentares.

A Constituição não contém outras disposições relativas ao procedimento regulamentar, salvo a norma do artigo 112.º, n.º 7, que, como resultado do princípio da precedência de lei, consagra o dever de citação da lei habilitante ao dispor que *«Os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão;»*.

¹ 235.º, n.º 2, CRP *«As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas»*

«Assim, o poder regulamentar próprio das autarquias, além do limite negativo das normas superiores, só pode incidir sobre matérias ou interesses próprios da autarquia ou sobre matéria delegada pela lei, estando-lhe, porém, vedadas as matérias que constitucionalmente são reserva de lei (...)»², por exemplo, as que incidam sobre direitos, liberdades e garantias.

Para além de que, como vimos, os regulamentos locais têm um objeto material e territorialmente delimitado, **a prossecução dos interesses próprios das populações respetivas** (235.º, n.º 2 CRP).

Na realidade, até à revisão do Código do Procedimento Administrativo (CPA) eram poucas as disposições relativas à emissão de regulamentos. Mas, com a evolução dos tempos, o crescimento da máquina administrativa e a multiplicidade de tarefas incumbidas à Administração Pública, verificou-se uma crescente proliferação da atividade regulamentar, nomeadamente autárquica, o que provocou a necessidade de a regular.

Tal necessidade foi então reconhecida aquando da revisão do CPA, em 2015. O procedimento regulamentar estabelecido pelo CPA, segue agora uma série de etapas e prazos para garantir a participação pública, a transparência e, claro está, a legalidade na elaboração de regulamentos.

² In: Canotilho, José Joaquim Gomes/Moreira, Vital, «Constituição da República Portuguesa Anotada», Vol. II, 4.ª edição Revista, Coimbra Editora, 2010, pag.741

Assim, no atual CPA temos, desde logo, no título I da parte III, sobre o procedimento administrativo, um regime comum para o procedimento conducente à prática de um ato administrativo ou emissão de regulamento (artigos 53.º a 95.º).

No título II está previsto o **regime especial para o procedimento do regulamento administrativo (capítulo I, artigos 97.º a 101.º)**. E no capítulo I da parte IV do CPA, relativo à atividade administrativa, encontramos o **regime substantivo aplicável aos regulamentos administrativos (artigos 135.º a 147.º)**. Estes, pela sua extrema relevância para o presente guia, constam em anexo.

Como se referiu atrás a emissão de regulamentos na Administração Pública está sempre dependente da existência de uma lei habilitante que o permita (princípio da precedência de lei), pelo que a competência para a emissão de regulamentos no âmbito autárquico tem sempre de ser perspetivada à luz do **Regime Jurídico da Autarquias Locais**, Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação (**RJAL**).

Nos termos do referido diploma, a competência para aprovar regulamentos encontra-se distribuída pela assembleia municipal, no caso de regulamentos externos, e pela câmara municipal quando se trate de regulamentos internos.

E como resulta do princípio do paralelismo da competência previsto no artigo 142º, nº 1, do CPA o órgão com competência para emanar regulamentos é também aquele que tem competência para os modificar, suspender ou interpretar.

Não obstante, no caso dos regulamentos municipais, o RJAL atribui ao órgão executivo (câmara municipal) o poder de iniciativa e condução do procedimento regulamentar, onde se inclui o da elaboração dos projetos de regulamentos, conforme dispõe o art.º 33.º, n.º 1., al k); e ao órgão deliberativo (assembleia municipal) o poder de os aprovar art.º 25.º, n.º 1., al g).

De salientar que, **o procedimento regulamentar estabelecido no CPA só se aplica aos regulamentos externos**, como resulta da definição do artigo 135.º ao determinar que *«Para efeitos do disposto no presente Código, consideram-se regulamentos administrativos as normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos.*

Logo, podemos concluir que os regulamentos internos não estão sujeitos às regras do procedimento regulamentar previsto nos artigos 97.º a 101.º do CPA, ao contrário do que sucede com os regulamentos externos.

Tal como não se lhes aplica as regras em matéria de eficácia, aplicação, invalidade, caducidade, revogação e impugnação regulamentar, previstas nos artigos 135.º a 147.º.

Contudo, como facilmente se compreenderá, os regulamentos internos continuam a ter de respeitar a lei e os princípios de direito administrativo (cfr. n.º 4 do artigo 136.º).

A elaboração de regulamentos municipais passa por várias fases, desde a identificação da necessidade até à sua execução e revisão. Cada uma dessas fases deve obedecer a princípios administrativos fundamentais, como por exemplo os princípios da legalidade, transparência e proporcionalidade, garantindo que os regulamentos sirvam os interesses públicos de forma justa e eficiente.

I - DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

Os princípios administrativos, que se aplicam a toda a atividade das autarquias locais, acabam por funcionar como limites e encontram-se, desde logo, consagrados na Constituição da República Portuguesa, no artigo 266.º, e também na Parte I, capítulo II, do CPA, onde surgem com um conteúdo mais densificado (artigos 3.º a 19.º).

Sem se pretender fazer uma análise exaustiva, veja-se de forma mais detalhada alguns dos que se refletem de forma mais significativa no procedimento regulamentar.

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

(ARTIGO 266.º, N.º 2, DA CRP E ARTIGO 3.º DO CPA)

O princípio da legalidade determina que os órgãos das autarquias locais, no âmbito das competências que lhes foram cometidas e em conformidade com as suas atribuições, só podem agir com fundamento na lei e dentro dos limites por ela estabelecidos

Por essa razão, no âmbito da atividade regulamentar municipal tem sempre de ser indicada expressamente a lei habilitante³, sob pena de inconstitucionalidade por violação do artigo 112.º, n.º 7, da CRP.

Este princípio concretiza-se em diversas dimensões que vale a pena referir:

- ✓ **Preferência de Lei** - O regulamento não pode contrariar a lei, devendo obedecer aos seus limites e princípios;
- ✓ **Precedência de lei** - O regulamento deve respeitar os limites e objetivos definidos pela lei habilitante;
- ✓ **Reserva de Lei:** Certas matérias estão reservadas à lei, não podendo ser regulamentadas pela Administração, tais como restrições a direitos fundamentais, tipificação de crimes e criação de impostos⁴;
- ✓ **Intangibilidade da Lei** - O regulamento não pode revogar, suspender ou modificar a lei.

PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE (ARTIGO 266.º, N.º 2, DA CRP E ARTIGO 7.º DO CPA)

O Princípio da Proporcionalidade, exige que os regulamentos sejam adequados aos fins a que se destinam e que não imponham

³ Como previsto no artigo 112.º, n.º 7, da CRP e 136.º do CPA.

⁴ O Tribunal Constitucional, através do Acórdão n.º 848/2017, de 13 de dezembro, declarou com força obrigatória geral a inconstitucionalidade das normas relativas à taxa Municipal de Proteção Civil do Município de Lisboa, por ter considerado tratar-se de um verdadeiro imposto e, como tal, matéria da reserva legislativa da Assembleia da República.

encargos desnecessários ou excessivos aos administrados, o que significa que tem de existir um equilíbrio entre os problemas que se visa solucionar e os danos ou inconvenientes que se possa causar.

Como tal, os regulamentos das autarquias que colidam com direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afetar essas posições na medida do estritamente necessário e de acordo com os objetivos a realizar.

Isto exige um exercício de justa ponderação entre os interesses públicos e os interesses privados eventualmente afetados e impõe aos órgãos das autarquias a obrigação de adequarem sempre os seus comportamentos aos fins concretos que pretendem atingir, conformando a sua ação à justa medida do exigível.

PRINCÍPIO DA PROSECUÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO E DA PROTEÇÃO DOS DIREITOS E INTERESSES DOS CIDADÃOS

(ARTIGO 266.º, N.º 1, DA CRP E ARTIGO 4.º DO CPA)

Segundo este princípio o município está, sempre e só ao serviço dos interesses e necessidades da comunidade local, prosseguindo o interesse público, e ao fazê-lo deve respeitar os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

Portanto, as autarquias locais não se devem limitar a atuar de acordo com a lei, mas sim ter a preocupação de procurar adotar as melhores soluções possíveis e realizar as suas tarefas

através de meios suscetíveis de promover o bem comum e o respeito pelos direitos e interesses das populações locais.

PRINCÍPIO DA IGUALDADE

(ARTIGO 266.º, N.º 2, DA CRP E ARTIGO 6.º DO CPA)

De acordo com o princípio da igualdade, os órgãos das autarquias locais e os seus titulares devem assegurar, nas suas relações com os particulares, que tratam de forma igual as situações que são iguais.

Este princípio proíbe o arbítrio, a discriminação, o tratamento diferenciado sem fundamento material, sem justificação razoável, mas admite que se trate de forma desigual aquilo que é objetivamente e substancialmente diferente e que legitima essa distinção de tratamento.

Tal significa que não podem privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever ninguém em razão de ascendência, sexo, etnia, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.

PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE

(ARTIGO 266.º, N.º 2, DA CRP E ARTIGO 9.º DO CPA)

Atendendo a este princípio as autarquias devem atuar segundo rigorosos princípios de isenção, tratando todos os interessados de forma neutral e equidistante relativamente aos

interesses em confronto, submetendo-se estritamente à prossecução do interesse público.

Para tal, os órgãos autárquicos devem considerar com objetividade todos os interesses relevantes no contexto da sua atividade, e somente esses, adotando as soluções ao nível da organização e dos procedimentos que sejam indispensáveis à preservação da isenção da atividade administrativa e à confiança dos munícipes nessa isenção.

PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA

A transparência é cada vez mais um dos princípios basilares da administração pública atual, ao estabelecer que as atividades administrativas devem ser conduzidas de forma aberta, acessível e compreensível para os cidadãos. No contexto das autarquias, este princípio adquire especial relevância, dada a proximidade com os munícipes e o impacto direto na vida comunitária.

Por conseguinte, a transparência regulamentar autárquica implica, em primeiro lugar, a ampla divulgação de informações sobre os processos de criação, alteração e execução de normas e regulamentos. Isso inclui a publicação prévia dos projetos de normas, bem como o acesso facilitado e em tempo útil aos documentos de suporte e outros dados relevantes para a formulação das políticas públicas locais.

Além disso, a transparência exige a promoção de mecanismos participativos, como a inscrição como interessados, a

audiência de interessados ou as consultas públicas, para que os cidadãos e entidades locais possam contribuir na fase preparatória do regulamento. Estas iniciativas aumentam a legitimidade dos regulamentos adotados e fortalecem a confiança dos munícipes na gestão autárquica.

PRINCÍPIO DA COLABORAÇÃO

ARTIGO 11.º DO CPA

Os órgãos das autarquias locais devem atuar em estreita colaboração com os interessados e os cidadãos em geral, tendo em vista a realização do interesse da comunidade e fomentar a sua participação na realização da atividade administrativa, cabendo-lhes prestar as informações ou os esclarecimentos de que careçam, bem como apoiar e estimular as suas iniciativas e receber as suas sugestões e informações.

PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO

ARTIGO 12.º DO CPA

As autarquias, através dos seus órgãos, devem assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objeto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes digam respeito.

Em decorrência deste princípio surge a obrigação de garantir a audiência dos interessados, especialmente relevante nas decisões que lhe são desfavoráveis, bem como, no âmbito do procedimento regulamentar.

Neste contexto, o CPA prevê nos artigos 100.º e 101.º mecanismos como a audiência de interessados e a consulta pública, que contribuem para assegurar a participação dos munícipes e, por isso, a transparência e legitimidade dos regulamentos.

Estes instrumentos possibilitam que a administração pública atue de forma inclusiva, uma vez que os munícipes têm a possibilidade de enviar os seus contributos e de manifestarem as suas preocupações, visto que serão afetados pelas futuras normas.

PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

O princípio da publicidade é fundamental na atividade regulamentar das autarquias ao assegurar que as informações e decisões de interesse público sejam amplamente divulgadas e acessíveis a todos os cidadãos. A publicidade é, por isso, condição para a validade e eficácia dos atos normativos, garantindo que todos os interessados têm conhecimento das regras.

Além da divulgação em si mesma, este princípio fomenta o envolvimento dos cidadãos na formação de regulamentos, veja-se, por exemplo a obrigatoriedade de publicitar o início do procedimento regulamentar na Internet, no sítio institucional do Município, conforme dispõe o artigo 98.º do CPA.

Esta assume especial importância porque será através dela que serão dados a conhecer publicamente os elementos essenciais que vão permitir aos municípios o exercício efetivo do direito à participação procedimental.

Acresce que, como condição de eficácia, todos os regulamentos têm de ser publicados no Diário da República, sem prejuízo da sua publicação no sítio institucional do município e no Boletim Municipal.

PRINCÍPIO DA BOA ADMINISTRAÇÃO (ARTIGO 5.º DO CPA)

Este princípio está intrinsecamente associado ao funcionamento da administração pública e determina que os órgãos autárquicos devem pautar a sua ação por critérios de eficiência, economicidade e celeridade.

Nesse sentido, as autarquias têm a obrigação de estruturar os seus serviços e de planificar a sua atividade de maneira a prosseguir o bem comum de forma eficiente, optando pelas soluções mais racionais, menos burocráticas e mais expeditas, que melhor se adequem às circunstâncias e aos resultados a atingir, quer na perspetiva técnica, quer do ponto de vista económico-financeiro.

D – DO REGULAMENTO ADMINISTRATIVO

O CPA, no seu artigo 135º, define os regulamentos administrativos como «(...) **normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos**». Esta definição destaca os seguintes aspetos:

- ✓ **Natureza normativa** - Os regulamentos administrativos são normas jurídicas, o que significa que são vinculativos para os seus destinatários;
- ✓ **Generalidade e abstração** - Os regulamentos aplicam-se a uma pluralidade indeterminada de situações e pessoas, distinguindo-se dos atos administrativos que são individuais e concretos;
- ✓ **Exercício de poderes jurídico-administrativos** - Os regulamentos são criados pela Administração Pública no exercício das suas funções e competências;
- ✓ **Efeitos jurídicos externos**: Os regulamentos produzem efeitos para além da esfera interna da Administração, vinculando os cidadãos e outras entidades públicas.

Em virtude do seu carácter geral e abstrato, o regulamento é fonte de direito. Assim, a partir do momento em que um regulamento entra em vigor, este passa a integrar o bloco de legalidade ao qual toda a Administração - inclusivamente a autarquia que o emitiu - está vinculada.

O que é um regulamento municipal?

Um regulamento municipal é um ato normativo, emanado pelos órgãos competentes do município no exercício da função administrativa, destinado a regular matérias de interesse local.

I – TIPOS DE REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS

O sistema jurídico português, atendendo a diferentes critérios de classificação, contempla uma variedade de regulamentos administrativos, cada um com características e funções específicas.

Aborda-se de seguida diferentes tipos de regulamentos, de acordo com **três critérios diferentes**, por se entender serem os que revelam particular relevância para a administração local.

REGULAMENTOS INTERNOS E REGULAMENTOS EXTERNOS

Os regulamentos, quanto à **projeção dos seus efeitos (eficácia)**, podem ser classificados em **internos** e **externos**.

Regulamentos internos

Destinam-se a regular a organização e o funcionamento interno da entidade que os emite. Estes regulamentos produzem efeitos apenas no interior da autarquia, não têm carácter regulamentar para efeitos da aplicação do CPA (136.º, n.4, do CPA).

Exemplos: Regimentos dos órgãos, códigos de ética e conduta e regulamentos de funcionamento de comissões.

Aos regulamentos internos não se aplica o procedimento nem o regime substantivo previsto no CPA para o regulamento administrativo, mas devem respeitar os princípios gerais de direito administrativo.

Regulamentos externos

Os regulamentos externos são normas jurídicas gerais e abstratas que visam produzir **efeitos jurídicos externos**, ou seja, fora da entidade que os emite. São normas aplicáveis a relações intersubjetivas, incluindo relações entre a administração e os particulares ou entre diferentes entidades públicas.

Exemplos: Regulamentos de urbanismo, taxas municipais, utilização de espaços públicos.

Estão sujeitos ao procedimento do CPA.

REGULAMENTOS GERAIS E ESPECIAIS

Esta classificação baseia-se no **âmbito de aplicação subjetiva** do regulamento.

Regulamentos gerais

Têm como destinatários todos os sujeitos que se encontrem numa determinada situação, independentemente da sua identidade ou características específicas. Aplicam-se a uma generalidade de pessoas e situações, abrangendo toda a população do município ou um setor específico da atividade municipal, por essa razão têm sempre natureza externa.

Regulamentos especiais

Destinam-se a categorias específicas de pessoas, que se encontrem numa situação particular, como por exemplo, regulamentos que disciplinam o acesso a determinados serviços municipais ou a utilização de determinados equipamentos municipais. Estes podem ser internos ou externos, dependendo da natureza da relação que se estabelece entre a administração e os destinatários.

- ✓ Assim, quando o regulamento especial visa disciplinar a organização e o funcionamento de um serviço, tendo como destinatários os agentes públicos na sua qualidade de membros da "máquina" administrativa, o regulamento é interno.

- ✓ Quando o regulamento especial se aplica aos agentes públicos na sua qualidade de cidadãos ou titulares de direitos fundamentais, visando regular a relação de emprego público e os direitos e deveres dela decorrentes, o regulamento é externo.

REGULAMENTOS DE EXECUÇÃO, COMPLEMENTARES E INDEPENDENTES

Esta categorização, aplicada apenas aos regulamentos gerais externos, baseia-se na **relação do regulamento com a lei**.

Regulamentos de execução

Esclarecem, pormenorizam ou interpretam uma lei, visando a sua aplicação uniforme pelos serviços administrativos. Limitam-se à execução estrita da lei, não criando nada de novo em relação a **ela. Devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar**. A sua emissão está expressamente prevista na lei que regulamentam (artigo 112.º, n.º 7 do CRP e 136.º, n.ºs 1 e 2, do CPA).

Regulamentos Complementares

Têm uma função de desenvolvimento e complemento da lei, podendo ir além da mera execução, desde que não contrariem a lei nem introduzam normas que lhe sejam incompatíveis. A sua validade depende da identificação do diploma legal que regulamentam.

Têm uma função semelhante aos regulamentos de execução, mas com maior liberdade para desenvolver e aprofundar a disciplina jurídica da lei, desde que não a contrariem. (artigo 112.º, n.º 7 do CRP e 136.º, n.ºs 1 e 2, do CPA).

Regulamentos independentes

Visam introduzir uma disciplina jurídica inovadora, sem referência direta ao conteúdo de uma lei pré-existente. Apesar de não executarem uma lei específica, devem ter sempre fundamento legal, ou seja, devem ser emitidos com base numa lei que defina a competência subjetiva e objetiva da entidade para regulamentar a matéria em questão. (112.º, n.º 7 da CRP e 136.º, n.º 2 e 3, do CPA).

II - EFICÁCIA, INVALIDADE E CESSAÇÃO DE VIGÊNCIA

O CPA define um conjunto de regras e princípios que visam garantir a segurança jurídica e a proteção dos direitos dos cidadãos no caso de conflito, invalidade e cessação de vigência dos regulamentos, assegurando que estes sejam elaborados e aplicados em conformidade com o ordenamento jurídico.

DA EFICÁCIA DO REGULAMENTO ADMINISTRATIVO

De acordo com o artigo 139.º, do CPA, a **produção de efeitos** dos regulamentos depende da publicação em **Diário da República**, sem prejuízo de tal publicação poder ser feita também no **Boletim Municipal e na página da CML na internet**. E entram em vigor na data neles estabelecida ou no 5.º dia após a publicação, conforme determina o artigo 140.º do CPA.

Nos termos do artigo 141.º n.º 1, do CPA é proibido atribuir «(...) *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», ou seja, regulamentos desfavoráveis ou lesivos, salvo quando a retroatividade resulta diretamente da lei que o regulamento em causa visa regulamentar.

Já no que respeita aos regulamentos favoráveis pode ser atribuída eficácia retroativa, sem, contudo, poder ser anterior ao início da vigência da lei habilitante (141.º, n.º 2, do CPA).

No que respeita à sua aplicação, porque estamos perante normas jurídicas, eles vinculam todos incluindo as entidades que os tenham aprovado.

Por essa razão, está previsto no artigo 142.º, n.º 2, do CPA, o princípio da inderrogabilidade singular, que significa que um regulamento, uma vez aprovado, não pode ser derogado (ou seja, contrariado ou dispensado) por um ato administrativo individual e concreto.

O que quer dizer que a entidade que criou o regulamento, assim como os cidadãos e outras entidades, são obrigadas a cumpri-lo e a aplicá-lo enquanto este estiver em vigor, e não pode ser emitido um ato que vise dispensar um caso particular da aplicação desse regulamento.

Os regulamentos só podem ser interpretados, modificados e suspensos pelo órgão competente para a sua emissão (142.º, n.º 1, do CPA).

DA INVALIDADE DO REGULAMENTO ADMINISTRATIVO

Como se viu anteriormente, os regulamentos, enquanto normas jurídicas, estão sujeitos a um conjunto de pressupostos e limites, cuja violação pode resultar na sua invalidade. O CPA estabelece nos artigos 143.º e 144.º o regime da invalidade garantindo a sua conformidade com a Constituição, a lei e os princípios gerais de direito administrativo e a ausência de violações formais ou procedimentais.

O artigo 143.º do CPA identifica os parâmetros de validade dos regulamentos administrativos, determinando que são **inválidos os regulamentos que:**

- ✓ **Desrespeitem a CRP** - A Constituição ocupa o topo da hierarquia normativa, servindo como fundamento de validade para todas as normas jurídicas, incluindo os regulamentos administrativos;

- ✓ **Violem a Lei** - O princípio da legalidade administrativa exige que os regulamentos estejam em conformidade com a lei. A lei pode definir o âmbito de atuação da Administração e os limites do poder regulamentar;

- ✓ **Contrariem os Princípios Gerais de Direito Administrativo**
 - Os princípios gerais de direito administrativo, como os princípios da proporcionalidade, da imparcialidade e da igualdade, também vinculam a Administração Pública aquando da elaboração de regulamentos;

- ✓ **Infrinjam Normas de Direito Internacional ou de Direito da União Europeia** - Portugal, como Estado-membro da União Europeia e sujeito de Direito Internacional, está obrigado a respeitar as normas internacionais e europeias na sua ordem jurídica interna. Os regulamentos administrativos não podem contrariar estas normas;

- ✓ **Violem outros Regulamentos Hierarquicamente Superiores;**

O CPA reconhece uma hierarquia entre regulamentos, determinando que os regulamentos inferiores não podem contrariar os regulamentos superiores. Veja-se o artigo 138.º do CPA sobre a relação entre os regulamentos, designadamente o seu n.º 2, que determina que *«Os regulamentos municipais prevalecem sobre os regulamentos das freguesias, salvo se estes configurarem normas especiais»*.

Nessa conformidade, são vários os vícios que podem levar a que um regulamento seja declarado inválido, a saber:

- ✓ **Vícios de Inconstitucionalidade (material ou formal)** - Ocorrem quando o regulamento viola normas ou princípios consagrados na CRP;

- ✓ **Vícios de Ilegalidade** - Verificam-se quando o regulamento contraria a lei ou princípios gerais de direito administrativo;

- ✓ **Vícios de Forma ou de procedimento:** Resultam do desrespeito de formalidades ou violação de regras procedimentais aquando da elaboração do regulamento, como a ausência de nota justificativa ou a omissão da aprovação do início do procedimento e subsequente convite para a constituição de interessados.

Nos termos do artigo 144.º do CPA, **qualquer interessado** pode invocar a invalidade de um regulamento, assim como a Administração pode declará-la oficiosamente, o que pode evitar a necessidade de uma ação judicial⁵.

A declaração administrativa de invalidade produz **efeitos desde a data de emissão do regulamento**.

O CPA prevê ainda que declaração de invalidade determina a **represtinação** de normas anteriormente revogadas pelo regulamento declarado inválido, restaurando a situação jurídica anterior. No entanto, o órgão competente pode afastar o efeito represtinatório se as normas revogadas também forem ilegais ou tiverem deixado de vigorar por outros motivos.

⁵ Ver artigos 72.º e seguintes do Código do Processo nos Tribunais Administrativos.

Por último referir que, por razões de segurança jurídica, o CPA (144.º, n.º 4) prevê algumas exceções à retroatividade, como a salvaguarda dos casos julgados e dos atos administrativos que se tornaram inimpugnáveis, salvo quando se trate de atos desfavoráveis.

Relativamente aos prazos verificamos que **a invalidade pode ser invocada a todo o tempo**, com exceção dos regulamentos que enfermem de **ilegalidade formal ou procedimental**, que só podem ser impugnados no prazo de **seis meses** a contar da data da sua publicação.

Assim, quando os regulamentos violem normas materiais, como a Constituição, a lei, princípios gerais de direito ou regulamentos hierarquicamente superiores estamos perante um regime que, como defendem vários autores, consagra uma **nulidade atípica** (como acontece com a invalidade das leis)⁶.

A nulidade é considerada atípica na medida em que, tal como acontece no regime da nulidade, **a invalidade pode ser invocada e reconhecida a todo o tempo**, mas tem também afinidades com o regime da anulabilidade, como sucede com a previsão do **efeito repristinatório**.

De salientar que, nos termos do 144.º, n.º 2, para os regulamentos que padeçam **apenas de vícios formais ou procedimentais** dos quais não resulte a sua

⁶ Neste sentido, Almeida, Mario Aroso de «Teoria Geral do Direito Administrativo», 11.ª Edição revista e ampliada, Almedina 2024, pp.295

inconstitucionalidade ou a carência absoluta de forma legal ou preterição de consulta pública exigida por lei, a regra será a **anulabilidade**, só podendo ser impugnados ou declarados oficiosamente inválidos, no **prazo de seis meses após a sua publicação**.

DA CADUCIDADE E DA REVOGAÇÃO

Caducidade

A caducidade, prevista no artigo 145º do CPA, ocorre quando um regulamento perde a sua vigência automaticamente devido à ocorrência de um evento ou circunstância específica, prevista na lei ou no próprio regulamento. As situações que podem levar à caducidade de um regulamento são:

✓ **Verificação do Termo ou Condição Resolutiva**

Regulamentos podem ser criados com um prazo de vigência definido (termo) ou sujeitos a uma condição que, ao se verificar, determina o seu fim (condição resolutiva);

✓ **Revogação da Lei que Regulamenta**

Os **regulamentos de execução**, que detalham e operacionalizam uma determinada lei, perdem a sua validade quando a lei que regulamentam é revogada. No entanto, se as normas do regulamento forem compatíveis com uma nova lei que venha a substituir a lei revogada, podem manter-se em vigor até que a nova lei seja regulamentada. Esta exceção visa assegurar a eficiência

administrativa, pois assim consegue garantir a continuidade da aplicação da lei e evitar um vazio regulamentar.

De referir que o CPA não faz qualquer alusão à caducidade de **regulamentos independentes**, ou seja, aqueles que não visam executar uma lei específica, mas sim disciplinar uma matéria dentro das atribuições do Município.

Portanto, no caso de ter sido introduzida legislação substitutiva sobre a matéria, será necessário proceder à apreciação em concreto da conformidade do regulamento com a nova disciplina legal.

Logo, se a nova lei que substituir a anterior lei habilitante conservar a competência regulamentar do município, os regulamentos independentes podem manter-se em vigor, desde que não sejam contrários à nova lei.

Revogação

A revogação, prevista no artigo 146º do CPA, é um ato voluntário da Administração Pública que decide, por sua própria iniciativa e de forma **expressa** a cessação de um regulamento. Aspectos importantes da revogação:

- ✓ **Competência** - Os regulamentos podem ser revogados pelos mesmos órgãos competentes para a sua emissão, ou por órgãos hierarquicamente superiores (quando existam).

- ✓ **Fundamento** - A revogação normalmente baseia-se em razões de mérito ou oportunidade, como a necessidade de adaptar a regulamentação a novas realidades ou políticas públicas. É importante distinguir a revogação da declaração de invalidade, que se baseia na ilegalidade do regulamento, como atrás foi dito.

Assim, quando um regulamento é inválido, a Administração deve, em vez de o revogar, declarar a sua invalidade, conforme previsto no art.º 144.º do CPA.

- ✓ **Limitação** - Os regulamentos essenciais para a execução de leis em vigor ou do direito da União Europeia não podem ser revogados sem que a matéria seja simultaneamente regulamentada por um novo regulamento. Esta restrição previne a existência de lacunas na aplicação da lei e assegura a continuidade da sua execução, conforme dispõe o artigo 146.º, n.2, do CPA.

O n.º 3 do mesmo artigo, refere que em caso de inobservância da limitação expressa no n.º 2, as normas do regulamento revogado de que dependa a execução da lei consideram-se em vigor até à entrada em vigor do novo regulamento.

Por fim, o n.º 4, determina que por questões de **segurança jurídica e clareza**, o regulamento revogatório tem de identificar **expressamente** quais as normas que estão a ser revogadas.

Com esta disposição pretende-se impedir a revogação tácita de normas regulamentares, que pode levar à manutenção inadvertida de normas, a interpretações divergentes e até a conflitos na aplicação dos regulamentos.

Contudo, esta presunção pode ser afastada quando se verifique que o regime normativo introduzido por um novo regulamento é incompatível com as soluções consagradas em normas regulamentares anteriores⁷.

DA IMPUGNAÇÃO DE REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS

A impugnação de regulamentos administrativos encontra-se regulada tanto no CPA (artigo 144.º) como nos artigos 72.º e seguintes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), assegurando que a atividade regulamentar da administração esteja sujeita ao controlo administrativo e judicial.

⁷ Neste sentido, Almeida, Mario Aroso de, «Teoria Geral do Direito Administrativo», 11.ª Edição revista e ampliada, Almedina 2024, pp.296

De facto, os regulamentos deixam de vigorar, total ou parcialmente, sempre e na medida em que forem objeto de declaração de ilegalidade com força geral.

Nestes termos, a possibilidade de impugnar os regulamentos administrativos é fundamental para:

- ✓ **Garantir a Legalidade** - Assegurar que os regulamentos respeitem o "bloco de legalidade", composto pela Constituição, normas de direito internacional e europeu, a lei ordinária, princípios gerais de direito administrativo e regulamentos de hierarquia superior;
- ✓ **Proteger os Direitos dos Cidadãos** - Permitir que os particulares contestem os regulamentos que violem os seus direitos e interesses;
- ✓ **Promover a Transparência e a Participação** - Incentivar a administração a seguir os procedimentos adequados na elaboração de regulamentos, promovendo a consulta pública e a ponderação dos diferentes interesses em jogo;
- ✓ **Assegurar a Hierarquia Normativa:** Garantir que os regulamentos de nível inferior não contrariem as normas de nível superior, e que a administração atue dentro dos seus limites de competência.

Da impugnação administrativa

A Impugnação administrativa está prevista no artigo 147.º do CPA, segundo o qual os **interessados** têm o direito de solicitar a **modificação, suspensão, revogação ou declaração de invalidade** de regulamentos administrativos que lesem **diretamente** os seus direitos ou interesses legalmente protegidos.

Também podem reagir contra a **omissão ilegal de regulamentos** sempre que a adoção de um regulamento é necessária para dar exequibilidade a um ato legislativo e o mesmo **não é emitido no prazo devido**, que no silêncio da lei é de **90 dias** (artigo 137.º do CPA).

Para estes efeitos, consideram-se interessados aqueles que são diretamente prejudicados pelos efeitos do regulamento ou pela sua omissão.

- ✓ **Meios de Impugnação:** Os interessados podem exercer os seus direitos através de **reclamação para o autor do regulamento** ou recurso hierárquico para o órgão com competência para o efeito (quando tal é possível).

- ✓ **Efeitos da Impugnação:** A impugnação administrativa de regulamentos **em regra não tem efeitos suspensivos** sobre a eficácia da norma regulamentar, aplicando-se o disposto no artigo 189.º, n.º 2, do CPA para a impugnação de atos administrativos (por remissão do artigo 147.º, n.º.3 do CPA).

Assim, a **impugnação administrativa** apenas **suspende** os efeitos da norma regulamentar quando:

- A lei determine esse efeito suspensivo;
- O autor do regulamento, a pedido do interessado ou oficiosamente, considere que a sua execução imediata possa causar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação ao destinatário e a suspensão não cause prejuízo de maior gravidade para o interesse público.

A utilização de meios de impugnação administrativa facultativos suspende, no entanto, os prazos para propor ações nos tribunais administrativos. O prazo retoma o seu curso com a notificação da decisão proferida ou com o decurso do prazo legal.

Porém, esta suspensão não impede o interessado de propor desde logo ações nos tribunais ou requerer medidas cautelares, se assim o entender (conforme o disposto no artigo 190.º, n.ºs 3 e 4 do CPA).

Da Impugnação Contenciosa

A impugnação contenciosa de regulamentos administrativos permite aos diretamente prejudicados/lesados (entre outros, conforme o elenco previsto no artigo 73.º CPTA) contestar a validade dos regulamentos perante os tribunais administrativos.⁸

Para o efeito, o conceito de **norma impugnável** inclui todas as disposições de direito administrativo com caráter geral e abstrato que visem a produção de efeitos jurídicos externos.

Este processo, em termos de garantias contenciosas, pode permitir aos lesados formular diferentes tipos de pedidos, nomeadamente:

- ✓ **Declaração de ilegalidade com força obrigatória geral** - O tribunal declara a ilegalidade de um regulamento/norma regulamentar, da qual resulta a cessação da sua vigência;
- ✓ **Declaração de ilegalidade com efeitos circunscritos ao caso concreto** - A norma considerada ilegal é desaplicada ao caso concreto;

⁸ Artigo 72.º, n.º1, do CPTA «A impugnação de normas no contencioso administrativo tem por objeto a declaração de ilegalidade de normas emanadas ao abrigo de disposições de direito administrativo, por vícios próprios ou derivados da invalidade de atos praticados no âmbito do respetivo procedimento de aprovação».

- ✓ **Ilegalidade suscitada incidentalmente** - Quando a ilegalidade é invocada num processo cujo objeto principal é um ato administrativo que aplicou a norma do regulamento.

- ✓ **Direito à declaração da omissão ilegal de normas regulamentares** - O tribunal administrativo declara que a administração está a omitir ilegalmente a emissão de um regulamento necessário e determina o direito à emissão dessas normas, fixando um certo prazo para a entidade administrativa competente cumprir.

Relativamente aos **efeitos**, a declaração de invalidade com força obrigatória geral **produz efeitos retroativos à data de entrada em vigor do regulamento**, eliminando a norma e, em regra, todos os atos administrativos que nela se fundaram, sem prejuízo das exceções que, à semelhança das previstas no CPA, constam do artigo 76.º, n.º 4, do CPTA.

Contudo, nos termos do artigo 76.º, n.º 2, o tribunal pode determinar que os efeitos da decisão se produzam apenas após o trânsito em julgado da sentença, por motivos de segurança jurídica, equidade ou de interesse público excepcional, ainda que, nesses casos, seja sempre acautelada a posição do autor e, relativamente a este, são eliminados os efeitos lesivos.

Por último, e mais uma vez tal como está previsto no CPA, a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral implica a reconstituição das normas anteriores (artigo 76.º, n.º 5, do CPTA).

De notar, como se disse anteriormente, que os prazos para a impugnação contenciosa se suspendem quando o interessado/lesado usar meios de impugnação administrativa facultativos, retomando o seu curso com a notificação da decisão ou com o decurso do prazo legal.

E – DO PROCEDIMENTO REGULAMENTAR

A elaboração de um regulamento municipal é um procedimento formal que visa garantir a sua **conformidade com o ordenamento jurídico (legalidade)** e a sua **efetividade na prossecução do interesse público (eficiência e eficácia)**.

O procedimento para a elaboração de regulamentos externos é estabelecido no CPA, nos seus artigos 97.º a 101.º. Este processo pode ser dividido em **três fases principais**, cada uma com as suas subfases.

De seguida apresenta-se, de forma sumária, o procedimento para a elaboração de regulamentos, sem esquecer a necessária articulação e imprescindível com o Regime Jurídico da Autarquias Locais (RJAL), na medida em que aqui o que interessa abordar são os regulamentos municipais. Para o efeito associa-se, desde logo, qual o órgão do município competente por fase.

I.- FASE PREPARATÓRIA (CÂMARA MUNICIPAL)

Nesta fase, são realizados todos os trabalhos preliminares necessários à elaboração do regulamento. É o momento de identificar o problema, definir objetivos, recolher informação e preparar o projeto de regulamento.

INICIATIVA

A iniciativa no procedimento regulamentar municipal marca o ponto de partida para a criação de um novo regulamento ou alteração de um já existente. Esta fase assume especial relevância pois é nela que se define o objeto do regulamento e se desencadeiam os mecanismos de participação pública, com o propósito de assegurar a transparência e o envolvimento dos cidadãos na atividade regulamentar.

A iniciativa do procedimento cabe à Câmara Municipal, que decide, de forma oficiosa, desencadear o processo de elaboração do regulamento. Porém, apesar de a decisão ser sempre da Câmara Municipal, o impulso pode ser externo e ter a sua origem numa **Petição de Interessados**, numa **Recomendação da Assembleia Municipal** ou em virtude de uma **condenação judicial**.

De salientar que, quando os cidadãos apresentam petições, **devidamente fundamentadas**, a solicitar a elaboração, modificação ou revogação de regulamentos (artigo 97.º do CPA) a administração municipal tem o dever de informar o peticionário sobre a decisão tomada.

Assim, podemos ter:

- ✓ **Iniciativa Oficiosa** - A Câmara Municipal identifica a necessidade de criar ou alterar um regulamento;
- ✓ **Recomendação da Assembleia Municipal** - A Assembleia Municipal incentiva a Câmara Municipal a regulamentar determinada matéria (a decisão cabe à Câmara Municipal, não é vinculativa);
- ✓ **Condenação Judicial** - Por sentença judicial o Tribunal Administrativo condena o município à emissão do regulamento necessário para dar exequibilidade a atos legislativos que carecem de regulamentação (artigo 137.º, n.º 2, e 77.º do CPTA);
- ✓ **Petição (artigo 97.º do CPA)** - Cidadãos ou entidades interessadas apresentam uma petição à Câmara Municipal, solicitando a elaboração ou alteração de um regulamento. A Câmara Municipal procede à:
- ✓ **Análise da Petição (se fundamentada)** - os serviços municipais, analisam e avaliam a admissibilidade e a oportunidade do pedido. A Câmara Municipal decide se dá início ao procedimento regulamentar e informa os autores da petição.

A **decisão de iniciar o procedimento regulamentar**, da competência da **Câmara Municipal**, é formalizada através de uma deliberação. A deliberação deve conter:

- Identificação do órgão que decidiu iniciar o procedimento (Câmara Municipal);
- Data da decisão;
- Objeto do procedimento (especificando a matéria a ser regulamentada);
- Forma de constituição de interessados e apresentação de contributos (artigo 98.º do CPA);
- Designação do responsável pela direção do procedimento, dado que a Câmara Municipal pode delegar a **elaboração da proposta de regulamento**, sob a sua supervisão, nos termos do artigo 55.º do CPA (pode ser num membro da Câmara Municipal, num técnico especializado ou numa comissão interna).

INSTRUÇÃO

A Câmara Municipal, através dos seus serviços municipais (responsáveis pela área a regulamentar) é responsável por recolher informações, elaborar estudos e fundamentar o futuro regulamento (artigo 99.º do CPA). Temos então:

- ✓ **Recolha de dados e informações** - Através de pesquisas, auscultações públicas, inquéritos, etc;
- ✓ **Elaboração de estudos e pareceres técnicos** - Análise jurídica, elaboração de minutas, entre outros;

✓ **Elaboração da nota justificativa** - Documento essencial que explica e justifica as opções tomadas para o regulamento, com base na:

- **Fundamentação Administrativa** - Apresentação dos interesses públicos em causa e dos objetivos a serem atingidos pelo regulamento.
- **Fundamentação Jurídica** - Indicação da base legal para a emissão do regulamento, demonstrando a sua conformidade com a Constituição, leis e regulamentos superiores;
- **Análise de custos e benefícios:** Avaliação dos impactos económicos, sociais e ambientais do regulamento.

✓ **Elaboração de um anteprojeto de regulamento:**

- **Redação do articulado,** com as normas do regulamento, com rigor e precisão e de forma organizada.
- **Inclusão de referências à lei habilitante,** às leis que regulamenta e /ou às normas que revoga.

PARTICIPAÇÃO

O CPA garante a participação dos interessados no procedimento, visando a transparência e a colaboração na construção das normas. A Câmara Municipal é responsável por publicitar o procedimento e assegurar a participação dos interessados através de uma das duas modalidades de participação, que veremos de seguida.

Audiência de interessados

Trata-se de um mecanismo obrigatório (salvo as exceções previstas no CPA) quando o regulamento afeta diretamente direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos. De acordo com o CPA o prazo razoável para a submissão do projeto de regulamento a esta audiência nunca poderá ser inferior a 30 dias (**artigo 100.º CPA**).

Consulta pública

É um procedimento que pode ser utilizado em alternativa à audiência de interessados em casos específicos, como quando o número de interessados é muito elevado ou quando a natureza da matéria o justifique. O **Artigo 101.º do CPA** determina que os interessados devem dirigir as suas sugestões ao órgão com competência regulamentar no prazo de 30 dias, a contar da data da publicação do projeto.

Nota:

A atual redação do artigo 101.º parece não admitir a realização de audiência de interessados e de consulta pública no mesmo procedimento. Por essa razão optou-se por considerá-los procedimentos **distintos e não cumulativos**.

ELABORAÇÃO DA VERSÃO FINAL DO PROJETO

Após a fase de participação, a Câmara Municipal elabora a versão final do projeto de regulamento, incorporando os contributos recebidos e ajustando o articulado. A **Versão Final do projeto de regulamento deve conter:**

- ✓ **Nota Justificativa** - Incluindo a fundamentação administrativa, jurídica e a análise de custos e benefícios;
- ✓ **Texto Articulado** - O articulado deve indicar a lei habilitante, as leis que visa regulamentar ou as leis que definem as competências para a emissão de regulamentos independentes. Deve também indicar, se for o caso, as normas que serão revogadas pelo novo regulamento.

De seguida, a Câmara Municipal aprova submeter a versão final do projeto de regulamento à Assembleia Municipal para aprovação.

Nota:

No decurso da reunião de Câmara, caso venham a ser introduzidas novas alterações ao projeto, o mesmo deverá ser submetido a nova participação de interessados (audiência ou consulta pública).

No entanto, entende-se que tal não será obrigatório se as modificações não restringirem direitos anteriormente previstos e não comportarem alterações significativas ou substanciais.

II - FASE CONSTITUTIVA (ASSEMBLEIA MUNICIPAL)

Esta fase, corresponde ao momento da **aprovação do regulamento**. A Assembleia Municipal, como órgão deliberativo do município, tem competência exclusiva para aprovar os regulamentos externos (**artigo 25.º, n.º 1, al. g) do RJAL**).

A Assembleia Municipal pode:

✓ **Aprovar o projeto**

Sem alterações, tal como foi elaborado pela Câmara Municipal.

✓ **Aprovar o projeto com alterações**

Introduzindo modificações no texto do regulamento. Se as alterações forem substanciais, será necessária uma nova fase de participação dos interessados (ver nota anterior).

✓ **Rejeitar o projeto**

Impedindo que o regulamento venha a entrar em vigor.

III - FASE INTEGRATIVA DE EFICÁCIA (CÂMARA MUNICIPAL)

Após a aprovação pela Assembleia Municipal, a **Câmara Municipal** assume a responsabilidade por tornar o regulamento efetivo e aplicável, garantindo a sua publicação e entrada em vigor.

A **Publicação do regulamento** (art.º 139.º, CPA) **em Diário da República (DRE)** é condição indispensável para que este produza efeitos jurídicos. É aconselhável a divulgação também por outros meios, como o **Boletim Municipal** e o website do município (<https://www.lisboa.pt>).

O regulamento entra em vigor na data nele fixada ou, na falta de disposição específica, 5 dias após a sua publicação no DRE (**art.º 140.º, CPA**). A lei não define um período obrigatório de *vacatio legis* para regulamentos.

F - ESTRUTURA INTERNA DE UM REGULAMENTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

O projeto do regulamento deve ser antecedido de uma **nota justificativa** e, em conjunto, ambos devem ser submetidos à apreciação da Câmara Municipal, e por ela aprovados através de uma deliberação, visando a sua posterior sujeição à Assembleia Municipal para aprovação e conversão em regulamento.

A estrutura lógica de um regulamento pretende garantir objetividade, coerência e acessibilidade, facilitando a sua compreensão e aplicação. Neste sentido, um projeto de regulamento deve conter os seguintes elementos:

I - TÍTULO

O título deve ser conciso, informativo e refletir o objeto do regulamento. Deve indicar claramente a matéria regulada e quando se tratar de um regulamento que altera outro, o título deve referir o título do regulamento alterado.

II - PREÂMBULO E NOTA JUSTIFICATIVA

O preâmbulo e a nota justificativa são ambos elementos importantes e complementares do procedimento de elaboração de regulamentos, pois servem propósitos diferentes, a nota justificativa expõe os aspectos técnicos e jurídicos que justificam as decisões e as soluções adotadas, enquanto o

preâmbulo contextualiza o regulamento, apresentando o enquadramento legislativo, político, económico e social.

Quer o **preâmbulo** quer a **nota justificativa** são elementos não normativos do regulamento e têm de ser redigidos com uma **linguagem objetiva e concisa**, evitando exposições doutrinárias ou comentários sobre matérias omissas no regulamento.

De referir que, na prática, de um modo geral a nota justificativa absorve o preâmbulo ou vice-versa, como se pode constatar pelos regulamentos municipais que têm sido publicados no DRE.

PREÂMBULO

O preâmbulo, também conhecido como exposição de motivos, surge como uma introdução ao texto normativo é a parte inicial de um regulamento e deve aparecer entre o título e o dispositivo.

A sua função é **introduzir o regulamento**, contextualizando a sua finalidade e enquadramento legal. Por essa razão dele deve constar também o enquadramento político e social, o que ajuda a compreender o propósito e o alcance do regulamento, formando este um corpo único com o respetivo articulado.

✓ O preâmbulo deve conter a seguinte informação:

➤ **Exposição sumária de motivos**

Descrição sucinta dos objetivos que levaram à elaboração do regulamento.

➤ **Lei habilitante**

Deve conter a **menção expressa** à lei que confere a competência para emitir o regulamento.

No caso de **regulamentos independentes**, deve ser indicada a lei que define a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão.

Se o **regulamento for de execução**, deve indicar expressamente as leis que visa regulamentar.

Esta menção é fundamental para a validade do regulamento, e a sua omissão viola o artigo 112.º, n.º7, da CRP e 136.º do CPA.

Se o **regulamento for revogatório**, deve também mencionar expressamente as normas regulamentares que são revogadas.

➤ **Menção à audiência pública**

Na parte final deve referir-se o período de sujeição a consulta pública (artigo 101.º, n.º3, do CPA), a realização de consultas a cidadãos eleitores, a negociação e a participação ou audiência de entidades, procedendo-se à identificação das entidades envolvidas.

NOTA JUSTIFICATIVA

A **nota justificativa** é um documento de suporte ao projeto de regulamento, que fornece a fundamentação detalhada e a análise das opções tomadas no regulamento, explicando o como, o quê e porquê das medidas propostas no projeto de regulamento, incluindo uma análise de custos e benefícios.

Tem como objetivo fornecer ao órgão com competência regulamentar o conhecimento de todos os aspectos relevantes e ajudar a esclarecer dúvidas que possam surgir sobre o conteúdo e o alcance do regulamento, sendo também um elemento interpretativo muito importante para quem vai aplicar o regulamento após a sua entrada em vigor.

A **nota justificativa** deve incluir:

- A **fundamentação administrativa**, com alusão aos interesses públicos envolvidos.
- A **fundamentação jurídica**, com referência às normas legais que servem de base à emissão do regulamento.
- A análise de **custos e benefícios** das medidas projetadas.
- Uma **estimativa dos encargos administrativos**, tanto os que são reduzidos como os que são acrescidos, pelo regulamento.

Por último, salientar que a **ausência de nota justificativa** constitui um **vício de procedimento**, levando à invalidade do regulamento (artigo 99.º do CPA).

IV - DISPOSIÇÕES NORMATIVAS (ARTICULADO)

O articulado é o corpo principal do regulamento, que contém as normas jurídicas que disciplinam a matéria em questão.

Deve ser **organizado de forma sistemática**, para facilitar a sua compreensão e consulta, com separações evidentes, começando pelas divisões que agrupam grandes blocos de matérias até chegar às normas propriamente ditas, como **títulos, capítulos, secções, subsecções e artigos**.

Para organizar as diferentes disposições dentro de um **artigo** recorre-se a **números** (1,2,3, etc.) e se for necessário detalhar mais, adotam-se **alíneas** em letras minúsculas (a,b,c, etc.). Por último, se ainda for preciso pormenorizar alguma das alíneas utilizam-se **subalíneas** identificadas com numeração romana em minúsculas (i,ii,iii, etc.).

Claro está que, em regra, o Município tem e continuará a ter regulamentos que pela sua menor dimensão e complexidade não precisam de recorrer a todas as divisões identificadas, podendo ser dispensadas várias.

As normas devem ser redigidas de forma **clara, precisa e direta**, a linguagem tem de ser adequada ao comum dos cidadãos. Por isso, é necessário evitar recorrer a termos técnicos complexos ou ambíguos, assim como também não se deve reproduzir as normas já existentes em diplomas superiores, nesta situação, é conveniente recorrer à remissão para as mesmas.

Caso seja preciso, o regulamento pode conter **definições** de conceitos essenciais para a compreensão do regulamento, agrupadas num artigo específico.

As normas devem ser completas, evitando lacunas que possam gerar dúvidas na sua aplicação. É fundamental **garantir a coerência interna do articulado**, evitando contradições e inconsistências entre as suas disposições. O que interessa é assegurar a lógica e a inteligibilidade do regulamento.

SEQUÊNCIA COMUM DAS DISPOSIÇÕES

É aconselhável começar por demarcar as várias divisões sistemáticas que o regulamento deve integrar e só depois elaborar as normas. Cada artigo do regulamento deve ter uma **epígrafe** que explicita sinteticamente o seu conteúdo.

A sequência típica das disposições de um regulamento municipal é a seguinte:

✓ **Disposições preliminares ou gerais**

➤ **Objeto**

Definição clara da matéria que o regulamento visa regular.

➤ **Âmbito de aplicação**

Especificação de a quem ou a que situações se aplicam as normas estabelecidas.

➤ **Definições**

Apresentação, quando necessária, dos conceitos essenciais para a correta interpretação do regulamento. Cada definição deve ser apresentada numa alínea separada.

✓ **Princípios gerais**

Enunciar os princípios que regem o regulamento que servem como orientação para a interpretação e aplicação das normas específicas.

✓ **Normas substantivas**

Devem ser apresentadas as regras propriamente ditas que estabelecem os direitos, deveres e proibições.

✓ **Normas adjetivas**

Definir os procedimentos, os meios de atuação e as formas de controlo.

✓ **Atribuições e competências**

Definir as atribuições e competências dos órgãos e entidades envolvidas.

✓ **Disposições complementares, transitórias e finais**

Devem ser incluídas (quando necessárias) no final do articulado.

➤ **Complementares**

Normas de carácter sancionatório, regimes jurídicos especiais, ou outras necessárias.

➤ **Transitórias**

Normas que regulam a transição entre o regime anterior e o novo regime estabelecido pelo regulamento, definindo as regras necessárias para as situações em curso.

➤ **Finais**

Normas que tratam de aspetos gerais relacionados com a entrada em vigor do regulamento, a sua publicação e outras matérias relevantes.

✓ **Anexos**

Os anexos contêm **documentos complementares** ao regulamento, como formulários, modelos, tabelas ou mapas. Devem ser referidos no articulado como parte integrante do regulamento, **numerados e identificados de forma óbvia**, com numeração romana e títulos que reflitam o seu conteúdo.

De salientar que, caso se trate da alteração de um regulamento, é obrigatória a utilização de anexo para proceder à republicação integral do mesmo.

VI - SUMÁRIO

O sumário, a publicar no **Boletim Municipal**, deve apresentar uma **síntese do conteúdo do regulamento**, permitindo uma rápida compreensão da matéria regulada.

- ✓ Deve ser redigido de forma **clara e rigorosa** e incluir:
- A noção do objeto do regulamento;
 - A identificação das **normas alteradas, revogadas ou suspensas**, indicando o número da alteração em relação à redação original.

G - RECOMENDAÇÕES NA ELABORAÇÃO DE REGULAMENTOS

Apresenta-se de seguida **10 recomendações** que, em síntese, agregam as orientações que foram sendo apresentadas ao longo deste breve guia. As principais boas práticas incluem:

I - CUMPRIMENTO DO QUADRO LEGAL

✓ **Base Legal Adequada**

Certificar-se de que o regulamento está em conformidade com as competências da autarquia, conforme definidas na Constituição, nas leis gerais (como a RJAL e o CPA), e em legislação específica, de acordo com a matéria a regulamentar.

✓ **Respeito pela Hierarquia de Normas**

Garantir que o regulamento não contradiz normas de nível superior, como leis nacionais ou regulamentos de nível superior (138.º CPA).

II - CLAREZA E SIMPLICIDADE

✓ **Linguagem Acessível**

Usar uma linguagem comum, direta e sem termos técnicos e jurídicos desnecessários. Os Regulamentos municipais devem ser acessíveis para o público em geral.

✓ **Estrutura Organizada e sistemática**

Dividir o regulamento em títulos, capítulos, secções, subsecções e artigos (consoante a dimensão e complexidade) permitindo uma fácil consulta e leitura.

Cada artigo deve dispor sobre uma única matéria, podendo ser subdividido em números e alíneas.

Identificar os artigos e números através de algarismos e as alíneas através de letras minúsculas do alfabeto português. As alíneas podem ainda ser subdivididas em subalíneas, a identificar com numeração romana em minúsculas. Veja-se o exemplo:

Artigo 1.º

1. ... (Disposição geral)
2. ... (Disposição específica)
 - a) ... (Detalhe da disposição específica)
 - b) ... (Outro detalhe)
 - i) ... (Pormenor do detalhe)
 - ii) ... (Outro pormenor)

III - PARTICIPAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

✓ **Audiência de interessados ou Consulta Pública**

Promover a participação dos cidadãos e de outras partes interessadas através de mecanismos de auscultação

pública. Esta prática aumenta a legitimidade e a aceitação do regulamento.

✓ **Publicidade**

Após a aprovação, garantir a ampla divulgação do regulamento, através de publicação no Boletim Municipal (BM) e na página da internet do município (<https://www.lisboa.pt>), bem como outros meios de comunicação que se revelem úteis de acordo com a matéria regulamentada.

IV - AVALIAÇÃO DE IMPACTO

✓ **Estudo da Adequação e Necessidade da opção regulamentar**

Realizar uma análise prévia sobre a real necessidade do regulamento, verificando se ele vai ao encontro dos problemas e dos pedidos locais.

✓ **Impacto Financeiro e Administrativo**

Avaliar os custos e recursos administrativos que a aplicação do regulamento exigirá da autarquia e da comunidade.

V - COERÊNCIA E HARMONIZAÇÃO

✓ **Coerência com Regulamentos Existentes**

Garantir que o novo regulamento não entra em conflito com regulamentos municipais já existentes. Deve-se harmonizar com o conjunto de normas em vigor.

✓ **Atualização Regular**

Realizar revisões periódicas para garantir que o regulamento continua relevante e alinhado com as mudanças legislativas e sociais.

VI - ADEQUAÇÃO AO INTERESSE LOCAL

✓ **Especificidade Local**

O regulamento deve considerar as características locais, como necessidades sociais, ambientais e económicas do concelho, garantindo que a norma atende efetivamente a essas realidades.

VII - FISCALIZAÇÃO E APLICAÇÃO

✓ **Normas Exequíveis**

Criar regulamentos que possam ser aplicados na prática. As Regras difíceis de fiscalizar ou cumprir tornam-se ineficazes.

✓ **Mecanismos de Fiscalização**

Definir quais os serviços municipais responsáveis pela aplicação do regulamento e quais os procedimentos de fiscalização.

VIII - PREVISÃO DE SANÇÕES

✓ **Proporcionalidade**

As sanções previstas para o incumprimento devem ser proporcionais à gravidade das infrações, evitando punições excessivas ou desproporcionadas.

✓ **Equidade**

Garantir que todos os cidadãos estejam sujeitos às mesmas regras e sanções, evitando qualquer forma de discriminação arbitrária.

IX - ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

✓ **Monitorização da implementação e da aplicação**

A monitorização da implementação e da aplicação do regulamento deve ser realizada de forma sistemática, através da recolha de dados, opiniões e contributos das partes interessadas e outras informações relevantes, com o objetivo de identificar possíveis lacunas e eventuais necessidades de revisão ou revogação.

✓ **Estudos de avaliação regulamentar**

Os estudos de avaliação regulamentar permitem aferir o cumprimento dos objetivos do regulamento e o seu impacto na comunidade.

✓ **Flexibilidade para Alterações**

Estabelecer mecanismos para proceder a ajustes ou revisões do regulamento com base na experiência prática da sua aplicação, sem colidir com a segurança jurídica.

✓ **Melhoria contínua**

Os resultados das monitorizações e avaliações devem ser tidos em conta aquando das futuras revisões ou alterações aos regulamentos, no sentido de contribuir para a melhoria contínua.

X - COORDENAÇÃO E COLABORAÇÃO INTERNA

✓ **Colaboração entre os vários serviços municipais**

Envolver no processo de elaboração as diferentes Unidades Orgânicas com responsabilidades na área a regulamentar, assegurando que todas estão alinhadas com os objetivos e que os recursos necessários estão disponíveis para sua execução.

H.-. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atividade regulamentar municipal, como se viu, é um pilar da autonomia local e um instrumento fundamental para a sua concretização, permitindo aos municípios adaptar o seu próprio desenvolvimento e a gestão dos vários assuntos de forma a responder aos anseios da sua população. Esta atividade exige um constante acompanhamento.

Para o efeito é fundamental investir na formação interna, na realização de procedimentos simples e transparentes, na concretização de análises rigorosas dos custos e benefícios e na efetiva divulgação dos regulamentos aprovados.

Este guia pretende ser uma ferramenta de apoio nessas tarefas e nessa medida fornece uma visão geral sobre a atividade regulamentar nos municípios, integrando as disposições do CPA e do RJAL com particular relevo nesta matéria.

A eficácia da atividade regulamentar depende da capacidade de a utilizar de forma sensata, responsável e participativa, pelo que dotar as Unidades Orgânicas de um guia de apoio que descreve as várias fases e fornece alguns modelos pode ser orientador e contribuir para a transparência, a eficiência e a qualidade dos serviços municipais, o que reforça a confiança dos cidadãos na administração local.

MODELOS DE DOCUMENTOS

As minutas que se seguem são apenas propostas e devem ser usadas e adaptadas de acordo com as necessidades específicas de cada regulamento municipal.

O uso destes modelos pode contribuir para a uniformização interna das várias etapas do procedimento regulamentar e, nessa medida, facilitar e melhorar a gestão dos regulamentos do município.

De salientar que estas propostas não afastam a necessidade de se consultar sempre a legislação aplicável e as boas práticas de logística, de maneira a garantir a qualidade e a legalidade dos documentos produzidos.

MINUTA DE DELIBERAÇÃO DE INÍCIO DE PROCEDIMENTO

Proposta de deliberação para a reunião da Câmara Municipal de Lisboa

- **Serviço responsável pela execução da deliberação:**
[Divisão/Departamento responsável]
- **Sumário:** Início do procedimento administrativo com vista à elaboração/alteração do Regulamento [Nome do Regulamento]
- **Considerando que:**
 - [Justificar as razões de elaboração ou alteração do regulamento, com base na necessidade de regulamentar a matéria, em alterações legislativas relevantes, ou em pedidos de particulares ou outras entidades] [97.º, 99.º].
 - [Acrescentar outros considerandos relevantes ...].
- Em face do exposto, o Município de Lisboa entende ser necessário a elaboração/alteração do Regulamento [Nome do Regulamento], com vista a [Indicar o objetivo do regulamento].
- Assim, pelo(a) Senhor(a) Presidente da Câmara Municipal, [Nome do Presidente] / Vereador(a) [Nome do Vereador], é proposto, nos termos do disposto na alínea k) do n.º 1

do artigo 33.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada, que a Câmara Municipal delibere que:

- a) Seja dado **início ao procedimento administrativo** para a elaboração/alteração do Regulamento [Nome do Regulamento], em cumprimento do disposto no **artigo 98.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA)**;
- b) O prazo para a **constituição de interessados** é de [Número] dias úteis, a contar da data da publicitação do início do procedimento;
- c) A constituição de interessados deverá ser efetuada através de [Indicar a forma de constituição: por exemplo, requerimento dirigido ao Presidente da Câmara Municipal ou ao Vereador responsável, por correio eletrónico ou por correio postal];
- d) O prazo para a **apresentação de contributos** para a elaboração/alteração do regulamento é de [Número] dias úteis, a contar da data da publicitação do início do procedimento;
- e) Os contributos para a elaboração/alteração do regulamento deverão ser apresentados através de [Indicar a forma de apresentação: por exemplo, requerimento dirigido ao Presidente da Câmara Municipal ou ao Vereador responsável, por correio eletrónico ou por correio postal];

f) A **direção do procedimento é delegada em** [Nome e cargo do responsável pela direção do procedimento], nos termos do disposto no **artigo 55.º do CPA.**

[Local e data]

MINUTA PARA PUBLICITAÇÃO DO INÍCIO DO PROCEDIMENTO E PARTICIPAÇÃO PROCEDIMENTAL (98.º CPA).

MUNICÍPIO DE LISBOA

Edital n.º [Número do Edital] /[Ano]

Projeto de Regulamento [Título do Regulamento]

Torna-se público que, por deliberação da Câmara Municipal de [Data], foi aprovado o início do procedimento e participação procedimental, para a elaboração/alteração do Regulamento [Nome do Regulamento] [98.º].

[Colocar as razões que constam na deliberação **de** início de procedimento de elaboração ou alteração do **regulamento**. E, caso se trate de uma alteração, pode ser indicado que o regulamento existente se **encontra disponível para consulta** no sítio institucional do Município na Internet <https://www.lisboa.pt>].

Os interessados podem apresentar, por escrito, as suas sugestões no prazo de [Número] dias a contar da data da publicação deste edital, dirigindo-as a:

- ✓ [Nome e cargo do responsável pela direção do procedimento].
- ✓ [Morada para envio por correio postal].
- ✓ [Endereço de correio eletrónico].

[Local e data]

MINUTA PARA AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULAMENTAR (AIR)

Título do Regulamento: [Inserir o título completo do regulamento em análise]

1. Introdução

- ✓ **Objetivo da Avaliação:** O presente documento visa analisar os potenciais impactos da implementação do Regulamento [Título do Regulamento], avaliando seus efeitos económicos, sociais e ambientais, e garantindo a conformidade com os princípios da boa regulamentação, como a necessidade, a proporcionalidade e a eficácia.
- ✓ **Contexto:** Descrever o contexto geral que justifica a elaboração do regulamento, incluindo a problemática que se pretende solucionar, os objetivos a alcançar e a base legal que o habilita.
- ✓ **Âmbito da Avaliação:** Especificar as áreas e aspetos que serão considerados na AIR, definindo os indicadores a serem utilizados e os métodos de análise a serem empregues.

2. Descrição do Regulamento

- ✓ **Objeto e Finalidade:** Apresentar uma descrição detalhada do regulamento, incluindo o seu objetivo principal, as disposições mais importantes e o público-alvo a que se destina.
- ✓ **Principais Alterações (se aplicável):** Se o regulamento em análise se tratar de uma alteração ou revisão de um

regulamento pré-existente, indicar quais as modificações mais relevantes e os seus motivos.

3. Análise de Impacto

- ✓ **Impactos Económicos:** Avaliar os custos e benefícios económicos da implementação do regulamento, tanto para a administração pública como para os cidadãos e empresas.
 - **Custos:** Quantificar os custos diretos e indiretos da implementação do regulamento, incluindo os custos de adaptação para as empresas e os custos administrativos para a administração pública. Considerar a possibilidade de simplificação e redução de encargos administrativos.
 - **Benefícios:** Estimar os benefícios económicos resultantes da implementação do regulamento, como a redução de custos para os cidadãos e empresas, o aumento da competitividade e a criação de novos postos de trabalho.
 - **Análise Custo-Benefício:** Realizar uma análise comparativa entre os custos e benefícios estimados, apresentando as conclusões de forma clara e sintética.

- ✓ **Impactos Sociais:** Examinar os impactos sociais do regulamento, considerando os seus efeitos sobre a qualidade de vida dos cidadãos, a igualdade de oportunidades e a coesão social.

- **Efeitos sobre Grupos Específicos:** Analisar os impactos sobre grupos específicos da população, como crianças, idosos, pessoas com deficiência, minorias étnicas e outros grupos vulneráveis.
- ✓ **Impactos Ambientais:** Avaliar os impactos ambientais do regulamento, tendo em conta a proteção do ambiente e a sustentabilidade.
 - **Emissões de Gases de Efeito de Estufa:** Estimar as emissões de gases de efeito de estufa resultantes da implementação do regulamento.
 - **Consumo de Recursos Naturais:** Analisar o impacto do regulamento sobre o consumo de recursos naturais, como água, energia e matérias-primas.

4. Avaliação de Alternativas

- ✓ **Identificação de Alternativas:** Apresentar e descrever alternativas à solução regulamentar proposta, justificando a sua inclusão na análise.
- ✓ **Comparação de Alternativas:** Analisar as alternativas identificadas, comparando os seus impactos económicos, sociais e ambientais com os impactos do regulamento em análise.
- ✓ **Justificação da Opção Escolhida:** Justificar a escolha da solução regulamentar proposta, tendo em conta a análise das alternativas e a ponderação dos seus impactos.

5. Consultas e Participação

- ✓ **Descrição das Consultas Realizadas:** Descrever as consultas feitas durante o processo de elaboração do regulamento, identificando os grupos e as entidades consultados, os métodos utilizados e as principais conclusões.
- ✓ **Análise dos Contributos Recebidos:** Analisar os contributos recebidos durante o processo de consulta, indicando as propostas e/ou críticas apresentadas e a forma como foram consideradas na versão final do regulamento.

6. Monitorização e Avaliação

- ✓ **Indicadores de Monitorização:** Definir os indicadores que serão utilizados para monitorizar a implementação e os impactos do regulamento após a sua entrada em vigor.
- ✓ **Métodos de Avaliação:** Estabelecer os métodos de avaliação a serem utilizados para verificar a eficácia do regulamento e a concretização dos objetivos pretendidos.
- ✓ **Cronograma de Avaliação:** Definir um cronograma para a realização de avaliações periódicas do regulamento, permitindo a sua revisão e atualização, caso necessário.

7. Conclusão

- ✓ **Síntese dos Impactos:** Apresentar um resumo dos principais impactos identificados na AIR, realçando os mais significativos e as principais conclusões da avaliação.
- ✓ **Recomendações:** Formular recomendações para a implementação do regulamento, tendo em conta os resultados da AIR e a necessidade de mitigar os impactos negativos e potenciar os impactos positivos.

Anexo:

- ✓ Incluir em anexo documentos relevantes para a AIR, como estudos de impacto específicos, dados estatísticos, pareceres técnicos e outros documentos que sustentem a análise realizada.

MINUTA DE NOTA JUSTIFICATIVA.

NOTA JUSTIFICATIVA

Regulamento [Nome do Regulamento]

I. Objeto

O presente regulamento tem por objeto [Indicar o objetivo do regulamento, especificando a matéria que visa disciplinar] [99.º].

II. Fundamentação

A. Fundamentação Administrativa

A elaboração/alteração do presente regulamento justifica-se pela necessidade de [Expor as razões de ordem administrativa que justificam a elaboração ou alteração do regulamento, tais como: necessidade de regulamentar uma matéria de interesse local, dar cumprimento a uma disposição legal, responder a um pedido de particulares ou outras entidades] [97.º, 99.º,].

B. Fundamentação Jurídica

O presente regulamento encontra o seu fundamento legal no disposto em [Indicar os diplomas legais que servem de base à emissão do regulamento] [99.º, 136.º].

C. Análise de Custos e Benefícios

A elaboração/alteração do presente regulamento implica os seguintes custos e benefícios:

- ✓ **Custos:** [Enumerar os custos associados à elaboração ou alteração do regulamento e à sua aplicação, por exemplo: custos com a elaboração do projeto de regulamento, custos com a sua publicação, custos com a sua fiscalização].
- ✓ **Benefícios:** [Enumerar os benefícios esperados com a elaboração ou alteração do regulamento, por exemplo: maior clareza e segurança jurídica, melhoria da qualidade dos serviços públicos, promoção do desenvolvimento local].

[Local e data]

MINUTA DE PROJETO DE REGULAMENTO.

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA

REGULAMENTO [Nome do Regulamento]

➤ **Preâmbulo/Nota Justificativa**

O presente regulamento, [Introduzir o nome do regulamento], é elaborado com o objetivo de [identificar o objetivo principal do regulamento].

Considerando que [Inserir as razões que justificam a elaboração do regulamento].

Tendo em conta o disposto em [Indicar expressamente a lei habilitante/fundamentação jurídica].

Na sequência da necessidade de [Identificar qual a necessidade ou o problema que o regulamento pretende resolver/fundamentação administrativa].

Foi realizada uma análise de custos e benefícios, que demonstrou que [análise custo-benefício] e [Estimativa dos encargos administrativos].

[Mencionar a realização de consulta pública ou audiência dos interessados, bem como as entidades envolvidas].

✓ **CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES GERAIS**

➤ **Artigo 1.º - Objeto**

[Descrever o objeto do regulamento]

➤ **Artigo 2.º - Âmbito de Aplicação**

[Definir os destinatários ou situações a que se aplica o regulamento]

➤ **Artigo 3.º - Definições**

[Definir os termos técnicos ou específicos utilizados no regulamento]

Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

- a) "Conceito 1" - [definição do conceito].
- b) "Conceito 2" - [definição do conceito].

✓ **CAPÍTULO II - PRINCÍPIOS GERAIS**

✓ **Artigo 4.º - [Epígrafe do Artigo - Princípio 1]**

[Enunciado do princípio geral].

✓ **Artigo 5.º - [Epígrafe do Artigo - Princípio 2]**

[Enunciado do princípio geral]

(...)

✓ **Capítulo III - [Epígrafe do capítulo - Normas Substantivas]**

- ✓ **Artigo 6.º - [Epígrafe do artigo - Direitos]**
[Redigir o texto do artigo]
- ✓ **Artigo 7.º - [Epígrafe do artigo - Deveres]**
[Redigir o texto do artigo]
- ✓ **Capítulo IV - [Epígrafe do capítulo - - Atribuições e Competências]**
- ✓ **Artigo 8.º - [Epígrafe do artigo - norma atributiva de competência]**
[Redigir o texto do artigo]
- ✓ **Capítulo V - [Epígrafe do capítulo - Normas Adjetivas]**
- ✓ **Artigo 9.º - [Epígrafe do artigo - Procedimentos]**
[Redigir o texto do artigo]
- ✓ **Artigo 10.º - [Epígrafe do artigo - Formas de controlo]**
- ✓ **Capítulo IV - [Epígrafe do capítulo - Disposições finais]**
- Artigo 11.º - Entrada em vigor**
 - [Redigir o texto do artigo - O presente regulamento entra em vigor - indicar a data de entrada em vigor do regulamento].

[Local e data]

Nota:

Esta estrutura, muito breve e meramente exemplificativa, tem de ser adaptada a cada projeto de regulamento de acordo com a dimensão e a complexidade do objeto.

Neste modelo optou-se por colocar o preâmbulo e a nota justificativa em simultâneo porque na prática, de um modo geral, a nota justificativa tem assimilado o conteúdo do preâmbulo ou vice-versa, como se pode constatar pelos regulamentos municipais que têm sido publicados no DRE.

No que respeita às definições, só devem ser previstas quando se considere necessário para garantir a compreensão e a uniformidade de aplicação do regulamento.

FORMULÁRIO PARA CONSTITUIÇÃO DE INTERESSADOS E APRESENTAÇÃO DE CONTRIBUTOS

REQUERIMENTO (a disponibilizar na internet)

Requerimento para **Constituição de Interessados e Apresentação de Contributos**

Procedimento: Elaboração/Alteração do Regulamento [Nome do Regulamento]

Dados do Requerente:

- ✓ Nome Completo: [Nome]
- ✓ Morada: [Endereço]
- ✓ Correio Eletrónico /Telefone: [Informações de contacto]
- ✓ Representa uma entidade? () Sim () Não
- ✓ Nome da Entidade (se aplicável): [Nome da entidade]

Objeto do requerimento:

- ✓ Constituição como interessado.
- ✓ Apresentação de contributos.
- ✓ Ambas as opções.

Contributos:

[Espaço para o requerente apresentar os seus contributos, sugestões e/ou questões]

Data:

Assinatura:

[Inserir a informação necessária sobre proteção de dados pessoais]

Nota:

Divulgar o endereço de correio eletrónico e a morada para onde o formulário terá de ser enviado, assim como o prazo para a constituição de interessados e apresentação de contributos em dias úteis, a contar da data da publicitação do início do procedimento.

MINUTA DE NOTIFICAÇÃO PARA AUDIÊNCIA DE INTERESSADOS

NOTIFICAÇÃO

Assunto: Procedimento Regulamentar para [Indicar o objeto do Regulamento] - Convite para Audiência de Interessados

Com base no disposto **no artigo 98.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA)**, foi publicitado o início do procedimento regulamentar para a elaboração/alteração/revisão do Regulamento [. Indicar o título do Regulamento], em [Data da publicação do início do procedimento].

Durante o período de constituição de interessados, nos termos do artigo 98.º do CPA, V. Exa. manifestou o seu interesse no procedimento em questão.

Nos termos do **artigo 100.º do CPA**, informa-se que o projeto de Regulamento [. Indicar o título do Regulamento] será submetido a audiência dos interessados pelo prazo de [Indicar o prazo da audiência, não inferior a 30 dias].

Consulta do Processo:

O processo relativo ao procedimento regulamentar encontra-se disponível para consulta no seguinte local/sítio da internet: [Indicar o local/ <https://www.lisboa.pt> para consulta do processo].

Informação Adicional:

Para qualquer esclarecimento adicional, poderão contactar
[Nome do responsável pelo procedimento] através do email
[Endereço de email do responsável pelo procedimento].

Com os melhores cumprimentos,

[Nome e cargo do responsável pela notificação]

[Data da notificação]

Nota: A audiência de interessados pode ser oral ou escrita,
nos termos dos artigos 122.º e 123.º do CPA, por remissão do
disposto no artigo 100.º, n.º 2, do CPA.

MINUTA DE PROPOSTA PARA SUBMETER UM PROJETO DE REGULAMENTO A CONSULTA PÚBLICA

PROPOSTA N.º /CM/20...

Assunto: Aprovar submeter a Consulta Pública o Projeto de Regulamento [Indicar o título do Regulamento]

Pelouro: [Identificar o Pelouro]

Serviço: [Identificar o Serviço]

Considerando que:

(...)

Nos termos do disposto no artigo 101.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA), a Câmara Municipal, no uso da competência prevista na alínea k) do n.º 1 do artigo 33.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, propõe a submissão do Projeto de Regulamento [. Indicar o título do Regulamento] a Consulta Pública.

Este procedimento visa garantir a participação dos cidadãos na elaboração de normas regulamentares, assegurando a transparência e a legitimidade do processo.

Objeto do Regulamento:

O Projeto de Regulamento [Indicar o título do Regulamento] tem por objeto [Descrever de forma sucinta o objeto do regulamento e a matéria que visa regulamentar].

Fundamentação da Consulta Pública:

A realização da Consulta Pública justifica-se por [Indicar a justificação para a consulta pública com base no artigo 101.º do CPA.

- ✓ **Alínea c) do n.º 3 do artigo 100.º do CPA:** O número de interessados é de tal modo elevado que a audiência de interessados se torna incompatível.
- ✓ **Quando a natureza da matéria o justifique:** Nestes casos, a decisão de realizar a consulta pública exige um mínimo de fundamentação, considerando a relevância da matéria para a comunidade e a necessidade de promover um debate alargado.

Conteúdo do Projeto de Regulamento:

O Projeto de Regulamento [Indicar o título do Regulamento] encontra-se disponível para consulta no seguinte endereço: [Indicar o endereço para consulta do projeto de regulamento, como o *website* www.lisboa.pt].

Prazos e Forma de Participação:

O período de Consulta Pública decorrerá por 30 dias úteis, a contar da data da publicação do Edital de Consulta Pública, em conformidade com o disposto no artigo 101.º do CPA.

Os interessados poderão apresentar as suas sugestões, comentários e contributos por escrito, através dos seguintes meios:

- ✓ **Correio postal:** [Indicar o endereço postal para o envio das sugestões].
- ✓ **Correio eletrónico:** [Indicar o endereço de email para o envio das sugestões].

Divulgação da Consulta Pública:

Para garantir a ampla divulgação da Consulta Pública, propõe-se a publicação do Edital nos seguintes meios (exemplos, não são todos obrigatórios, deve-se assegurar a divulgação pelos menos através dos sublinhados):

- ✓ **Diário da República (2ª série).**
- ✓ **Sítio da Câmara Municipal (<https://www.lisboa.pt>).**
- ✓ **Boletim Municipal**
- ✓ **Jornais locais**
- ✓ **Outros meios considerados relevantes,** como redes sociais e plataformas digitais.

Tratamento das Sugestões:

Após o termo do período de Consulta Pública, todas as sugestões recebidas deverão ser analisadas e ponderadas pela equipa responsável pela elaboração do Regulamento. As sugestões consideradas pertinentes poderão ser incorporadas na versão final do Regulamento, a qual será submetida à aprovação da Assembleia Municipal.

Proposta:

Assim, nos termos do artigo 241.º da Constituição da República Portuguesa, da alínea k) do n.º 1 do artigo 33.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado e publicado como Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, e do artigo 101.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 janeiro, tenho a honra de propor que a Câmara Municipal delibere:

- a) Submeter o Projeto de Regulamento [Indicar o título do Regulamento] a Consulta Pública, pelo prazo de 30 dias úteis.
- b) Aprovar o Edital de Consulta Pública, em anexo.
- c) Determinar a publicação do Edital nos meios de comunicação indicados.

[Local e data]

[Presidente da Câmara Municipal/Vereador responsável,
consoante o caso]

MINUTA PARA EDITAL - CONSULTA PÚBLICA

MUNICÍPIO DE LISBOA

Edital n.º [Número do Edital] /[Ano]

Projeto de Regulamento [Título do Regulamento]

Torna-se público que a Câmara Municipal de Lisboa, no uso da competência prevista na alínea k) do n.º 1 do artigo 33.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, decidiu, através da deliberação [. Inserir deliberação n.º /CM/202 e data] submeter a consulta pública o projeto de regulamento [. Inserir o título do regulamento]

O projeto de regulamento municipal está disponível para consulta pelo prazo de 30 dias úteis, contados da publicação no Boletim Municipal do presente Edital, podendo igualmente ser consultado na Internet, no sítio institucional do Município de Lisboa em <https://www.lisboa.pt>

[Inserir aqui o texto integral do Projeto de Regulamento]

Qualquer interessado pode apresentar, durante o período de consulta pública, por escrito, sugestões ou questões que possam ser consideradas relevantes no âmbito do presente

procedimento, conforme disposto no n.º 2 do citado artigo 101.º do CPA, devendo ser endereçadas ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, para o endereço eletrónico [Endereço de Email] ou, por correio normal, para [Endereço Postal].

Fundamentação da Consulta Pública:

A realização da Consulta Pública justifica-se por [Indicar a justificação para a consulta pública com base no artigo 101.º do CPA.

- ✓ Alínea c) do n.º 3 do artigo 100.º do CPA: O número de interessados é de tal forma elevado que a audiência de interessados se torna impraticável.

ou

- ✓ Quando a natureza da matéria o justifique: Nestes casos, a decisão de realizar a consulta pública exige um mínimo de fundamentação, considerando a relevância da matéria para a comunidade e a necessidade de promover um debate alargado.

[Local e Data]

[Assinatura do Presidente da Câmara Municipal]

Nota:

O Edital deverá ser publicado, pelo menos, no **Boletim Municipal e na internet, no sítio institucional, <https://www.lisboa.pt>**, em conformidade com o disposto no artigo 101.º do CPA.

É fundamental assegurar a ampla divulgação da Consulta Pública, podendo para o efeito utilizar outros meios de comunicação para alcançar o maior número de interessados. É importante promover e valorizar a participação para que o regulamento atenda às necessidades e expectativas dos munícipes.

MINUTA DE PROPOSTA PARA SUBMETER A VERSÃO FINAL DO REGULAMENTO À ASSEMBLEIA MUNICIPAL

PROPOSTA N.º /CM/20...

Assunto: Aprovar submeter à Assembleia Municipal o Projeto de Regulamento [Indicar o título do Regulamento]

Pelouro: [Identificar o Pelouro]

Serviço: [Identificar o Serviço]

Considerando que:

(...)

[inserir todas as informações pertinentes para enquadrar o regulamento, as leis habilitantes, a sua fundamentação, a participação de interessados ou consulta pública, entre outras que contribuam para o enquadramento do projeto]

Proposta:

Assim, tenho a honra de propor que a Câmara Municipal de Lisboa delibere:

Aprovar, para efeitos de submissão à Assembleia Municipal, o projeto do Regulamento [Indicar o título do Regulamento], que constitui o Anexo ... à presente proposta e que dela faz parte integrante, nos termos do artigo 241.º da Constituição da República Portuguesa, da alínea g) do n.º 1 do artigo 25.º e da alínea k) do n.º 1 do artigo 33.º, ambos do Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado e publicado como Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual.

[Local e data]

[Presidente da Câmara Municipal/Vereador responsável,
consoante os casos]

PROPOSTA DE CHECK-LIST – PROCEDIMENTO REGULAMENTAR

Etapa	Verificação	(Sim/Não)	Observações
Avaliação de Impacto - Análise de Necessidade	A criação do regulamento baseia-se numa análise de interesse público e numa necessidade justificada, com análise de custos e benefícios?		
Princípio da juridicidade	O regulamento respeita o bloco de legalidade, foi verificada a conformidade com a Constituição, as leis e os princípios administrativos?		
Competência	A competência para a elaboração e aprovação do regulamento respeitou o RJAL?		
Participação dos Interessados	Houve participação dos interessados ou consulta pública, conforme previsto no CPA?		
Princípio da Transparência	O regulamento foi elaborado de forma transparente, permitindo o acesso e acompanhamento pelos cidadãos?		

Etapa	Verificação	(Sim/Não)	Observações
Consulta a Entidades	Foram consultadas entidades internas e externas relevantes para a matéria a regulamentar?		
Redação Clara, concisa e Acessível	A redação está em linguagem simples, sem ambiguidades e de fácil compreensão para os cidadãos?		
Impacto interno no município	Foi realizada uma análise de impacto financeiro e operacional nas atividades e serviços da Câmara Municipal de Lisboa?		
Conformidade com o RJAL	O regulamento respeita as competências específicas e as atribuições do município, conforme o Regime Jurídico aplicável?		
Validação Jurídica	A proposta de regulamento foi validada pelo Responsável pelo Cumprimento Normativo? ⁹		

⁹ A validação pelo responsável pelo cumprimento normativo deve ser precedida de parecer da Unidade Orgânica responsável pelo desenvolvimento do sistema de controlo interno do Município de Lisboa (atualmente, é o DTFC, de acordo com a Orgânica dos Serviços Municipais).

Etapa	Verificação	(Sim/Não)	Observações
<p>Publicação, Divulgação e Implementação</p>	<p>Existe um plano de publicação, divulgação e implementação do regulamento após a sua aprovação?</p>		

PROPOSTA DE CHECK-LIST – AVALIAÇÃO DOS REGULAMENTOS EXISTENTES

MOTIVO PARA A ALTERAÇÃO	VERIFICAÇÃO	(SIM/NÃO)	OBSERVAÇÕES
Inexistência de base legal para a regulamentação	Quando o regulamento foi aprovado não existia base legal?		
Desconformidade com a base legal habilitante	o conteúdo material do regulamento não se encontra em total sintonia com a lei?		
Alterações legislativas supervenientes	A entrada em vigor de novas leis, ou a alteração de leis existentes, tornou o regulamento municipal desatualizado ou incompatível com o ordenamento jurídico superior?		
Necessidade de Compatibilizar Regulamentos	O regulamento versa sobre a mesma matéria ou sobre assuntos idênticos de modo distinto ao previsto em outro regulamento, o que gera confusões e incongruências que exigem a		

MOTIVO PARA A ALTERAÇÃO	VERIFICAÇÃO	(SIM/NÃO)	OBSERVAÇÕES
	alteração para harmonizar as normas e evitar conflitos na sua aplicação?		
<p>Eliminação de Regulamentos Obsoletos</p>	<p>O regulamento já não tem utilidade prática, porque a realidade que visava regular deixou de existir ou porque foi substituído por outro instrumento legal, sendo necessário proceder à sua revogação expressa?</p>		
<p>Simplificação e Desburocratização - Melhoria da Eficácia e Eficiência</p>	<p>O regulamento contém procedimentos redundantes, demasiado burocráticos ou onerosos que devem ser revistos para otimizar a utilização dos recursos públicos e/ou promover a acessibilidade pelos munícipes?</p>		
<p>Adaptação a Novas Realidades e Necessidades Sociais</p>	<p>É essencial adequar o regulamento à evolução das realidades sociais,</p>		

MOTIVO PARA A ALTERAÇÃO	VERIFICAÇÃO	(SIM/NÃO)	OBSERVAÇÕES
	económicas e tecnológicas para que continue a ser eficaz e a responder às necessidades da comunidade?		
Correção de Ilegalidades ou Inconstitucionalidades	O regulamento tem de ser modificado para garantir a sua conformidade com o ordenamento jurídico superior, prevenindo conflitos e assegurando a sua validade?		
Implementação de Novas Políticas Públicas	É necessário ajustar o regulamento para dar resposta a novas estratégias de desenvolvimento local e/ou novas prioridades definidas pelos órgãos autárquicos?		
Resposta a Recomendações de Órgãos de Controlo	É preciso alterar o regulamento de forma a acolher as recomendações feitas pelos órgãos de controlo, como o Tribunal de Contas ou a IGF?		

BIBLIOGRAFIA

Amaral, Diogo Freitas do, «Curso de Direito Administrativo», Vol.I, 3.^a edição, Almedina, 2006

Almeida, Mario Aroso de, «Teoria Geral do Direito Administrativo», 11.^a Edição revista e ampliada, Almedina 2024, pp.255 a 297

Assembleia da República, «Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos», Lisboa, 2020

Canotilho, José Joaquim Gomes/Moreira, Vital, «Constituição da República Portuguesa Anotada», Vol. II, 4.^a edição Revista, Coimbra Editora, 2010

Ettner, Diana /Silveira, João Tiago, «Programas de Better Regulation em Portugal: o SIMPLEGIS», in: E-Pública, Revista Eletrónica de Direito Público, Vol. 1 N. °1, janeiro 2014

Ferrão, Ricardo da Veiga, «Regular o Regulamento - Procedimento Regulamentar Autárquico Em Tempo de Novo Código do Procedimento Administrativo», CCDRC, 2017

Figueiredo, Eduardo António da Silva, «Uma Abordagem da Corrupção à Luz dos Direitos Humanos? Desafios e (Im)possibilidades», Cadernos CPC, Vol 2, Conselho de Prevenção da Corrupção, Edição eletrónica, setembro 2021

Gaspar, Miguel Simões, «As invalidades formais dos regulamentos administrativos» Universidade de Lisboa - Faculdade de Direito, 2020

Lopes, Pedro Moniz, «Objeto, condições e consequências da invalidade regulamentar no novo Código do Procedimento Administrativo», in: Comentários ao Novo Código de

Procedimento Administrativo, vol. II, 3.^a edição, AAFDL Editora, 2016, pp.251 e ss

Moniz, Ana Raquel Gonçalves, «A Recusa da Aplicação de Regulamentos pela Administração com fundamento em Invalidez - Contributo para a Teoria dos Regulamentos», Almedina, 2012

Moniz, Ana Raquel Gonçalves, «Procedimento Regulamentar», in: Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo, volvi, 3.^a edição, AAFDL Editora, 2016, pp. 5 e ss

Moniz, Ana Raquel Gonçalves, «Estudos sobre os Regulamentos Administrativos», Almedina, 2016

Moniz, Ana Raquel Gonçalves, «Lições de Direito Administrativo - I», Almedina, 2024

Morais, Carlos Blanco de «Inovações em matéria regulamentar no Código de Procedimento Administrativo», in: Estudos em Homenagem a Rui Machete, Almedina, 2015, pp. 173 e ss..

Morais, Carlos Blanco de, «A Impugnação dos Regulamentos no Contencioso Administrativo Português», in: Temas e Problemas de Processo Administrativo, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa - Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, e-book 2.^a Edição Revista e Atualizada, 2011, pp. 135 e ss..

Oliveira, António Cândido de, «Direito das Autarquias Locais», Coimbra Editora, 1993

Pinto, Susana Ribeiro, «Poder Regulamentar das Autarquias Locais», in: Revista de Administração Local, n.º 251, setembro-outubro 2012, pp. 541 e ss..

Ribeiro, Maria Teresa de Melo, «O Princípio da Imparcialidade da Administração Pública», Almedina, 1996

Serviço das Publicações da União Europeia, *«Guia Prático Comum do parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão»*, 2016

Serviço das Publicações da União Europeia, *«Legislar melhor: fazer o ponto de situação e honrar os nossos compromissos»*, 2019

Silveira, João Tiago, *«Problemas habituais de legística na preparação e redação de leis e regulamentos»*, in: E-Pública, Revista Eletrónica de Direito Público, Vol. 5 N. °3, dezembro 2018

Sousa, Marcelo Rebelo de/Matos, André Salgado de *«Direito Administrativo Geral - Atividade administrativa»*, Tomo III, D. Quixote, 2006.

ANEXOS

Artigos relevantes dos seguintes diplomas:

Anexo I - CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (CRP)

Anexo II - CÓDIGO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO (CPA)

Anexo III - CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS (CPTA)

Anexo IV - REGIME JURÍDICO DAS AUTARQUIAS LOCAIS (RJAL)

PROGRAMA REGULAMENTAR MELHOR - DESPACHO N.º 122/P/2009, publicado no Boletim Municipal n.º 814, de 24 de setembro.

<https://bmpesquisa.cm->

[lisboa.pt/ords/app_bm.download_my_file?p_file=1188](https://bmpesquisa.cm-lisboa.pt/ords/app_bm.download_my_file?p_file=1188)

Anexo I

Decreto de 10 de abril de 1976 (na redação atual)

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

PARTE III

Organização do poder político

TÍTULO I

Princípios gerais

(...)

Artigo 112.º **(Actos normativos)**

1. São actos legislativos as leis, os decretos-leis e os decretos legislativos regionais.

2. As leis e os decretos-leis têm igual valor, sem prejuízo da subordinação às correspondentes leis dos decretos-leis publicados no uso de autorização legislativa e dos que desenvolvam as bases gerais dos regimes jurídicos.

3. Têm valor reforçado, além das leis orgânicas, as leis que carecem de aprovação por maioria de dois terços, bem como aquelas que, por força da Constituição, sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas.

4. Os decretos legislativos têm âmbito regional e versam sobre matérias enunciadas no estatuto político-administrativo da respectiva região autónoma que não estejam reservadas aos órgãos de soberania, sem prejuízo do disposto nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 227.º

5. Nenhuma lei pode criar outras categorias de actos legislativos ou conferir a actos de outra natureza o poder de, com eficácia

externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar qualquer dos seus preceitos.

6. Os regulamentos do Governo revestem a forma de decreto regulamentar quando tal seja determinado pela lei que regulamentam, bem como no caso de regulamentos independentes.

7. Os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão;

8. A transposição de actos jurídicos da União Europeia para a ordem jurídica interna assume a forma de lei, decreto-lei ou, nos termos do disposto no n.º 4, decreto legislativo regional.

TÍTULO VIII **Poder Local**

CAPÍTULO I **Princípios gerais**

Artigo 235.º **(Autarquias locais)**

1. A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.

2. As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.

(...)

TÍTULO IX
Administração Pública

Artigo 266.º
(Princípios fundamentais)

1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.
2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.

PARTE IV
Garantia e revisão da Constituição

TÍTULO I
Fiscalização da constitucionalidade

(...)

Artigo 281.º
(Fiscalização abstracta da constitucionalidade e da legalidade)

1. O Tribunal Constitucional aprecia e declara, com força obrigatória geral:
 - a) A inconstitucionalidade de quaisquer normas;
 - b) A ilegalidade de quaisquer normas constantes de acto legislativo com fundamento em violação de lei com valor reforçado;
 - c) A ilegalidade de quaisquer normas constantes de diploma regional, com fundamento em violação do estatuto da região autónoma;

d) A ilegalidade de quaisquer normas constantes de diploma emanado dos órgãos de soberania com fundamento em violação dos direitos de uma região consagrados no seu estatuto.

ANEXO II

Decreto-Lei n° 4/2015, de 7 de janeiro (na redação atual)

CÓDIGO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

(...)

CAPÍTULO I

Procedimento do regulamento administrativo

Artigo 97.º

Petições

1 - Os interessados podem apresentar aos órgãos competentes petições em que solicitem a elaboração, modificação ou revogação de regulamentos, as quais devem ser fundamentadas, sem o que a Administração não toma conhecimento delas.

2 - O órgão com competência regulamentar deve informar os interessados do destino dado às petições formuladas ao abrigo do n.º 1, bem como dos fundamentos da posição que tome em relação a elas.

Artigo 98.º

Publicitação do início do procedimento e participação procedimental

1 - O início do procedimento é publicitado na Internet, no sítio institucional da entidade pública, com a indicação do órgão que decidiu desencadear o procedimento, da data em que o mesmo se iniciou, do seu objeto e da forma como se pode processar a constituição como interessados e a apresentação de contributos para a elaboração do regulamento.

2 - Quando as circunstâncias o justificarem, podem ser estabelecidos os termos de acompanhamento regular do procedimento por acordo endoprocedimental com as associações e fundações representativas dos interesses envolvidos e com as autarquias locais em relação à proteção de interesses nas áreas das respectivas circunscrições.

Artigo 99.º

Projeto de regulamento

Os regulamentos são aprovados com base num projeto, acompanhado de uma nota justificativa fundamentada, que deve incluir uma ponderação dos custos e benefícios das medidas projetadas.

Artigo 100.º

Audiência dos interessados

1 - Tratando-se de regulamento que contenha disposições que afetem de modo direto e imediato direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, o responsável pela direção do procedimento submete o projeto de regulamento por prazo razoável, mas não inferior a 30 dias, a audiência dos interessados que como tal se tenham constituído no procedimento.

2 - A audiência dos interessados pode ser escrita ou oral e processa-se, salvo quanto aos prazos, nos termos dos artigos 122.º e 123.º

3 - O responsável pela direção do procedimento pode não proceder à audiência quando:

a) A emissão do regulamento seja urgente;

b) Seja razoavelmente de prever que a diligência possa comprometer a execução ou a utilidade do regulamento;

c) O número de interessados seja de tal forma elevado que a audiência se torne incompatível, devendo nesse caso proceder-se a consulta pública;

d) Os interessados já se tenham pronunciado no procedimento sobre as questões que importam à decisão.

4 - Nas situações previstas no número anterior, a decisão final deve indicar os fundamentos da não realização da audiência.

5 - A realização da audiência suspende a contagem dos prazos do procedimento administrativo.

Artigo 101.º

Consulta pública

1 - No caso previsto na alínea c) do n.º 3 do artigo anterior ou quando a natureza da matéria o justifique, o órgão competente deve submeter o projeto de regulamento a consulta pública, para recolha de sugestões, procedendo, para o efeito, à sua publicação na 2.ª série do Diário da República ou na publicação oficial da entidade pública, e na Internet, no sítio institucional da entidade em causa, com a visibilidade adequada à sua compreensão.

2 - Os interessados devem dirigir, por escrito, as suas sugestões ao órgão com competência regulamentar, no prazo de 30 dias, a contar da data da publicação do projeto de regulamento.

3 - No preâmbulo do regulamento, é feita menção de que o respetivo projeto foi objeto de consulta pública, quando tenha sido o caso.

PARTE IV

Da atividade administrativa

CAPÍTULO I

Do regulamento administrativo

SECÇÃO I

Disposições gerais

Artigo 135.º

Conceito de regulamento administrativo

Para efeitos do disposto no presente Código, consideram-se regulamentos administrativos as normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos.

Artigo 136.º

Habilitação legal

1 - A emissão de regulamentos depende sempre de lei habilitante.

2 - Os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou, no caso de regulamentos independentes, as leis que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão.

3 - Para efeitos do disposto no número anterior, consideram-se independentes os regulamentos que visam introduzir uma disciplina jurídica inovadora no âmbito das atribuições das entidades que os emitam.

4 - Embora não tenham natureza regulamentar para efeitos do disposto no presente capítulo, carecem de lei habilitante quaisquer comunicações dos órgãos da Administração Pública que enunciem de modo orientador padrões de conduta na vida em sociedade com, entre outras, as denominações de «diretiva»,

«recomendação», «instruções», «código de conduta» ou «manual de boas práticas».

Artigo 137.º

Regulamento devido e sua omissão

1 - Quando a adoção de um regulamento seja necessária para dar exequibilidade a ato legislativo carente de regulamentação, o prazo para a emissão do regulamento é, no silêncio da lei, de 90 dias.

2 - Se o regulamento não for emitido no prazo devido, os interessados diretamente prejudicados pela situação de omissão podem requerer a emissão do regulamento ao órgão com competência na matéria, sem prejuízo da possibilidade de recurso à tutela jurisdicional.

Artigo 138.º

Relações entre os regulamentos

1 - Os regulamentos governamentais, no domínio das atribuições concorrentes do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais, prevalecem sobre os regulamentos regionais e autárquicos e das demais entidades dotadas de autonomia regulamentar, salvo se estes configurarem normas especiais.

2 - Os regulamentos municipais prevalecem sobre os regulamentos das freguesias, salvo se estes configurarem normas especiais.

3 - Entre os regulamentos governamentais estabelece-se a seguinte ordem de prevalência:

- a) Decretos regulamentares;
- b) Resoluções de Conselho de Ministros com conteúdo normativo;
- c) Portarias;
- d) Despachos.

SECÇÃO II

Da eficácia do regulamento administrativo

Artigo 139.º

Publicação

A produção de efeitos do regulamento depende da respetiva publicação, a fazer no Diário da República, sem prejuízo de tal publicação poder ser feita também na publicação oficial da entidade pública, e na Internet, no sítio institucional da entidade em causa.

Artigo 140.º

Vigência

Os regulamentos entram em vigor na data neles estabelecida ou no quinto dia após a sua publicação.

Artigo 141.º

Proibição de eficácia retroativa

1 - 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.

2 - Os efeitos dos regulamentos não podem reportar-se a data anterior àquela a que se reporta a lei habilitante.

Artigo 142.º

Aplicação de regulamentos

1 - Os regulamentos podem ser interpretados, modificados e suspensos pelos órgãos competentes para a sua emissão.

2 - Os regulamentos não podem ser derogados por atos administrativos de carácter individual e concreto.

SECÇÃO III

Da invalidade do regulamento administrativo

Artigo 143.º

Invalidade

1 - São inválidos os regulamentos que sejam desconformes com a Constituição, a lei e os princípios gerais de direito administrativo ou que infrinjam normas de direito internacional ou de direito da União Europeia.

2 - São também inválidos:

a) Os regulamentos que desrespeitem os regulamentos emanados dos órgãos hierarquicamente superiores ou dotados de poderes de superintendência;

b) Os regulamentos que desrespeitem os regulamentos emanados pelo delegante, salvo se a delegação incluir a competência regulamentar;

c) Os regulamentos que desrespeitem os estatutos emanados ao abrigo de autonomia normativa nas quais se funde a competência para a respetiva emissão.

Artigo 144.º

Regime de invalidade

1 - A invalidade do regulamento pode ser invocada a todo o tempo por qualquer interessado e pode, também a todo o tempo, ser declarada pelos órgãos administrativos competentes, sem prejuízo do disposto no número seguinte.

2 - Os regulamentos que enfermem de ilegalidade formal ou procedimental da qual não resulte a sua inconstitucionalidade só

podem ser impugnados ou declarados oficiosamente inválidos pela Administração no prazo de seis meses, a contar da data da respetiva publicação, salvo nos casos de carência absoluta de forma legal ou de preterição de consulta pública exigida por lei.

3 - A declaração administrativa de invalidade produz efeitos desde a data de emissão do regulamento e determina a repriminção das normas que ele haja revogado, salvo quando estas sejam ilegais ou tenham deixado por outro motivo de vigorar, devendo o órgão competente reconhecer o afastamento do efeito repriminatório, quando este se verifique.

4 - A retroatividade da declaração de invalidade não afeta os casos julgados nem os atos administrativos que se tenham tornado inimpugnáveis, salvo, neste último caso, quando se trate de atos desfavoráveis para os destinatários.

SECÇÃO IV

Da caducidade e da revogação

Artigo 145.º

Caducidade

1 - Os regulamentos sujeitos a termo ou condição resolutiva caducam com a verificação destes.

2 - Os regulamentos de execução caducam com a revogação das leis que regulamentam, salvo na medida em que sejam compatíveis com a lei nova e enquanto não houver regulamentação desta.

Artigo 146.º

Revogação

1 - Os regulamentos podem ser revogados pelos órgãos competentes para a respetiva emissão, sem prejuízo do disposto nos números seguintes.

2 - 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.

3 - Em caso de inobservância do disposto no número anterior, 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.

4 - Os regulamentos revogatórios devem fazer menção expressa das normas revogadas.

SECÇÃO V

Da impugnação de regulamentos administrativos

Artigo 147.º

Reclamações e recursos administrativos

1 - Os interessados têm direito a solicitar a modificação, suspensão, revogação ou declaração de invalidade de regulamentos administrativos diretamente lesivos dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, assim como a reagir contra a omissão ilegal de regulamentos administrativos.

2 - Os direitos reconhecidos no número anterior podem ser exercidos, consoante os casos, mediante reclamação para o autor

do regulamento ou recurso para o órgão com competência para o efeito, caso exista.

3 - À impugnação administrativa de regulamentos é aplicável o disposto nos artigos 189.º e 190.º para a impugnação facultativa de atos administrativos.

ANEXO III

Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro (na redação atual)

CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS

(...)

SECÇÃO III

Impugnação de normas e condenação à emissão de normas

Artigo 72.º

Objeto

1 - A impugnação de normas no contencioso administrativo tem por objeto a declaração da ilegalidade de normas emanadas ao abrigo de disposições de direito administrativo, por vícios próprios ou derivados da invalidade de atos praticados no âmbito do respetivo procedimento de aprovação.

2 - Fica excluída do regime regulado na presente secção a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral com qualquer dos fundamentos previstos no n.º 1 do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa.

Artigo 73.º

Pressupostos

1 - A declaração de ilegalidade com força obrigatória geral de norma imediatamente operativa pode ser pedida:

a) Por quem seja diretamente prejudicado pela vigência da norma ou possa vir previsivelmente a sê-lo em momento próximo, independentemente da prática de ato concreto de aplicação;

b) Pelo Ministério Público e por pessoas e entidades nos termos do n.º 2 do artigo 9.º;

c) Pelos presidentes de órgãos colegiais, em relação a normas emitidas pelos respetivos órgãos;

d) Pelas pessoas referidas no n.º 2 do artigo 55.º

2 - Quem seja diretamente prejudicado ou possa vir previsivelmente a sê-lo em momento próximo pela aplicação de norma imediatamente operativa que incorra em qualquer dos fundamentos de ilegalidade previstos no n.º 1 do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa pode obter a desaplicação da norma, pedindo a declaração da sua ilegalidade com efeitos circunscritos ao seu caso.

3 - Quando os efeitos de uma norma não se produzam imediatamente, mas só através de um ato administrativo de aplicação:

a) O lesado, o Ministério Público ou qualquer das pessoas e entidades referidas no n.º 2 do artigo 9.º podem suscitar a questão da ilegalidade da norma aplicada no âmbito do processo dirigido contra o ato de aplicação a título incidental, pedindo a desaplicação da norma;

b) O Ministério Público, oficiosamente ou a requerimento de qualquer das pessoas e entidades referidas no n.º 2 do artigo 9.º, com a faculdade de estas se constituírem como assistentes, pode pedir a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral.

4 - O Ministério Público tem o dever de pedir a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral quando tenha conhecimento de três decisões de desaplicação de uma norma com fundamento na sua ilegalidade, bem como de recorrer das

decisões de primeira instância que declarem a ilegalidade com força obrigatória geral.

5 - Para o efeito do disposto no número anterior, a secretaria remete ao representante do Ministério Público junto do tribunal certidão das sentenças que tenham desaplicado, com fundamento em ilegalidade, quaisquer normas emitidas ao abrigo de disposições de direito administrativo ou que tenham declarado a respetiva ilegalidade com força obrigatória geral.

Artigo 74.º

Prazos

1 - Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a declaração de ilegalidade de normas pode ser pedida a todo o tempo.

2 - A declaração de ilegalidade com fundamento em ilegalidade formal ou procedimental da qual não resulte inconstitucionalidade só pode ser pedida no prazo de seis meses, contado da data da publicação, salvo nos casos de carência absoluta de forma legal ou de preterição de consulta pública exigida por lei.

Artigo 75.º

Decisão

O juiz pode decidir com fundamento na ofensa de princípios ou normas jurídicas diversos daqueles cuja violação haja sido invocada.

Artigo 76.º

Efeitos da declaração de ilegalidade com força obrigatória geral

1 - A declaração com força obrigatória geral da ilegalidade de uma norma, nos termos previstos neste Código, produz

efeitos desde a data da entrada em vigor da norma, salvo no caso de ilegalidade superveniente.

2 - O tribunal pode, no entanto, determinar que os efeitos da decisão se produzam apenas a partir da data do trânsito em julgado da sentença quando razões de segurança jurídica, de equidade ou de interesse público de excepcional relevo, devidamente fundamentadas, o justifiquem.

3 - Nos processos intentados por quem tenha sido diretamente prejudicado pela vigência de norma imediatamente operativa, a aplicação do disposto no número anterior não prejudica a eliminação dos efeitos lesivos causados pela norma na esfera jurídica do autor.

4 - A retroatividade da declaração de ilegalidade não afeta os casos julgados nem os atos administrativos que entretanto se tenham tornado inimpugnáveis, salvo decisão em contrário do tribunal, quando a norma respeite a matéria sancionatória e seja de conteúdo menos favorável ao particular.

5 - A declaração a que se refere o presente artigo implica a reprivatização das normas revogadas, salvo quando estas sejam ilegais ou tenham deixado por outro motivo de vigorar.

Artigo 77.º

Condenação à emissão de normas

1 - O Ministério Público, as demais pessoas e entidades defensoras dos interesses referidos no n.º 2 do artigo 9.º, os presidentes de órgãos colegiais, em relação a normas omitidas pelos respetivos órgãos, e quem alegue um prejuízo diretamente resultante da situação de omissão podem pedir ao tribunal administrativo competente 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.

2 - Quando verifique a existência de uma situação de ilegalidade por omissão, o tribunal condena a entidade competente à emissão do regulamento em falta, fixando prazo para que a omissão seja suprida.

ANEXO IV

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (na redação atual)

REGIME JURÍDICO DAS AUTARQUIAS LOCAIS

(...)

CAPÍTULO III

Município

SECÇÃO I

Atribuições

Artigo 23.º

Atribuições do município

1 - Constituem atribuições do município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias.

2 - Os municípios dispõem de atribuições, designadamente, nos seguintes domínios:

- a) Equipamento rural e urbano;
- b) Energia;
- c) Transportes e comunicações;
- d) Educação, ensino e formação profissional;
- e) Património, cultura e ciência;
- f) Tempos livres e desporto;
- g) Saúde;

- h) Ação social;
- i) Habitação;
- j) Proteção civil;
- k) Ambiente e saneamento básico;
- l) Defesa do consumidor;
- m) Promoção do desenvolvimento;
- n) Ordenamento do território e urbanismo;
- o) Polícia municipal;
- p) Cooperação externa.

SECÇÃO II

Assembleia municipal

SUBSECÇÃO I

Competências

Artigo 24.º **Competências**

Sem prejuízo das demais competências legais e de acordo com o disposto no artigo 3.º, a assembleia municipal tem as competências de apreciação e fiscalização e as competências de funcionamento previstas na presente lei.

Artigo 25.º **Competências de apreciação e fiscalização**

1 - Compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal:

a) Aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento, bem como as respetivas revisões;

b) Aprovar as taxas do município e fixar o respetivo valor;

c) Deliberar em matéria de exercício dos poderes tributários do município;

d) Fixar anualmente o valor da taxa do imposto municipal sobre imóveis, bem como autorizar o lançamento de derramas;

e) Pronunciar-se, no prazo legal, sobre o reconhecimento pelo Governo de benefícios fiscais no âmbito de impostos cuja receita reverte para os municípios;

f) Autorizar a contratação de empréstimos;

g) Aprovar as posturas e os regulamentos com eficácia externa do município;

h) Aprovar os planos e demais instrumentos estratégicos necessários à prossecução das atribuições do município;

i) Autorizar a câmara municipal a adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor superior a 1000 vezes a RMMG, e fixar as respetivas condições gerais, podendo determinar o recurso à hasta pública, assim como a alienar ou onerar bens ou valores artísticos do município, independentemente do seu valor, sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 33.º;

j) Deliberar sobre formas de apoio às freguesias no quadro da promoção e salvaguarda articulada dos interesses próprios das populações;

k) Autorizar a celebração de contratos de delegação de

competências entre a câmara municipal e o Estado e entre a câmara municipal e a entidade intermunicipal e autorizar a celebração e denúncia de contratos de delegação de competências e de acordos de execução entre a câmara municipal e as juntas de freguesia;

l) Autorizar a resolução e revogação dos contratos de delegação de competências e a resolução dos acordos de execução;

m) Aprovar a criação ou reorganização dos serviços municipais e a estrutura orgânica dos serviços municipalizados;

n) Deliberar sobre a criação de serviços municipalizados e todas as matérias previstas no regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais que o mesmo não atribua à câmara municipal;

o) Aprovar os mapas de pessoal dos serviços municipais e dos serviços municipalizados;

p) Autorizar a câmara municipal a celebrar contratos de concessão e fixar as respetivas condições gerais;

q) Deliberar sobre a afetação ou desafetação de bens do domínio público municipal;

r) Aprovar as normas, delimitações, medidas e outros atos previstos nos regimes do ordenamento do território e do urbanismo;

s) Deliberar sobre a criação do conselho local de educação;

t) Autorizar a geminação do município com outros municípios ou entidades equiparadas de outros países;

u) Autorizar o município a constituir as associações previstas no capítulo IV do título III;

v) Autorizar os conselhos de administração dos serviços municipalizados a deliberar sobre a concessão de apoio financeiro ou de qualquer outra natureza a instituições legalmente constituídas ou participadas pelos seus trabalhadores, tendo por objeto o desenvolvimento de atividades culturais, recreativas e desportivas, ou a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respetivos familiares;

w) Deliberar sobre a criação e a instituição em concreto do corpo de polícia municipal.

2 - Compete ainda à assembleia municipal:

a) Acompanhar e fiscalizar a atividade da câmara municipal, dos serviços municipalizados, das empresas locais e de quaisquer outras entidades que integrem o perímetro da administração local, bem como apreciar a execução dos contratos de delegação de competências previstos na alínea k) do número anterior;

b) Apreciar, com base na informação disponibilizada pela câmara municipal, os resultados da participação do município nas empresas locais e em quaisquer outras entidades;

c) Apreciar, em cada uma das sessões ordinárias, uma informação escrita do presidente da câmara municipal acerca da atividade desta e da situação financeira do município, a qual deve ser enviada ao presidente da assembleia municipal com a antecedência mínima de cinco dias sobre a data do início da sessão;

d) Solicitar e receber informação, através da mesa e a pedido de qualquer membro, sobre assuntos de interesse para o município e sobre a execução de deliberações anteriores;

- e) Aprovar referendos locais;
- f) Apreciar a recusa da prestação de quaisquer informações ou recusa da entrega de documentos por parte da câmara municipal ou de qualquer dos seus membros que obstem à realização de ações de acompanhamento e fiscalização;
- g) Conhecer e tomar posição sobre os relatórios definitivos resultantes de ações tutelares ou de auditorias executadas sobre a atividade dos órgãos e serviços do município;
- h) Discutir, na sequência de pedido de qualquer dos titulares do direito de oposição, o relatório a que se refere o Estatuto do Direito de Oposição;
- i) Elaborar e aprovar o regulamento do conselho municipal de segurança;
- j) Tomar posição perante quaisquer órgãos do Estado ou entidades públicas sobre assuntos de interesse para o município;
- k) Pronunciar-se e deliberar sobre todos os assuntos que visem a prossecução das atribuições do município;
- l) Apreciar o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais e a respetiva avaliação, bem como apreciar e votar os documentos de prestação de contas;
- m) Fixar o dia feriado anual do município;
- n) Estabelecer, após parecer da Comissão de Heráldica da Associação dos Arqueólogos Portugueses, a constituição dos brasões, dos selos e das bandeiras do município e proceder à sua publicação no Diário da República.

3 - Não podem ser alteradas na assembleia municipal as propostas apresentadas pela câmara municipal referidas nas alíneas a), i) e m) do n.º 1 e na alínea l) do número anterior, sem prejuízo de esta poder vir a acolher em nova proposta as recomendações ou sugestões feitas pela assembleia municipal.

4 - As propostas de autorização para a contratação de empréstimos apresentadas pela câmara municipal, nos termos da alínea f) do n.º 1, são obrigatoriamente acompanhadas de informação detalhada sobre as condições propostas por, no mínimo, três instituições de crédito, bem como do mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município.

5 - Compete ainda à assembleia municipal:

a) Convocar o secretariado executivo metropolitano ou a comunidade intermunicipal, conforme o caso, e nos termos da presente lei, com o limite de duas vezes por ano, para responder perante os seus membros pelas atividades desenvolvidas no âmbito da área metropolitana ou comunidade intermunicipal do respetivo município;

b) Aprovar moções de censura à comissão executiva metropolitana ou ao secretariado executivo intermunicipal, no máximo de uma por mandato.

(...)

SECÇÃO III

Câmara municipal

SUBSECÇÃO I

Competências

Artigo 32.º

Natureza das competências

Sem prejuízo das demais competências legais e de acordo com o disposto no artigo 3.º, a câmara municipal tem as competências materiais e as competências de funcionamento previstas na presente lei.

Artigo 33.º

Competências materiais

1 - Compete à câmara municipal:

- a) Elaborar e submeter à aprovação da assembleia municipal os planos necessários à realização das atribuições municipais;
- b) Participar, com outras entidades, no planeamento que diretamente se relacione com as atribuições do município, emitindo parecer a submeter a apreciação e deliberação da assembleia municipal;
- c) Elaborar e submeter a aprovação da assembleia municipal as opções do plano e a proposta do orçamento, assim como as respetivas revisões;
- d) Executar as opções do plano e orçamento, assim como aprovar as suas alterações;
- e) Fixar os preços da prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados, sem prejuízo, quando for caso disso, das competências legais das entidades reguladoras;
- f) Aprovar os projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba;

g) Adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor até 1000 vezes a RMMG;

h) Alienar em hasta pública, independentemente de autorização da assembleia municipal, bens imóveis de valor superior ao referido na alínea anterior, desde que a alienação decorra da execução das opções do plano e a respetiva deliberação tenha sido aprovada por maioria de dois terços dos membros da assembleia municipal em efetividade de funções;

i) Elaborar e aprovar a norma de controlo interno, bem como o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais do município e respetiva avaliação e ainda os documentos de prestação de contas, a submeter à apreciação e votação da assembleia municipal;

j) Aceitar doações, legados e heranças a benefício de inventário;

k) Elaborar e submeter à aprovação da assembleia municipal os projetos de regulamentos externos do município, bem como aprovar regulamentos internos;

l) Discutir e preparar com os departamentos governamentais e com as juntas de freguesia contratos de delegação de competências e acordos de execução, nos termos previstos na presente lei;

m) Submeter à assembleia municipal, para efeitos de autorização, propostas de celebração de contratos de delegação de competências com o Estado e propostas de celebração e denúncia de contratos de delegação de competências com o Estado e as juntas de freguesia e de acordos de execução com as juntas de freguesia;

n) Submeter à assembleia municipal, para efeitos de autorização, propostas de resolução e revogação dos contratos de delegação de competências e dos acordos de execução;

o) Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para o município, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos;

p) Deliberar sobre a concessão de apoio financeiro ou de qualquer outra natureza a instituições legalmente constituídas ou participadas pelos trabalhadores do município, tendo por objeto o desenvolvimento de atividades culturais, recreativas e desportivas, ou a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respetivos familiares;

q) Assegurar a integração da perspetiva de género em todos os domínios de ação do município, designadamente através da adoção de planos municipais para a igualdade;

r) Colaborar no apoio a programas e projetos de interesse municipal, em parceria com entidades da administração central;

s) Deliberar sobre a constituição e participação nas associações previstas no capítulo IV do título III;

t) Assegurar, incluindo a possibilidade de constituição de parcerias, o levantamento, classificação, administração, manutenção, recuperação e divulgação do património natural, cultural, paisagístico e urbanístico do município, incluindo a construção de monumentos de interesse municipal;

u) Promover a oferta de cursos de ensino e formação profissional dual, no âmbito do ensino não superior, e apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o município,

incluindo aquelas que contribuam para a promoção da saúde e prevenção das doenças;

v) Participar na prestação de serviços e prestar apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade, em parceria com as entidades competentes da administração central e com instituições particulares de solidariedade social, nas condições constantes de regulamento municipal;

w) Ordenar, precedendo vistoria, a demolição total ou parcial ou a beneficiação de construções que ameacem ruína ou constituam perigo para a saúde ou segurança das pessoas;

x) Emitir licenças, registos e fixação de contingentes relativamente a veículos, nos casos legalmente previstos;

y) Exercer o controlo prévio, designadamente nos domínios da construção, reconstrução, conservação ou demolição de edifícios, assim como relativamente aos estabelecimentos insalubres, incómodos, perigosos ou tóxicos;

z) Emitir parecer sobre projetos de obras não sujeitas a controlo prévio;

aa) Promover a observância das normas legais e regulamentares aplicáveis às obras referidas na alínea anterior;

bb) Executar as obras, por administração direta ou empreitada;

cc) Alienar bens móveis;

dd) Proceder à aquisição e locação de bens e serviços;

ee) Criar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviços, redes de circulação, de transportes, de energia, de distribuição de bens e recursos físicos integrados no

património do município ou colocados, por lei, sob administração municipal;

ff) Promover e apoiar o desenvolvimento de atividades e a realização de eventos relacionados com a atividade económica de interesse municipal;

gg) Assegurar, organizar e gerir os transportes escolares;

hh) Deliberar no domínio da ação social escolar, designadamente no que respeita a alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes;

ii) Proceder à captura, alojamento e abate de canídeos e gatídeos;

jj) Deliberar sobre a deambulação e extinção de animais considerados nocivos;

kk) Declarar prescritos a favor do município, após publicação de avisos, os jazigos, mausoléus ou outras obras, assim como sepulturas perpétuas instaladas nos cemitérios propriedade municipal, quando não sejam conhecidos os seus proprietários ou relativamente aos quais se mostre que, após notificação judicial, se mantém desinteresse na sua conservação e manutenção, de forma inequívoca e duradoura;

ll) Participar em órgãos de gestão de entidades da administração central;

mm) Designar os representantes do município nos conselhos locais;

nn) Participar em órgãos consultivos de entidades da administração central;

oo) Designar o representante do município na assembleia geral

das empresas locais, assim como os seus representantes em quaisquer outras entidades nas quais o município participe, independentemente de integrarem ou não o perímetro da administração local;

pp) Nomear e exonerar o conselho de administração dos serviços municipalizados;

qq) Administrar o domínio público municipal;

rr) Deliberar sobre o estacionamento de veículos nas vias públicas e demais lugares públicos;

ss) Estabelecer a denominação das ruas e praças das localidades e das povoações, após parecer da correspondente junta de freguesia;

tt) Estabelecer as regras de numeração dos edifícios;

uu) Deliberar sobre a administração dos recursos hídricos que integram o domínio público do município;

vv) Propor a declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação;

ww) Enviar ao Tribunal de Contas as contas do município;

xx) Deliberar, no prazo máximo de 30 dias, sobre os recursos hierárquicos impróprios das deliberações do conselho de administração dos serviços municipalizados;

yy) Dar cumprimento ao Estatuto do Direito de Oposição;

zz) Promover a publicação de documentos e registos, anais ou de qualquer outra natureza, que salvaguardem e perpetuem a história do município;

aaa) Deliberar sobre a participação do município em projetos e ações de cooperação descentralizada, designadamente no âmbito da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa;

bbb) Assegurar o apoio adequado ao exercício de competências por parte do Estado;

ccc) Apresentar propostas à assembleia municipal sobre matérias da competência desta.

ddd) Deliberar sobre as formas de apoio, em complementaridade com o Estado, às instituições de ensino superior, do sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação e ao Serviço Nacional de Saúde, para a requalificação dos equipamentos e infraestruturas ou para o desenvolvimento de projetos ou ações, de interesse para o município, nas condições a definir em contrato-programa.

Artigo 34.º

Delegação de competências no presidente da câmara municipal

1 - A câmara municipal pode delegar as suas competências no respetivo presidente, com exceção das previstas nas alíneas a), b), c), e), i), j), k), m), n), o), p), s), u), z), aa), hh), oo), vv), aaa) e ccc) do n.º 1 do artigo anterior e na alínea a) do artigo 39.º, com possibilidade de subdelegação em qualquer dos vereadores.

2 - Das decisões tomadas pelo presidente da câmara municipal ou pelos vereadores no exercício de competências delegadas ou subdelegadas cabe recurso para a câmara municipal, sem prejuízo da sua impugnação contenciosa.

3 - O recurso para a câmara municipal pode ter por fundamento a ilegalidade ou inconveniência da decisão e é apreciado no prazo máximo de 30 dias.

Artigo 35.º

Competências do presidente da câmara municipal

1 - Compete ao presidente da câmara municipal:

- a) Representar o município em juízo e fora dele;
- b) Executar as deliberações da câmara municipal e coordenar a respetiva atividade;
- c) Dar cumprimento às deliberações da assembleia municipal, sempre que para a sua execução seja necessária a intervenção da câmara municipal;
- d) Elaborar e manter atualizado o cadastro dos bens móveis e imóveis do município;
- e) Participar ao Ministério Público as faltas injustificadas dos membros da câmara municipal, para os efeitos legais;
- f) Aprovar os projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba;
- g) Autorizar a realização das despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ou por delegação da câmara municipal, com a exceção das referidas no n.º 2 do artigo 30.º;
- h) Autorizar o pagamento das despesas realizadas;
- i) Comunicar, no prazo legal, às entidades competentes para a respetiva cobrança o valor da taxa do imposto municipal sobre imóveis, assim como, quando for o caso, a deliberação sobre o lançamento de derramas;
- j) Submeter a norma de controlo interno, bem como o inventário

dos bens, direitos e obrigações patrimoniais do município e respetiva avaliação, e ainda os documentos de prestação de contas, à aprovação da câmara municipal e à apreciação e votação da assembleia municipal, com exceção da norma de controlo interno;

k) Enviar ao Tribunal de Contas os documentos que devam ser submetidos à sua apreciação, sem prejuízo do disposto na alínea ww) do n.º 1 do artigo 33.º;

l) Assinar ou visar a correspondência da câmara municipal que tenha como destinatários quaisquer entidades ou organismos públicos;

m) Convocar, nos casos previstos no n.º 4 do artigo 40.º, as reuniões ordinárias da câmara municipal para o dia e hora marcados e enviar a ordem do dia a todos os outros membros;

n) Convocar as reuniões extraordinárias;

o) Estabelecer e distribuir a ordem do dia das reuniões;

p) Abrir e encerrar as reuniões, dirigir os trabalhos e assegurar o cumprimento da lei e a regularidade das deliberações;

q) Suspender ou encerrar antecipadamente as reuniões, quando circunstâncias excecionais o justifiquem, mediante decisão fundamentada a incluir na ata da reunião;

r) Representar a câmara municipal nas sessões da assembleia municipal;

s) Responder, em tempo útil e de modo a permitir a sua apreciação na sessão seguinte da assembleia municipal, aos pedidos de informação apresentados por esta;

t) Promover a publicação das decisões ou deliberações previstas no artigo 56.º;

u) Promover o cumprimento do Estatuto do Direito de Oposição e a publicação do respetivo relatório de avaliação;

v) Dirigir, em articulação com os organismos da administração pública com competência no domínio da proteção civil, o serviço municipal de proteção civil, tendo em vista o cumprimento dos planos de emergência e programas estabelecidos e a coordenação das atividades a desenvolver naquele âmbito, designadamente em operações de socorro e assistência na iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe;

w) Presidir ao conselho municipal de segurança;

x) Remeter à assembleia municipal a minuta das atas e as atas das reuniões da câmara municipal, logo que aprovadas;

y) Enviar à assembleia municipal, para os efeitos previstos na alínea c) do n.º 2 do artigo 25.º, toda a documentação, designadamente relatórios, pareceres, memorandos e documentos de igual natureza, incluindo a respeitante às entidades abrangidas pelo regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, quando existam, indispensável para a compreensão e análise crítica e objetiva da informação aí inscrita.

2 - Compete ainda ao presidente da câmara municipal:

a) Decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais;

b) Designar o trabalhador que serve de oficial público para lavrar todos os contratos nos termos da lei;

c) Modificar ou revogar os atos praticados por trabalhadores afetos aos serviços da câmara municipal;

d) Gerir os recursos humanos dos estabelecimentos de educação;

e) Promover a execução, por administração direta ou empreitada, das obras, bem como proceder à aquisição de bens e serviços;

f) Outorgar contratos em representação do município;

g) Intentar ações judiciais e defender-se nelas, podendo confessar, desistir ou transigir, se não houver ofensa de direitos de terceiros;

h) Praticar os atos necessários à administração corrente do património do município e à sua conservação;

i) Proceder aos registos prediais do património imobiliário do município, bem como a registos de qualquer outra natureza;

j) Conceder autorizações de utilização de edifícios;

k) Embargar e ordenar a demolição de quaisquer obras, construções ou edificações, efetuadas por particulares ou pessoas coletivas, nos seguintes casos:

i) Sem licença ou na falta de qualquer outro procedimento de controlo prévio legalmente previsto ou com inobservância das condições neles constantes;

ii) Com violação dos regulamentos, das posturas municipais, de medidas preventivas, de normas provisórias, de áreas de construção prioritária, de áreas de desenvolvimento urbano prioritário ou de planos municipais de ordenamento do território plenamente eficazes;

l) Ordenar o despejo sumário dos prédios cuja expropriação por utilidade pública tenha sido declarada;

m) Conceder licenças policiais ou fiscais, nos termos da lei, regulamentos e posturas;

n) Determinar a instrução dos processos de contraordenação e aplicar as coimas, com a faculdade de delegação em qualquer dos outros membros da câmara municipal;

o) Dar conhecimento à câmara municipal e enviar à assembleia municipal cópias dos relatórios definitivos resultantes de ações tutelares ou de auditorias sobre a atividade da câmara municipal e dos serviços do município, no prazo máximo de 10 dias após o recebimento dos mesmos;

p) Conceder terrenos, nos cemitérios propriedade do município, para jazigos, mausoléus e sepulturas perpétuas.

3 - Em circunstâncias excepcionais, e no caso de, por motivo de urgência, não ser possível reunir extraordinariamente a câmara municipal, o presidente pode praticar quaisquer atos da competência desta, ficando os mesmos sujeitos a ratificação na primeira reunião realizada após a sua prática, sob pena de anulabilidade.

4 - Da informação prevista na alínea c) do n.º 2 do artigo 25.º devem constar o saldo e o estado das dívidas a fornecedores e as reclamações, recursos hierárquicos e processos judiciais pendentes, com indicação da respetiva fase e estado.

Artigo 36.º
Distribuição de funções

1 - O presidente da câmara municipal é coadjuvado pelos vereadores no exercício das suas funções.

2 - O presidente da câmara municipal pode delegar ou subdelegar competências nos vereadores.

Artigo 37.º

Coordenação dos serviços municipais

Sem prejuízo dos poderes de fiscalização dos quais sejam titulares os membros da câmara municipal nos domínios sob sua responsabilidade, compete ao presidente da câmara municipal a coordenação dos serviços municipais.

Artigo 38.º

Delegação de competências nos dirigentes

1 - O presidente da câmara municipal e os vereadores podem delegar ou subdelegar no dirigente da unidade orgânica materialmente competente as competências previstas nas alíneas a), b), c), g), h), k) e v) do n.º 1 e d), f), h), i), m) e p) do n.º 2 do artigo 35.º

2 - No domínio da gestão e direção de recursos humanos, podem ainda ser objeto de delegação ou subdelegação as seguintes competências:

a) Aprovar e alterar o mapa de férias e restantes decisões relativas a férias, sem prejuízo pelo regular funcionamento do serviço e da salvaguarda do interesse público;

b) Justificar faltas;

c) Conceder licenças sem remuneração ou sem vencimento até ao prazo máximo de um ano;

d) Homologar a avaliação de desempenho dos trabalhadores, nos

casos em que o delegado ou subdelegado não tenha sido o notador;

e) Decidir em matéria de organização e horário de trabalho, tendo em conta as orientações superiormente fixadas;

f) Autorizar a prestação de trabalho extraordinário;

g) Assinar contratos de trabalho em funções públicas;

h) Homologar a avaliação do período experimental;

i) Praticar os atos relativos à aposentação dos trabalhadores;

j) Praticar os atos respeitantes ao regime de segurança social, incluindo os relativos a acidentes em serviço e acidentes de trabalho.

3 - Podem ainda ser objeto de delegação ou subdelegação as seguintes competências:

a) Autorizar a realização e o pagamento de despesas em cumprimento de contratos de adesão cuja celebração tenha sido autorizada e com cabimento no orçamento em vigor;

b) Autorizar a realização de despesas até ao limite estabelecido por lei;

c) Autorizar o registo de inscrição de técnicos;

d) Autorizar termos de abertura e encerramento em livros sujeitos a essa formalidade, designadamente livros de obra;

e) Autorizar a restituição aos interessados de documentos juntos a processos;

f) Autorizar a passagem de termos de identidade, idoneidade e justificção administrativa;

g) Autorizar a passagem de certidões ou fotocópias autenticadas aos interessados, relativas a processos ou documentos constantes de processos arquivados e que careçam de despacho ou deliberação dos eleitos locais;

h) Emitir alvarás exigidos por lei na sequência da decisão ou deliberação que confirmam esse direito;

i) Conceder licenças de ocupação da via pública por motivo de obras;

j) Autorizar a renovação de licenças que dependa unicamente do cumprimento de formalidades burocráticas ou similares pelos interessados;

k) Emitir o cartão de vendedor ambulante;

l) Determinar a instrução de processos de contraordenação e designar o respetivo instrutor;

m) Praticar outros atos e formalidades de caráter instrumental necessários ao exercício da competência decisória do delegante ou subdelegante;

n) As competências previstas no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua redação atual.

4 - A delegação ou subdelegação da competência prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 35.º depende da prática de ato especialmente dirigido a cada uma das representações em causa.

5 - Às delegações e subdelegações previstas no presente artigo é aplicável, com as devidas adaptações, o disposto nos n.os 2 e 3 do artigo 34.º.

(...)

CAPÍTULO IV

Disposições comuns aos órgãos das autarquias locais

Artigo 44.º

Princípio da independência

Os órgãos das autarquias locais são independentes e as suas deliberações só podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anuladas nos termos da lei.

Artigo 45.º

Princípio da especialidade

Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no quadro da prossecução das atribuições destas e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei.

(...)

Artigo 56.º

Publicidade das deliberações

1 - Para além da publicação em Diário da República quando a lei expressamente o determine, as deliberações dos órgãos das autarquias locais, bem como as decisões dos respetivos titulares destinadas a ter eficácia externa, devem ser publicadas em edital afixado nos lugares de estilo durante cinco dos 10 dias subsequentes à tomada da deliberação ou decisão, sem prejuízo do disposto em legislação especial.

2 - Os atos referidos no número anterior são ainda publicados no sítio da Internet, no boletim da autarquia local e nos jornais regionais editados ou distribuídos na área da respetiva autarquia, nos 30 dias subsequentes à sua prática, que reúnam cumulativamente as seguintes condições:

- a) Sejam portuguesas, nos termos da lei;
- b) Sejam de informação geral;

- c) Tenham uma periodicidade não superior à quinzenal;
- d) Contem com uma tiragem média mínima por edição de 1500 exemplares nos últimos seis meses;
- e) Não sejam distribuídas a título gratuito.

3 - As tabelas de custos relativas à publicação das decisões e deliberações referidas no n.º 1 são estabelecidas anualmente por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da comunicação social e da administração local, ouvidas as associações representativas da imprensa regional e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses.

FAQ'S - PERGUNTAS FREQUENTES SOBRE A ATIVIDADE REGULAMENTAR MUNICIPAL

Com base no estudo feito elaborou-se uma lista de FAQ's (perguntas frequentes) sobre a atividade regulamentar municipal.

1. O que são regulamentos municipais?

Regulamentos municipais são normas jurídicas, gerais e abstratas, emanadas dos órgãos municipais, destinadas a regular matérias de interesse local. Estes diplomas revestem-se de grande importância para a gestão autárquica, permitindo aos municípios concretizarem a sua autonomia e responder às necessidades específicas das suas populações.

2. Quem tem competência para elaborar e aprovar regulamentos municipais?

A elaboração da proposta de regulamento cabe à **Câmara Municipal**, órgão executivo do município. A proposta é posteriormente submetida à apreciação e votação da **Assembleia Municipal**, órgão deliberativo, que detém a competência para a sua aprovação, rejeição ou alteração.

3. Qual é o procedimento para a elaboração de um regulamento municipal?

O procedimento regulamentar municipal, tal como o procedimento para a aprovação de regulamentos administrativos em geral, está sujeito ao disposto no Código do Procedimento Administrativo (CPA). O procedimento compreende as seguintes fases:

✓ **Fase Preparatória:**

- Iniciativa
- Instrução, com elaboração da versão preliminar do projeto.
- Participação

Audiência de interessados prevista no artigo 100.º do CPA (obrigatória, salvo exceções que conduzem à realização da consulta pública, artigos 100.º, n.º3, alínea c) e 101.º CPA)

- Elaboração da versão final do projeto

✓ **Fase Constitutiva:**

- Aprovação pela Assembleia Municipal

✓ **Fase Integrativa da Eficácia:**

- Publicação
- Vigência

4. O que é a audiência de interessados e quando é obrigatória?

A audiência de interessados é um mecanismo de participação procedimental que permite aos cidadãos e entidades que se tenham constituído como interessados no procedimento, apresentarem os seus comentários e sugestões sobre o projeto de regulamento. A sua realização é **obrigatória** quando o regulamento contenha disposições que afetem de modo direto e imediato direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, **exceto** quando se verificarem as exceções previstas no artigo 100.º, n.º3, do CPA. As situações de dispensa de audiência, constantes do referido artigo, são as seguintes:

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

5. O que é a consulta pública e em que casos pode ser realizada?

A consulta pública é um procedimento que visa obter contributos da comunidade em geral sobre um determinado projeto de regulamento. A lei não define critérios específicos para a sua realização, cabendo à Câmara Municipal decidir, em cada caso, se a mesma se justifica (deliberação da Câmara Municipal de

Lisboa). A consulta pública poderá ser utilizada, por exemplo, quando o número de interessados é elevado, tornando impraticável a realização de uma audiência individualizada.

6. Qual o prazo para a audiência de interessados e para a consulta pública?

O prazo para a apresentação de comentários e sugestões, tanto na audiência de interessados como na consulta pública, é de, no mínimo, **30 dias úteis**. Este prazo pode ser prorrogado pela Câmara Municipal, caso se justifique.

7. Quais são os elementos essenciais de um regulamento municipal?

- ✓ **Título do Regulamento**
- ✓ **Preâmbulo:** Texto introdutório, que expõe sucintamente o objeto do regulamento.
- ✓ **Nota justificativa:** Explica os motivos da elaboração do regulamento, os objetivos a atingir e as soluções adotadas, bem como os custos associados.
- ✓ **Parte Normativa (articulado):** Conjunto de normas que compõem o regulamento, organizadas de forma sistematizada por títulos, capítulos (...), artigos, números, alíneas e subalíneas.

- ✓ **Disposições Finais:** Normas que regulam aspetos como a entrada em vigor, a produção de efeitos e a revogação de normas anteriores.
- ✓ **Anexos (facultativos):** Documentos complementares ao regulamento, como mapas, tabelas ou formulários.

8. O que é a nota justificativa e qual a sua função?

A **nota justificativa** é um documento que acompanha o projeto de regulamento, contendo a fundamentação administrativa e jurídica do diploma. A sua função é explicar os motivos da elaboração do regulamento, os objetivos a atingir e as soluções adotadas, bem como avaliar o seu impacto, analisando as suas consequências e custos.

9. O que são regras de Legística formal e material?

As regras de **Legística formal** são aquelas que **disciplinam a estrutura, forma e linguagem dos diplomas legais**, incluindo a numeração dos artigos, a utilização de maiúsculas e minúsculas, o uso de abreviaturas, siglas e numerais, a estrutura das frases, a pontuação, a utilização de negritos, itálicos e aspas, a organização sistemática (livros, títulos, capítulos, secções, etc.) e a redação dos anexos.

Já as de **Legística material** são as que **visam garantir a qualidade, coerência e acessibilidade do conteúdo da legislação**, incluindo a clareza do discurso, a exatidão dos

conceitos, a uniformidade de expressões, a coerência interna e externa do sistema normativo, a necessidade da norma, a adequação da norma aos fins a que se destina, a proporcionalidade das medidas adotadas, o respeito pelos direitos fundamentais, a utilização de linguagem não discriminatória e a ponderação de alternativas à atividade regulamentar.

10. Em que consiste o princípio da legalidade na elaboração de regulamentos municipais?

O princípio da legalidade impõe que os regulamentos municipais estejam em conformidade com a lei, não a podendo contrariar ou exceder. Este princípio garante que a atividade regulamentar se exerce dentro dos limites definidos pela Constituição e pelas leis, evitando abusos de poder.

11. Como se processa a publicação e entrada em vigor de um regulamento municipal?

Após a aprovação pela Assembleia Municipal, o regulamento municipal é publicado no Diário da República (artigo 139.º do CPA), sendo esta publicação **essencial para a produção de efeitos**. A data de entrada em vigor pode coincidir com a data da publicação ou ser fixada para uma data posterior, conforme definido no próprio regulamento. Caso este nada estabeleça, entrará em vigor no quinto dia após a sua aplicação (140.º do CPA).

12. O que acontece em caso de conflito entre regulamentos municipais?

Em caso de conflito, os regulamentos de âmbito superior prevalecem sobre os de âmbito inferior e os regulamentos especiais prevalecem sobre os regulamentos gerais, ou seja, os regulamentos municipais prevalecem sobre os das freguesias, salvo se se verificar a especialidade.

13. É possível delegar a elaboração de um regulamento municipal?

Sim, a Câmara Municipal pode delegar os trabalhos inerentes à elaboração do projeto de regulamento a um membro do órgão (por exemplo, Vereador com aquele pelouro), a um trabalhador dele dependente ou a uma comissão interna, nos termos do artigo 55.º do CPA, sem prejuízo do devido acompanhamento e das deliberações necessárias para sujeição a consulta pública e para aprovação da submissão do projeto de regulamento à Assembleia Municipal.

14. Que boas práticas devem ser observadas na elaboração de regulamentos municipais?

Na elaboração de regulamentos deve-se:

- ✓ Utilizar linguagem **clara, concisa e acessível** aos cidadãos;

- ✓ Promover a **participação dos cidadãos** e interessados através do recurso às audiências de interessados ou consultas públicas, podendo recorrer também a outras consultas e outros mecanismos inovadores de auscultação.
- ✓ Realizar uma **análise de impacto** para avaliar os custos e benefícios do regulamento.
- ✓ **Simplificar** os procedimentos administrativos e **reduzir os encargos** para os cidadãos e empresas.

15. Quais são os principais princípios que devem orientar a atividade regulamentar municipal?

Os princípios gerais de direito administrativo com maior pertinência na atividade regulamentar são:

- ✓ **Princípio da legalidade** - Este princípio, consagrado no 266.º, n.º 2, da CRP e no artigo 3.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA), implica que os regulamentos municipais devem ter sempre fundamento na lei e não podem contrariar normas legais ou regulamentares de grau superior;
- ✓ **Princípio da necessidade** - A necessidade de regulamentar uma determinada matéria deve ser devidamente justificada, de forma a evitar o excesso de regulamentação;
- ✓ **Princípio da proporcionalidade** - As medidas adotadas nos regulamentos devem ser adequadas, necessárias e proporcionais aos objetivos a atingir, evitando medidas abusivas ou exageradas;

- ✓ **Princípio da boa administração** - Os regulamentos municipais devem ser elaborados e aplicados de forma eficiente, eficaz e transparente, garantindo a boa administração.

16. Que tipos de regulamentos municipais existem?

Os regulamentos municipais podem ser classificados em diferentes categorias, os principais e mais relevantes neste âmbito são:

- ✓ **Regulamentos independentes** - regulam de forma inovadora matérias que cabem dentro das competências e atribuições do município.
- ✓ **Regulamentos de execução e complementares** - concretizam e pormenorizam normas legais, de maneira a garantir a exequibilidade das mesmas.
- ✓ **Regulamentos internos** - regulam o funcionamento dos órgãos e serviços municipais.

17. O que são regulamentos internos e qual o seu regime jurídico?

Os Regulamentos internos são normas que disciplinam o funcionamento interno dos órgãos e serviços municipais. Não estão sujeitos ao regime geral do CPA, mas devem respeitar os princípios gerais da atividade administrativa.

18. Porque podem ser invalidados os regulamentos municipais?

A invalidade de um regulamento municipal pode ocorrer por violação de normas de competência, procedimentais ou de forma, assim como as normas que o integram podem padecer de vícios materiais (por violação de normas constitucionais, legais, de direito europeu ou internacionais). A invalidade pode ser declarada pelos tribunais administrativos ou pelo órgão competente para a sua emissão da própria Administração (artigo 144.º CPA).

19. Que mecanismos de controlo da atividade regulamentar municipal existem e como posso impugnar um regulamento?

Os regulamentos municipais estão sujeitos a mecanismos de controlo interno e externo. O controlo interno é exercido pelos próprios órgãos municipais, enquanto o controlo externo cabe aos tribunais administrativos.

Qualquer interessado pode impugnar um regulamento municipal **administrativamente**, através de reclamação, **ou judicialmente**,

através de uma ação administrativa especial para impugnação de normas.

Ao impugnar um regulamento, seja por via administrativa ou judicial, é essencial fundamentar bem o pedido, indicando os vícios que afetam o regulamento e os preceitos legais violados.

20. Como posso consultar os regulamentos municipais em vigor?

Os regulamentos municipais em vigor estão publicados no **Diário da República e no Boletim Municipal**, assim como também disponibilizados no sítio institucional do município, <https://www.lisboa.pt>.