

Regulamentos Administrativos

Noção

Regulamentos Administrativos

Normas emanadas por **órgãos ou autoridades competentes** no exercício da **função administrativa**, com **valor infra-legal** e destinadas, em regra, à **aplicação das leis ou de normas equivalentes** (v.g. disposições normativas diretamente aplicáveis da união europeia)

※ **Do ponto de vista material:**

△ Norma: generalidade/ abstração/ pretensão imanente de duração (distinção em relação ao ato e os casos de fronteira: remissão)

△ Jurídica: coerção/ sanção

※ **Do ponto de vista orgânico:** editadas por autoridades administrativas

※ **Funcionalmente:** é função administrativa, logo, diferente da função legislativa

- A propósito do Governo são distintos dos seus atos legislativos

- Por serem função administrativa estão subordinados ao princípio da legalidade

※ **Formalmente:** governo (decretos regulamentares, resoluções do conselho de Ministros, portarias e os despachos normativos) dos municípios (posturas), etc.

Classificação

Classificação dos regulamentos

※ **orgânicos ou organizativos**: regulam a organização dos serviços administrativos

※ **Funcionais ou operacionais**: regulam o funcionamento da Administração pública

※ **Relacionais**: regulam quer a relação da Administração com os particulares quer com outras entidades administrativas

7

- Inexistência de um princípio de reserva de regulamento e o governo com poderes legislativos normais: o espaço regulamentar é frequentemente ocupado por decretos-lei

8

Classificação dos regulamentos

※ **Internos**: esgotam a sua eficácia no interior da administração tendo como destinatários os agentes administrativos nessa qualidade [visam a organização e o funcionamento da administração (por exemplo, diretrizes de interpretação e aplicação de leis no caso de discricionariedade)

※ **Externos**: projetam os seus efeitos para o exterior da Administração que os emana (quer relativamente a outras entidades administrativas, quer em relação aos particulares)

9

Regulamentos internos

- ✳ não são suscetíveis de impugnação contenciosa
- ✳ podem não ser seguidos pela administração (não vale em relação a eles a regra da inderrogabilidade singular dos regulamentos)

Mas são jurídicos

- ✳ estão sujeitos a controlos administrativos
- ✳ podem fornecer indícios de ilegalidade relativamente a atos que os apliquem ou desapliquem

10

Os regulamentos internos

- ✳ criam obrigações para os agentes administrativas
- ✳ têm sanções pelo seu incumprimentos

são, por isso, jurídicos

11

Classificação dos regulamentos

✳ **Mediata ou indiretamente operativos:** necessitam, para produzir os seus efeitos jurídicos na esfera dos seus destinatários, de atos concretos da sua aplicação (administrativos ou judiciais)

✳ **Diretamente operativos:** produzem efeitos na esfera dos seus destinatários sem necessidade de um específico ato: v.g. regulamentos que proíbem ou impõem condutas, planos diretamente vinculativos dos particulares.

12

Regulamentos gerais (externos) e regulamentos especiais (internos e externos)

※ **Regulamentos gerais:** dirigem-se a todos os cidadãos em geral

※ **Regulamentos especiais:** destinam-se a regular as relações especiais de poder ou relações especiais de direito administrativo (de especial subordinação)

- Reclusos no estabelecimento prisionais
- Alunos numa escola pública
- Internados no hospital
- Funcionários perante os superiores
- Militares na instituição militar

13

A relação especial de emprego público

• **A relação orgânica ou funcional:** o funcionário enquanto tal, isto é, enquanto peça fundamental do serviço (relação meramente interna)

• **A relação de serviço ou fundamental:** o funcionário visto como pessoa, titular de direitos fundamentais (relação externa)

14

Classificação dos regulamentos gerais externos

1. Relação dos regulamentos com a lei

• **Primado da lei:** a lei tem absoluta prevalência sobre os regulamentos. Estes não podem contrariar a lei

• **Reserva de lei:** os regulamentos não podem tratar matérias reservadas a actos legislativos

• **Precedência de lei:** como qualquer actividade administrativa, os regulamentos têm o seu fundamento numa lei prévia (lei de habilitação)

Todo o regulamento está ligado a uma lei prévia, mas o grau de dependência a ela varia

- Regulamentos executivos ou de execução
- Regulamentos complementares
- Regulamentos autorizados ou delegados
- Regulamentos autónomas / regulamentos independentes

16

1. Regulamentos executivos ou de execução

- Visam obviar a lacunas involuntárias do legislador
- Visam a aplicação uniforme das leis
- Visam interpretar as leis
 - esclarecendo-as, se obscuras
 - precisando-as, se deficientes ou lacunosas
 - pormenorizando-as se incompletas

17

Visam a execução estrita da lei, sem criar nada de novo (repetem, de forma mais clara os preceitos legais)

v.g. fixam regras orgânico-processuais

Explicitam tecnico-cientificamente os pressupostos de facto previstos na lei.

18

2. Regulamentos complementares: são aqueles que permitem à administração completar as leis, nomeadamente aquelas que se limitam a estabelecer um quadro legal amplo

a) **de desenvolvimento:** completam leis que estabelecem bases gerais: inovam na medida em que desenvolvem aquelas bases, mas sempre limitadas por elas

b) **integrativos:** utilizam o quadro legal para regular situações especiais que não estejam expressamente previstas

19

3. Regulamentos autorizados ou delegados: a lei autoriza o poder administrativo a actuar em vez do legislador (a lei autoriza a administração através de comando regulamentares a fixar ela própria a disciplina normativa de certas relações sociais)

20

4. Os regulamentos independentes: regulamentos que correspondem à regulação primária ou à disciplina inicial de certas relações sociais

Regulamentos (independentes) autónomos

Regulamentos independentes do Governo

Atualmente, também, os regulamentos emanados por autoridades reguladoras no exercício de poderes normativos genéricos que lhe são concedidos por lei

21

• **Regulamentos autónomos:** normas administrativas emitidas por entes situados na administração autónoma no uso de poderes de produção normativa primária como expressão da sua auto-administração e do auto-governo (tarefas próprias)

• **Regulamentos independentes do Governo:** editados sem referência imediata a uma lei, não visando alterar ou executar o conteúdo de uma norma legal anterior, sendo antes a disciplina inicial de certas relações sociais

A diferença entre eles encontra-se na entidade competente

22

A admissibilidade constitucional dos tipos de regulamentos referidos: artigo 112º, n.º 5

• **Regulamentos executivos:**

— a intenção foi a de evitar abusos que ocorreram (a pretexto de interpretar a lei criavam-se regimes novos), mas não pretendeu impedir a possibilidade de interpretar ou integrar lacunas da lei

— O artigo 199º, alínea c) da constituição prevê expressamente a sua possibilidade

23

• **Regulamentos complementares:** o artigo 112º aponta para a sua inadmissibilidade

※ **Regulamentos complementares de desenvolvimento:**

— No nosso sistema constitucional a sua função cabe aos decretos-lei de desenvolvimento

— Podem ser admitidos para o desenvolvimento das bases gerais de lei que não sejam matéria de reserva de lei, devendo, em todo o caso, assumir a forma de decretos regulamentares

※ **Regulamentos complementares de integração:** podem considerar-se admissíveis desde que expressamente autorizados por lei quando se limitem a adaptar o quadro legal a situações especiais (e só fora das zonas de reserva de lei formal) ou no quadro da autonomia administrativa

24

• **Regulamentos autorizados ou delegados:** estão proibidos quando sejam *modificativos* (alteram a disciplina legislativa), *suspensivos* (limitam-se a tornar ineficaz uma norma legal, desprovidos de qualquer preceito inovador) e *revogatórios* (eliminam leis do ordenamento jurídico).

25

Os regulamentos independentes:

O problema da sua compatibilização com o princípio da precedência da lei

✳ Posição de Vital Moreira e Gomes Canotilho e seguida pelo Tribunal Constitucional: artigo 112º, n.º 7, 2ª parte: devem indicar expressamente a lei que define a sua competência subjetiva e objetiva, norma essa que pode ser da própria Constituição [v.g. Artigos 227º, alínea d), 241º e 76º, n.º 2]

26

Posição defendida por Afonso Queiró e Vieira de Andrade: a indicação da lei que fixa a competência objetiva e subjetiva não é possível no caso dos regulamentos do Governo (que têm atribuições genéricas)

O artigo 112º, n.º 6 refere expressamente os regulamentos independentes

Afonso Queiró e o artigo 199º, alínea g): cláusula geral de atribuição de poder regulamentar ao Governo

Vieira de Andrade e o artigo 199º, alínea c) execução da lei como dinamização da ordem jurídica

27

- Vêm o artigo 112º, n.º 6 como uma exceção à 2ª parte do n.º 7, compensada pela forma de Decreto Regulamentar (assinatura do PM e promulgação pelo PR) e só admitidos, obviamente, fora dos domínios de reserva de lei
- Maiores reservas merecem, do ponto de vista constitucional, os regulamentos emanados pelas entidades administrativas independentes: estes apenas deveriam ser admitidos como regulamentos de execução, devendo ser interpretados restritivamente, sob pena de inconstitucionalidade, das normas legais que lhes permitam ir mais além.

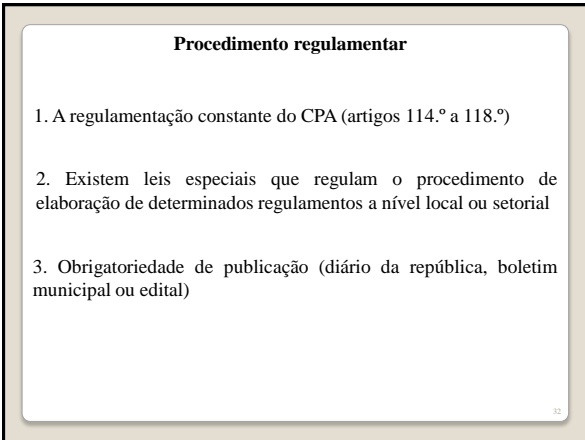
Fundamento do poder regulamentar

Fundamento do poder regulamentar

Poder regulamentar externo: é um poder conferido pela lei ou pela Constituição: se a lei ou a constituição nada disserem a tal respeito, não há poder regulamentar

Poder regulamentar interno: fundamenta-se no poder de auto-regulamentação da Administração, designadamente no poder que as autoridades superiores têm de disciplinar as subalternas. Por isso não é necessária uma concessão especial para que exista





Procedimento regulamentar

1. A regulamentação constante do CPA (artigos 114.º a 118.º)
2. Existem leis especiais que regulam o procedimento de elaboração de determinados regulamentos a nível local ou setorial
3. Obrigatoriedade de publicação (diário da república, boletim municipal ou edital)



Princípios

Princípios gerais

Princípio da **legalidade** e restantes **princípios** (igualdade, proporcionalidade)

Princípios especiais

Os regulamentos executivos não podem ser pura e simplesmente **revogados**, mas apenas substituídos por outros

Não podem, em princípio ser **retroactivos** a não ser os de execução de leis retroativas, os de mero procedimento, salvo disposição legal em contrário (ver, contudo, o caso dos planos territoriais)

Inderrogabilidade singular dos regulamentos: a Administração não pode revogar, por via individual e concreta, os regulamentos administrativos que ela própria criou enquanto não forem banidos da ordem jurídica – eles têm de ser acatados por todas as autoridades administrativas incluindo os seus autores

34

Relação entre regulamentos externos

35

- Ausência, de princípio, de hierarquia (mas prevalecem as resoluções normativas do Conselho de Ministros e os decretos regulamentares)
- Princípio da competência
- Princípio da generalidade e especialidade (os especiais preferem sobre os gerais)
- Havendo relação hierárquica, a mesma estende-se à relação entre os respetivos regulamentos
- No caso das autarquias locais: artigo 241.º

36
