

ASSUNTO:	Conselho Municipal de Juventude
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TR_1107/2023
Data:	26-01-2023

Pelo Senhor Chefe de Divisão Municipal de Administração e Desenvolvimento Social foi solicitado que se esclareçam as seguintes questões:

“O Regime Jurídico dos Conselhos Municipais de Juventude, suscita-nos as seguintes perguntas:

- 1. Que órgão é competente para aprovar a criação do conselho municipal de juventude?*
- 2. A proposta de criação do conselho municipal de juventude é constituída pelo projeto de regulamento mencionado no artigo 25.º da Lei n.º 8/2009, de 18 de fevereiro?*
- 3. Esse projeto de regulamento deve ser sujeito a audiência dos interessados (cf. artigo 100.º do Código do Procedimento Administrativo) e consulta pública (cf. artigo 101.º do Código do Procedimento Administrativo)?*

Creemos que:

É competente para criar o Conselho Municipal de Juventude a assembleia municipal (ao abrigo do disposto no artigo 25.º da Lei n.º 8/2009, de 18 de fevereiro), sob proposta da câmara municipal (ao abrigo do disposto na alínea ccc) do n.º 1 do artigo 33.º do anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro); A proposta de criação do Conselho Municipal de Juventude é consubstanciada no (projeto) de regulamento (mencionado no artigo 25.º da Lei n.º 8/2009, de 18 de fevereiro); O regulamento municipal do Conselho Municipal de Juventude não tem disposições que afetem de modo direto e imediato direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, pois trata-se de órgão consultivo (sendo os seus pareceres não vinculativos) e a interação com terceiros, no caso, observadores e participantes externos é feita, respetivamente, por estipulação regulamentar e deliberação. Portanto, não parece tratar-se de regulamento de eficácia externa, dispensando a sujeição a audiência dos interessados e a consulta pública.

Estamos certos?”

Cumpre, pois, informar:

I

Na “Exposição de motivos”¹ da Lei n.º 8/2009, de 18 de fevereiro pode ler-se o seguinte:

“Apesar desta rica experiência que já hoje podemos observar em diversas autarquias, vários factores aconselham a aprovação de um regime legal comum a todos os conselhos municipais de juventude. Em primeiro lugar, depõe neste sentido a necessidade de instituir os referidos órgãos consultivos nos municípios que ainda não procederam voluntariamente à sua criação, permitindo-lhes beneficiar de uma fórmula de sucesso reconhecido no contacto com a juventude.

Por outro lado, a multiplicidade de modelos organizativos entre os conselhos municipais de juventude já existentes aconselha também a um esforço de racionalização e uniformização, gerador de maior segurança jurídica e permitindo recolher os ensinamentos normativos e da prática existentes.

Parte da filosofia do presente projecto de lei assenta também no princípio de autonomia de cada município na sua implementação em concreto.

Procurar aplicar um mesmo dispositivo de forma acrítica em todos os concelhos do país, sem uma ponderação in casu da população jovem, da relevância local do associativismo e de outras entidades na vida concelhia, sem atender mesmo à dimensão dos próprios órgãos autárquicos redundaria seguramente num resultado desajustado que de todo não se pretende.

Assim sendo, o projecto remete algumas decisões quanto à composição e funcionamento dos conselhos municipais da juventude para o regulamento de cada conselho, a aprovar pelas respectivas assembleias municipais, conferindo-se ainda a estas a faculdade de cometer outras competências aos conselhos municipais de juventude.” (realce acrescentado)

O artigo 25.º da Lei n.º 8/2009, de 18 de fevereiro, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 6/2012, de 10 de fevereiro, determina:

“Artigo 25.º

Regulamento do conselho municipal de juventude

A assembleia municipal aprova o regulamento do respectivo conselho municipal de juventude, do qual devem constar as disposições que instituem o órgão em cada município, bem como as demais normas

¹ Ver em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=15262>

relativas à sua composição e competências, nos termos da presente lei."

Acresce que os artigos 25.º e 33.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, estipulam o seguinte:

"Artigo 25.º

Competências de apreciação e fiscalização

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

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

Artigo 33.º

Competências materiais

1 - Compete à câmara municipal: (...)

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

Pelo que acompanhamos a entidade consulente quando afirma que *"é competente para criar o Conselho Municipal de Juventude a assembleia municipal (ao abrigo do disposto no artigo 25.º da Lei n.º 8/2009, de 18 de fevereiro), sob proposta da câmara municipal (ao abrigo do disposto na alínea ccc) do n.º 1 do artigo 33.º do anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro."*

II

O art.º 135.º do Código do Procedimento Administrativo sob a epígrafe *"Conceito de regulamento administrativo"*, determina que *"[p]ara 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."*

Luiz S. Cabral de Moncada Código do Procedimento Administrativo anotado, pág. 471, em comentário a esta norma, refere que *"a distinção entre regulamentos externos e internos sendo essencial para efeitos de aplicação do código é, por vezes, difícil de fazer sobretudo tendo em conta que regulamentos há que se apresentam como internos porque revestidos das formas próprias destes, mas não o são efetivamente. (...)"*

O regulamento interno muito embora gere efeitos diretos apenas no interior da administração acaba por produzir em muitos casos efeitos externos tendo em conta o alcance da autovinculação administrativa que do regulamento resulta. É que a autovinculação do regulamento significa que ele corporiza uma decisão prévia que vai vincular decisões futuras o que vincula a Administração a um exercício uniforme

dos respetivos poderes pelo que o regulamento, mesmo que interno, condiciona o exercício do poder vinculado e do discricionário da Administração na sua projeção externa sobre a esfera jurídica dos particulares, em geral. (...)

Com estes cuidados, o regulamento interno excluído da aplicação das normas procedimentais e substantivas do código a final fica reduzido às normas regulamentares que disciplinam a organização e funcionamento dos meios humanos e materiais de que carecem os serviços administrativos, às instruções e circulares dirigidas aos órgãos subalternos e às normas dirigidas aos órgãos colegiais."

Acerca da temática em apreço, no parecer desta Divisão de Apoio Jurídico - INF_DSAJAL_TL_8357/2022 de 14-07-2022 – pode ler-se o seguinte:

"A caracterização dos regulamentos como externos ou internos decorre da projeção dos seus efeitos na esfera jurídica de terceiros, no caso dos externos, ou dentro da própria administração pública, no caso dos internos, sendo, designadamente, considerados regulamentos internos os de organização e funcionamento, como é o caso dos regimentos dos órgãos.

Refere Vieira de Andrade²:

«(...) são internos os regulamentos que se limitam a disciplinar a organização ou funcionamento de uma pessoa colectiva ou de um órgão, na medida em que não tenham carácter relacional nem envolvam dimensões pessoais, bem como os regulamentos operacionais que determinam auto-vinculações internas (incluindo directrizes de órgãos superiores) na interpretação e aplicação das leis, designadamente no exercício de poderes discricionários»³.

O artigo 135.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)⁴ estatui: «[p]ara 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».

Pelo que, nos termos do preceito legal citado, o CPA considera sujeitos às regras de procedimento de formação regulamentar constante dos seus artigos 97.º a 101.º apenas os regulamentos externos (regulamentos com eficácia externa).

² "Lições de Direito administrativo", 5.ª ed., dez. 2017, pp. 144 e 145.

³ Deve, porém, realçar-se que regulamentos que genericamente contêm regulação interna podem projetar os seus efeitos na esfera jurídica de sujeitos de direito, daí que muitas vezes se fale de regulamentos mistos, os quais contêm simultaneamente normas externas e internas.

⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na redação atual.

Como refere Carlos Blanco de Morais⁵ [manteve-se a Nota assinalada com asterisco]:

«(...) Não existe, quanto a este ponto uma alteração de regime em relação ao antigo CPA na medida em que a doutrina entendia então, no silêncio da lei, que as suas disposições em matéria regulamentar apenas teriam por objeto os regulamentos com eficácia externa^{6}».*

No que respeita à distinção entre regulamentos internos e externos, tal como tal como resulta do atrás exposto, verifica-se que o critério da qualidade dos destinatários tem sido usado como modo distintivo.

A este respeito Pedro Moniz Lopes, na obra *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, volume II, 3.^a edição, pág. 254, refere que *“classicamente, classifica-se como externamente eficaz a norma regulamentar destinada a cidadãos (ou categorias de cidadãos), colocando-os num dos vértices da relação jurídica com a administração. Distintamente, entende-se que terá eficácia interna a norma regulamentar que compreenda como destinatários: (i) os meios humanos que integram os serviços da pessoa coletiva, a respeito da organização e funcionamento; (ii) os órgãos subalternos, a respeito das instruções hierárquicas e circulares, ofícios e ofícios-circulados, ou ainda; (iii) os membros colegiais, afetados nessa qualidade.”*

Também Ricardo Veiga Ferrão *in Regular o Regulamento*⁷ menciona que *“[o]s regulamentos externos visam produzir efeitos na esfera jurídica de terceiros (quer particulares quer outras entidades públicas), possuindo eficácia externa, ou seja, são regulamentos aplicáveis a quaisquer relações intersubjectivas (também às relações inter-administrativas).”* (excerto a que foram retiradas as notas de rodapé).

Ora o Regulamento a que se refere o art.º 25.º da Lei n.º 8/2009 de 18 de fevereiro, na sua atual redação, vem disciplinar acerca da instituição do Conselho Municipal de Juventude em cada município, bem como estabelecer as demais normas relativas à sua composição e competências.

Nesta conformidade, não é um regulamento com um objeto circunscrito apenas à organização ou

⁵ “Novidades em Matéria da Disciplina dos Regulamentos no Código de Procedimento Administrativo”, *O Novo Código do Procedimento Administrativo*, Centro de Estudos Judiciários, 2016, disponível em www.cej.mj.pt.

^{6*} O modo de produção dos regulamentos internos encontrava-se (e encontra-se) “desformalizado” (Marcelo Rebelo de Sousa - André Salgado de Matos, *ult. loc. cit.*, p. 247).

⁷ Disponível em http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=download&alias=3920-regular-o-regulamento&category_slug=autarquia&Itemid=739

funcionamento deste órgão (a esse se refere o art.º 26.º da Lei n.º 8/2009 de 18 de fevereiro, sob a epígrafe “*regimento interno*”), nem sequer se pode afirmar, considerando as matérias que ali são tratadas, que afeta apenas os membros daquele órgão colegial.

Assim, não podemos concluir que o regulamento a que se reporta o art.º 25.º da Lei n.º 8/2009 de 18 de fevereiro, na sua atual redação, seja um regulamento interno. Como tal, estará sujeito às regras procedimentais previstas no CPA.