

ASSUNTO:	Conselho municipal de segurança_regulamento	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TR_3606/2022	
Data:	17-03-2022	

Pelo Senhor Presidente da Assembleia Municipal foi solicitado parecer jurídico relativamente à atribuição da competência “Elaborar e Aprovar o Regulamento do Conselho Municipal de Segurança”, presente na alínea i) do n.º 2 do artigo 25.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, questionando em concreto o seguinte:

“A alínea i) do n.º 2 do artigo 25.º [Competências de apreciação e fiscalização] do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro - que estabelece o regime jurídico das autarquias locais - na redação atualmente em vigor, consagra a seguinte competência,

2 - Compete ainda à assembleia municipal:

(...)

i) Elaborar e aprovar o regulamento do conselho municipal de segurança. (sublinhado e realce nosso).

Por sua vez, o Regimento da Assembleia Municipal de (...), para o mandato de 2021-2025, aprovado na sua sessão do passado dia 20 de dezembro de 2021, verteu nele a acima referida competência - ver alínea i) do n.º 2 do artigo 2.º [Competência de apreciação e fiscalização da Assembleia Municipal] - Regimento em anexo.

No período de discussão da ordem de trabalhos e respetiva aprovação do Regimento, foi - nessa sessão sem prejuízo da sua aprovação por unanimidade - levantada a dúvida, por parte de um deputado municipal, sobre a inclusão no Regimento da competência de a Assembleia Municipal “Elaborar e aprovar o Regulamento do Conselho Municipal de Segurança”, uma vez que o Decreto-Lei n.º 32/2019, de 4 de março [que alarga as competências dos órgãos municipais no domínio do policiamento de proximidade, ao abrigo do artigo 23.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto], expressa-se, no seu artigo 6.º, sobre o mesmo âmbito.

Com efeito, atente-se na redação do referido Decreto-Lei n.º 32/2019, de 4 de março, que expressa, no seu artigo 6.º [Regulamento]:

“1 — O conselho, na sua primeira reunião, elabora uma proposta de regulamento a submeter à apreciação da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal.

2 — Caso a assembleia municipal introduza alterações à proposta de regulamento, elabora nova proposta que remete ao conselho, para emissão de parecer no prazo de 30 dias.

3 — Na primeira sessão, após a receção do parecer do conselho, a assembleia municipal aprova o regulamento”.

(sublinhado e realce nosso).

Importa dizer que o Conselho Municipal de Segurança de (...) não verteu para o seu Regulamento as competências acima transcritas do Decreto-Lei n.º 32/2019, de 4 de março, nos seus artigos atinentes às suas competências – ver Regulamento do Conselho Municipal de Segurança de (...), em anexo.

Pela redação dos articulados dos diplomas citados, uma vez que a Lei 75/2013, de 12 de setembro remete para uma competência específica - “elaborar e aprovar” - enquanto que o Decreto-Lei n.º 32/2019, de 4 de março, remete para a elaboração de proposta: “elabora uma proposta de regulamento”, é sugestível inferir-se que o legislador quis, até hoje, manter (pois a mesma não foi até agora revogada), como primeira e última sede, a referida competência, no reduto da assembleia municipal?

Ou pode considerar-se estarmos perante um conflito normativo diretamente relacionado com a sucessão de leis no tempo, com a interpretação normativa e com a relação entre normas gerais e normas especiais?

Ou seja, os termos em eventual conflito, descritos nestas normas nas suas atuais redações são, pois, a al. i) do n.º 2 do artigo 25.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro [Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL)] e o art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 32/2019, de 4 de março [Criação dos Conselhos Municipais de Segurança].

Por conseguinte, poderá ser este um caso de estarmos perante uma lei especial que derroga uma lei geral, não tendo o legislador ainda procedido à correspondente alteração / revogação do RJAL?

Nestas circunstâncias, pode socorrer-se do sistema jurídico, para dar resposta a esta questão, através do artigo 7.º do Código Civil? - que a seguir se transcreve:

«Cessação da vigência da lei

1. Quando se não destine a ter vigência temporária, a lei só deixa de vigorar se for revogada por outra lei.

2. A revogação pode resultar de declaração expressa, da incompatibilidade entre as novas disposições e as regras precedentes ou da circunstância de a nova lei regular toda a matéria da lei anterior.

3. A lei geral não revoga a lei especial, exceto se outra for a intenção inequívoca do legislador.

4. A revogação da lei revogatória não importa o renascimento da lei que esta revogara.»

Daqui pode inferir-se que há lugar a revogação expressa e tácita, em virtude de a nova lei regular matéria da lei anterior, verificando-se a prevalência da lei especial sobre a lei geral, já que o DL n.º 32/2019, de 4 de março (que altera e republica a Lei n.º 33/98, de 18 de julho) é especial em relação ao RJAL e, além disso, este diploma posterior veio regular especificamente a matéria em causa?

Em suma, solicita-se a vossa douda interpretação da confrontação das normas jurídicas em causa e o respetivo parecer abalizado sobre esta matéria por forma a adequarmos, caso seja o caso, o Regimento da Assembleia Municipal de (...)

Isto é, deverá ser mantida no nosso Regimento a competência de “elaborar e aprovar o Regulamento do Conselho Municipal de Segurança”, conforme estabelece a alínea i) do n.º 2 do artigo 2.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro, ou, pelo contrário, deve a mesma ser retirada do Regimento da Assembleia Municipal de (...), deixando que a matéria seja enquadrada pelo exposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 32/2019, de 4 de março?”

Cumpre, pois, informar:

I

Nos termos da alínea i) do n.º 2 do art.º 25.º do Anexo 1 à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, compete à assembleia municipal “Elaborar e aprovar o regulamento do conselho municipal de segurança”.

Decorre do artigo 2.º da Lei n.º 33/98 de 18 de julho, na sua atual redação que “O conselho municipal de segurança, é uma entidade de âmbito municipal com funções de natureza consultiva, de articulação, coordenação, informação e cooperação”.

Nesta conformidade, o conselho municipal de segurança é um órgão de natureza territorial, destinado designadamente, nos termos do art.º 3.º do mesmo diploma, a apoiar a formulação e acompanhamento das políticas municipais de segurança, apreciando, avaliando e emitindo pareceres sobre as matérias da sua competência.

Determina o art.º 6.º da mesma Lei, na redação que lhe foi do pelo Decreto-Lei n.º 32/2019, de 4 de março:

“Artigo 6.º

Regulamento

1 — O conselho, na sua primeira reunião, elabora uma proposta de regulamento a submeter à apreciação da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal.

2 — Caso a assembleia municipal introduza alterações à proposta de regulamento, elabora nova proposta que remete ao conselho, para emissão de parecer no prazo de 30 dias.

3 — Na primeira sessão, após a receção do parecer do conselho, a assembleia municipal aprova o regulamento.”

Importa recordar que a redação anterior desta norma era a seguinte:

“Artigo 6.º

Regulamento

1 - A assembleia municipal elabora e aprova o regulamento provisório, que envia a título consultivo ao conselho.

2 - O conselho, na sua primeira reunião, analisa o regulamento e emite parecer, a enviar à assembleia municipal.

3 - Na sua primeira reunião, após a receção do parecer, a assembleia municipal discute e aprova o regulamento definitivo.”

Daqui se infere que o legislador da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, fez convergir a redação da alínea i) do n.º 2 do art.º 25.º com o procedimento especial a que se reportava a Lei n.º 33/98 de 18 de julho na redação à época vigente.

Também a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, no artigo 53.º (revogado pelo art.º 3.º da Lei n.º 75/2013), atribuía à assembleia municipal a competência para “Elaborar e aprovar, nos termos da lei, o regulamento do conselho municipal de segurança”.

A questão que agora se coloca consiste em identificar qual das normas vigentes é prevalente, já que nos termos da Lei n.º 75/2012, a assembleia municipal é competente para elaborar e aprovar o regulamento do conselho municipal de segurança; mas, segundo o disposto na Lei n.º 33/98 de 18 de julho, o conselho, na sua primeira reunião, elabora uma proposta de regulamento a submeter à apreciação da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal.

Na hierarquia das fontes de direito a Lei emanada da assembleia da república sobrepõe-se aos outros diplomas. No caso em apreço estamos perante duas Leis, logo de diplomas de igual valor. E, apesar da alteração introduzida ao artigo 6.º da Lei n.º 33/98 de 18 de julho, decorrer do articulado do Decreto-Lei n.º 32/2019, de 4 de março, importa ter presente que ocorreu enquadrada nos termos do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

Acresce mencionar, tal como refere a entidade consulente que a Lei n.º 33/98 de 18 de julho, é lei especial pelo que deverá prevalecer relativamente à lei geral, neste caso a Lei n.º 75/2013.

Nestes termos, estamos em crer que o disposto na alínea i) do n.º 2 do art.º 25.º do Anexo 1 à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, deve ser lido de uma forma atualista, devendo seguir-se o procedimento especial previsto no art.º 6.º da Lei n.º 33/98 de 18 de julho, na sua atual redação, que determina o seguinte:

1 — O conselho, na sua primeira reunião, elabora uma proposta de regulamento a submeter à apreciação da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal.

2 — Caso a assembleia municipal introduza alterações à proposta de regulamento, elabora nova proposta que remete ao conselho, para emissão de parecer no prazo de 30 dias.

3 — Na primeira sessão, após a receção do parecer do conselho, a assembleia municipal aprova o regulamento.

II

O Regimento da Assembleia Municipal é um regulamento administrativo.

Ora os regulamentos estão hierarquicamente subordinados aos diplomas de valor superior, pelo que não podem contrariar a lei.

Nestes termos, apesar de, no tocante às competências da assembleia municipal, reproduzir o texto da i) do n.º 2 do art.º 25.º do Anexo 1 à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, admitindo-se que esta norma deva ser atualizada de acordo com o disposto no art.º 6.º da Lei n.º 33/98 de 18 de julho, na sua atual redação, sugere-se da mesma forma, a atualização do articulado do Regimento da Assembleia Municipal.

III

Em conclusão:

O Conselho Municipal de Segurança é um órgão de natureza territorial, destinado designadamente, a apoiar a formulação e acompanhamento das políticas municipais de segurança, apreciando, avaliando e emitindo pareceres sobre as matérias da sua competência.

A Lei n.º 33/98 de 18 de julho, e o Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro dispõem acerca da elaboração e aprovação do regulamento do Conselho Municipal de Segurança não sendo porém, a redação dessas normas coincidente.

É nosso entendimento que sendo Lei n.º 33/98 de 18 de julho, lei especial se sobrepõe ao disposto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, pelo que a Assembleia Municipal deve respeitar o disposto no art.º 6.º da Lei n.º 33/98 de 18 de julho, na sua atual redação.

Reproduzindo Regimento da Assembleia Municipal o disposto na i) do n.º 2 do art.º 25.º do Anexo 1 à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, sugere-se a sua alteração adequando o texto ao disposto no art.º 6.º da Lei n.º 33/98 de 18 de julho, na sua atual redação.