

ASSUNTO:	Estágios profissionais; regulamento
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TR_11195/2022
Data:	29-09-2022

Pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal foi solicitado parecer jurídico acerca da seguinte questão:

“O Município de (...) pretende atribuir bolsas de estágio profissionais, mediante a celebração de contrato de formação em contexto de trabalho, tendo por objetivo potenciar o desenvolvimento do capital humano e a qualificação profissional e aprendizagem em contexto de trabalho de jovens residentes no concelho de (...), a seleccionar nos termos que forem previstos em regulamento municipal a aprovar.

Sobre esta matéria existem entendimentos diversos, a saber:

- O entendimento de que as autarquias locais, ao abrigo do seu poder regulamentar próprio, previsto na CRP, e no desenvolvimento das suas atribuições nos domínios da educação e promoção do desenvolvimento (alínea d) e m) do n.º 2 do artigo 23.º do Anexo I da Lei 75/2013, de 12 de setembro) poderiam aprovar um regulamento independente, que estabeleça os requisitos de candidatura a estágios profissionais, na sequência da qual o município celebraria um contrato de estágio e pagaria ao estagiário uma bolsa mensal de formação. Em abono deste entendimento é aduzido o facto de vários municípios terem implementado esta medida (...).

- O entendimento de que tal medida violaria o princípio da legalidade e da especialidade da atuação das autarquias locais, pelo facto de a prossecução do fim de interesse público que se pretende alcançar com a medida em causa estar cometida ao Estado, através do Instituto do Emprego e da Formação, I.P.

Considerando que a capacitação dos jovens para o seu ingresso no mercado de trabalho é uma das preocupações deste município, e porque consideramos que a medida em causa é meritória, solicitamos a essa Comissão que, ao abrigo da sua competência prevista na alínea f) do n.º 2 do artigo 2.º do D.L. 228/2012, de 25 de outubro, emita parecer sobre a legalidade da medida relativa à celebração de contratos de formação em contexto de trabalho, com pagamento de uma bolsa mensal de estágio, mediante seleção dos estagiários nos termos que constarem de regulamento municipal a aprovar pela Assembleia Municipal.”

Cumpre, pois, informar:

I

Determina o art.º 241.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) que *[a]s autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar.*

Assim, face ao preceito constitucional citado, as autarquias locais detêm um poder regulamentar autónomo sendo que *“a lei determina, de forma global, a autonomia e poder regulamentar das autarquias”,* pelo que *“os regulamentos locais são (...) normalmente, regulamentos independentes, em que a lei habilitante é a que define as atribuições de cada categoria de autarquias locais”* cf. Constituição da República Portuguesa Anotada, J.J. Gomes Canotilho, e Vital Moreira, pág. 895.

Contudo, tal como se refere no Parecer R-3475/06 do Provedor da Justiça¹ *o poder regulamentar autónomo não afasta as conclusões doutrinárias e jurisprudenciais que têm vindo a pronunciar-se sobre esta matéria, nos termos das quais, por força do princípio da legalidade, por vezes denominado da precedência da lei, não existe “exercício do poder regulamentar sem fundamento jurídico numa específica lei anterior”, naquilo que se usa denominar de reserva vertical de lei.*

Assim, *“os regulamentos não constituem uma manifestação da função legislativa, antes se revelam produtos da função administrativa”, que encontram o seu fundamento na própria Constituição, conforme resulta, no caso das autarquias locais, da redacção dada ao último dos preceitos constitucionais acima citados (cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, pg. 731 e 732).*

Nesta conformidade é exigida *“lei prévia para o exercício do poder regulamentar, dizendo-se por isso que se a lei não cria o poder regulamentar, cumpre a função de habilitação legal necessária para se dar cumprimento ao princípio da primariedade ou da precedência da lei”* (neste sentido, CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada, pg. 514).

¹ Disponível em https://www.provedor-jus.pt/documentos/R_3475-06_RecusaDI_RegulamentoInternoAutarquiaLocal.pdf

II

Conforme se refere na INF_DSAJAL_LIR_2485/2018 de 01-03, «*As autarquias locais, enquanto pessoas coletivas, manifestam a sua vontade através dos órgãos representativos das populações residentes no território respetivo. Acresce que esses órgãos só podem agir se forem competentes para tal, isto é, se forem detentores de um conjunto de poderes funcionais conferidos por Lei, com vista à prossecução das atribuições da pessoa coletiva.*»

As alíneas d) e m) do n.º 2 do art.º 23º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação, a que alude a entidade consulente, determinam que os municípios dispõem de atribuições nos domínios respetivamente, da *educação, ensino e formação profissional* e da *promoção do desenvolvimento*.

Importa acrescentar que estas atribuições se corporizam nas competências materiais dos órgãos autárquicos, assembleia municipal e câmara municipal, que o mesmo diploma elenca respetivamente, nos artigos 25º e 33º.

O artigo 4.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, enuncia os princípios gerais aplicáveis à administração local determinando que a «*prossecução das atribuições e o exercício das competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais devem respeitar os princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementaridade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado.*»

Porém, não se pode olvidar que, para além destes, a administração está também sujeita aos princípios gerais que norteiam a sua atividade, previstos nos artigos 3.º a 19.º do Código do Procedimento Administrativo.

No Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (PGR), n.º P00001853, publicado no DR, 2.ª série n.º 245, de 22-10-2001, explicitam-se os termos da compreensão do princípio da legalidade no âmbito da Administração Pública, podendo aí ler-se o seguinte²:

«O texto do preceito constitucional, que abre o Título IX, relativo à “Administração Pública”, e sob a epígrafe “Princípios fundamentais”, dispõe: “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.”

Por sua vez, o artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo, sob a epígrafe “Princípio da legalidade”, preceitua no n.º 1: “Os órgãos da Administração pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos.”

Decorre dos preceitos transcritos que a Administração há-de pautar-se em conformidade com a lei, “em obediência à lei”, melhor dizendo “à lei e ao direito”, e nos “limites dos poderes que lhe sejam atribuídos” para utilizar os termos legais.

As fórmulas usadas, refere Esteves de Oliveira e outros, “parecem manifestações inequívocas de que, para o legislador do Código [do Procedimento Administrativo], a actuação da Administração Pública é, em bloco, comandada pela lei, sendo ilegais não apenas os actos (regulamentos ou contratos) administrativos produzidos contra proibição legal, como também aqueles que não tenham previsão ou habilitação legal, ainda que genérica (ou até orçamental) ”.

Dizendo de outro modo: “os órgãos e agentes da Administração Pública só podem agir no exercício das suas funções com fundamento na lei e dentro dos limites por ela impostos”. Esta forma de entender o princípio da legalidade nem sempre foi assim. Anteriormente ao texto constitucional e segundo a doutrina de Marcello Caetano, o princípio da legalidade era compreendido do seguinte modo: “Nenhum órgão ou agente da Administração Pública tem a faculdade de praticar actos que possam contender com interesses alheios senão em virtude de uma norma geral anterior”.

² Não são transcritas as notas de rodapé existentes no texto original.

Sobre este entendimento, afirma Freitas do Amaral que se estava em presença “essencialmente de uma proibição: a proibição de a Administração pública lesar os direitos e os interesses dos particulares, salvo na base da lei”.

O mesmo Autor, estabelecendo a comparação entre os termos como deve ser entendido o princípio da legalidade à luz do preceituado na Constituição da República e como o era entendido, escreve: “Quais são as diferenças entre esta maneira de definir o princípio da legalidade e a anterior? São três as diferenças principais. “Em primeiro lugar, o princípio da legalidade aparece agora definido de uma forma positiva, não já de uma forma negativa. Diz-se o que a Administração pública deve ou pode fazer, e não apenas aquilo que ela está proibida de fazer.

“Em segundo lugar, verifica-se que o princípio da legalidade, nesta formulação, cobre e abarca todos os aspectos da actividade administrativa, e não apenas aqueles que possam consistir na lesão de direitos ou interesses dos particulares. Designadamente, o princípio da legalidade visa também proteger o interesse público, e não apenas os interesses dos particulares.

“Em terceiro lugar, na concepção mais recente, a lei não é apenas um limite à actuação da Administração: é também o fundamento da acção administrativa. Quer isto dizer que hoje em dia não há um poder livre de a Administração fazer o que bem entender, salvo quando a lei lho proibir; pelo contrário, vigora a regra de que a Administração só pode fazer aquilo que a lei lhe permitir que faça.

“Por outras palavras, a regra geral – em matéria de actividade administrativa – não é o princípio da liberdade, é o princípio da competência. Segundo o princípio da liberdade, pode fazer-se tudo aquilo que a lei não proíbe; segundo o princípio da competência, pode fazer-se apenas aquilo que a lei permite.”»
(destaque nosso)

O princípio da especialidade encontra-se enunciado no art.º 45.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação, aí se consagrando que *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.*

A propósito do princípio da especialidade que orienta a atividade autárquica, refere-se (excerto a que foram retiradas as notas de rodapé) no estudo “*O Mandato Autárquico*” divulgado no Flash Jurídico de junho³ de 2021:

«O princípio da especialidade decorre da própria natureza das pessoas coletivas em geral, cuja capacidade jurídica fica limitada aos fins que determinaram a sua criação e delimitam o seu âmbito de atuação.

Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar - e praticar quaisquer atos, celebrar contratos ou elaborar regulamentos - no quadro da prossecução das suas atribuições e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei.

Relembramos que as atribuições das autarquias locais correspondem aos fins que se prosseguem e as competências dos seus órgãos consistem nos meios jurídicos que estes usam para prosseguir aqueles fins.

Assim, este princípio tem como finalidade assegurar a efetiva repartição de competências entre os diferentes órgãos autárquicos e garantir a separação das áreas e domínios de intervenção de cada uma das autarquias locais.

O princípio da especialidade deriva do princípio da legalidade, no pressuposto fundamental de que a atuação das autarquias tem o seu fundamento e limite numa lei ou num regulamento prévio que estabelece os poderes que são conferidos aos diferentes centros de poder decisório.

³ Disponível em https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/Estudo_mandato_aut%C3%A1rquicoDAJ_compilado.pdf

Por isso, está igualmente associado a uma ideia de proteção da segurança jurídica, permitindo aos particulares saber exatamente a quem cabe decidir sobre os assuntos que lhes respeitem e ainda quais as atividades que devem ser levadas a cabo por cada autarquia.» (relevo acrescentado)

Neste contexto interessa ainda recordar a intangibilidade das funções estaduais, tema em análise no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, de 19 de Junho, publicado no DR, 1.ª série de 19-06-2013, pelo que se reproduzem as seguintes considerações:

«O artigo 111.º da CRP, sobre a separação e interdependência de poderes, estabelece no seu n.º 2, que: «Nenhum órgão de soberania, de região autónoma ou de poder local pode delegar os seus poderes noutros órgãos, a não ser nos casos e nos termos expressamente previstos na Constituição e na lei». O termo "delegação de poderes" é aqui utilizado em sentido amplo, querendo abranger as realidades da transferência e da delegação de poderes (Gomes Canotilho / Vital Moreira, Constituição (...), II, p. 47 e J. Miranda, "artigo 111.º", in Constituição Portuguesa Anotada, T. II, Coimbra Editora, 2006, p. 254).

Constituindo corolário lógico do princípio do Estado de direito democrático e do princípio da separação de poderes, o princípio da indisponibilidade de competência, consagrado no artigo 111.º, n.º 2 da Constituição, proíbe a transferência ou delegação de poderes, sem previsão constitucional ou legal, designadamente entre os órgãos de soberania ou de poder local.

A transferência e a delegação de poderes entre estes órgãos estão, portanto, sujeitas à necessidade de um fundamento normativo expresso. No caso de poderes constitucionalmente definidos é necessário que a norma habilitante para a transferência ou delegação resulte do texto constitucional. A possibilidade de a lei autorizar a delegação de poderes apenas ocorre nos casos em que estes são originariamente atribuídos por lei.

Desta forma, a Constituição impede, não apenas a alteração da divisão constitucionalmente estabelecida de atribuições e tarefas através de lei ordinária, como também impede a deturpação da divisão legalmente estabelecida de atribuições e tarefas através de atos da função administrativa.

(...)

41. A Constituição não contempla qualquer norma que permita ao Governo proceder à delegação dos poderes que constitucionalmente lhe são conferidos nas autarquias locais.

Mesmo que existisse tal norma habilitante, a verdade é que existem limites às matérias que podem ser objeto de delegação por parte dos órgãos de soberania, como o Tribunal Constitucional, de resto, já sublinhou a respeito da relação entre a República e as Regiões Autónomas (cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 192/88). (...)

Por seu lado, a autonomia municipal não pode afetar a integridade da soberania do Estado. De facto, os poderes locais também são, por natureza, limitados, pois não podem ser exercidos para além do âmbito de interesses (necessariamente locais) que os justificam, não podendo invadir espaços de deliberação ou atuação que devem permanecer reservados à esfera da comunidade nacional (cfr. M. Lúcia Amaral, A Forma da República, Coimbra Editora, 2012, p. 385).

Os órgãos autárquicos não podem, pois, em caso algum, assumir as atribuições ou os poderes característicos das entidades soberanas (quer na ordem interna, quer na ordem internacional).»

Considerando que as autarquias locais são a estrutura fundamental para a gestão de serviços públicos numa dimensão de proximidade, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, veio estabelecer o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, em consagração do princípio da subsidiariedade e numa lógica de descentralização administrativa como base da Reforma do Estado.

Neste contexto, foram publicados diplomas de âmbito setorial que concretizam a transferência de competências em diversos domínios de atuação do Estado: saúde, educação, cultura, justiça, proteção civil, habitação, cultura, estacionamento público, promoção turística, captação de investimento e gestão de fundos europeus, praias marítimas, fluviais e terrestres, vias de comunicação, infraestruturas de atendimento ao cidadão, saúde animal e segurança alimentar, património e habitação.

III

Nos termos das alíneas r) e u) do n.º 1 do art.º 33.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, compete à câmara municipal respetivamente, "*Colaborar no apoio a programas e projetos de interesse municipal, em parceria com entidades da administração central*" e "*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”.

Em anotação ao disposto na alínea u) atrás reproduzida, Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca, *in Comentários à Lei n.º 75/2013*, pág. 314, afirmam “*O segundo segmento da norma diz respeito a “atividades de interesse para o município”, acrescentando o legislador a título exemplificativo as de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o município (...). E acrescentam, “são exemplos de apoios diretos, o financiamento de um filme, documentário ou publicidade sobre o concelho, ou a concessão de bolsas de estudo. (...)*”

Por outro lado verificamos que o Programa de Estágios Profissionais na Administração Local está regulado no Decreto-Lei n.º 166/2014, de 6 de novembro, na sua atual redação, sendo que nos termos do seu art.º 3.º são objetivos do PEPAL:

- a) Possibilitar aos jovens com qualificação superior a realização de um estágio profissional, em contexto real de trabalho, que crie condições para uma mais rápida e fácil integração no mercado de trabalho;
- b) Promover novas formações e novas competências profissionais, que possam potenciar a modernização dos serviços públicos;
- c) Garantir o início de um processo de aquisição de experiência profissional em contacto e aprendizagem com as regras, as boas práticas e o sentido de serviço público;
- d) Fomentar o contacto dos jovens com outros trabalhadores e atividades, evitando o risco do seu isolamento, desmotivação e marginalização, contribuindo para a melhoria do seu perfil de empregabilidade.”

Pelo que a concessão de estágios remunerados no âmbito da administração local deverá ser enquadrado no âmbito deste normativo.

Acresce que quanto à promoção do emprego e execução de políticas ativas de emprego compete ao Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), designadamente, i) a organização do mercado de emprego tendo em vista o ajustamento direto entre a oferta e a procura de emprego ii) a informação, a orientação, a qualificação e a reabilitação profissional, com vista à colocação e progressão profissional dos trabalhadores no mercado de trabalho.

Nesse contexto o IEFP promove, entre outras iniciativas, estágios junto de pessoas singulares ou coletivas, de natureza jurídica privada, com ou sem fins lucrativos, com a duração de 9 meses, não prorrogáveis, tendo em vista promover a inserção de jovens no mercado de trabalho⁴.

IV

Aqui chegados podemos concluir:

Decorre do n.º 7 do art.º 112.º da CRP que o exercício do poder regulamentar está subordinado a um dever de citação da lei habilitante.

Tal como referimos no estudo *O Mandato Autárquico* (obra atrás citada) os órgãos das autarquias locais encontram-se obrigados a pautar a sua atuação em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos, no âmbito das respetivas competências, e em conformidade com as atribuições da autarquia.

O exercício de poderes por parte das autarquias locais pressupõe uma base normativa, isto é, não existe atividade administrativa sem uma lei que a fundamente, o que significa que cada decisão tem que ser tomada com base e ao abrigo de uma lei habilitante, que consagra a competência que permite a sua realização e condiciona os termos da sua execução.

Assim a atuação das autarquias tem o seu fundamento e limite numa lei ou num regulamento prévio que estabelece os poderes que lhe são conferidos.

⁴ Ver em <https://www.iefp.pt/ativar.pt?tab=estagios-ativar-pt>

O presente pedido de esclarecimento refere-se à possibilidade de o município poder atribuir bolsas de estágio profissionais, tendo por objetivo potenciar o desenvolvimento do capital humano e a qualificação profissional e aprendizagem em contexto de trabalho de jovens residentes no concelho.

Ora, nas competências que a Lei n.º 75/2013 atribui ao município, bem como naquelas que lhe foram recentemente transferidas na sequência do disposto na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, ou em legislação especial, não se inclui o poder de conceder o tipo de auxílios ou apoios diretos a que reporta o presente pedido de parecer.

Por outro lado, os estágios profissionais que decorram na administração local devem ser enquadrados no âmbito do PEPAL.

Acresce que no tocante às políticas de promoção do emprego, a competência para promover estágios profissionais junto de pessoas singulares ou coletivas, de natureza jurídica privada, com ou sem fins lucrativos, com a duração determinada, visando promover a inserção de jovens no mercado de trabalho, está cometida à administração central indireta, sendo exercida pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional IP (IEFP).

Face ao exposto, o regulamento acerca da atribuição de bolsas de estágio profissional visando a inserção de jovens residentes no concelho no mercado de trabalho, não nos parece merecer enquadramento legal.