S. R.

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

GOVERNO REGIONAL

SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Sec. Reg. das Finanças e da Adm. Pública
Dir. Reg. da Administração Pública e da Modernização Administrativa

Saída

N.º: **338** **16-03-2016** **Proc.: 9.2.1**
Departamento Administrativo

Para:

Todas Presidência do Governo e Secretarias Regionais

Ofício circular
- Presidência
- Secretarias Regionais

Sua Referência	Sua comunicação de:	Nossa referência	Data

ASSUNTO: Regulamentos administrativos a emanar de órgãos de governo da Região Autónoma da Madeira face ao Código do Procedimento Administrativo

Desde o dia 7 de abril de 2015, que se encontra em vigor o novo Código do Procedimento Administrativo (que doravante designaremos, de forma abreviada, NCPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, revogando o regime seu antecessor. Relativamente a matéria regulamentar, o NCPA trouxe ao nosso ordenamento jurídico, atendendo ao regime anterior e comparativamente falando, um conjunto considerável de normas que corporizam, por um lado, regras sobre o procedimento de preparação do regulamento e, por outro, sobre o regulamento em si, desde a respetiva definição, à habilitação legal, hierarquia, eficácia, vigência, retroatividade, vicissitudes, invalidade e impugnação dos mesmos. Introduziu-se ainda, a figura do regulamento devido, visando acautelar as situações de omissão e o direito dos particulares requererem a sua emissão.

Na verdade, o regime novo, à guisa de, entre outros aspetos, carrear aos particulares um conjunto de direitos sobre os órgãos da Administração Pública no âmbito regulamentar, prevê, efetivamente, um procedimento com um certo peso, o qual não só tem levantado dúvidas por parte dos serviços, como revela a oportunidade de difundir

práticas uniformes sobre a sua aplicação nos serviços da administração regional autónoma.

Assim, encarrega-me Sua Excelência, o Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública, de divulgar o seguinte:

1. Ponto Prévio

O exercício da competência normativa de natureza regulamentar cometida ao Governo Regional, postula, por parte dos seus departamentos e serviços, a preparação de iniciativas, com o consequente desencadeamento de diligências e de formalidades, cuja concretização se projeta na vigência e validade desses mesmos normativos. Assim, sem prejuízo da necessidade de transmitir aos serviços orientações sobre o regime legal que, de acordo com o NCPA, regula a emissão de regulamentos, tem de tomar-se em linha de conta que, a juventude deste regime, faz com que a interpretação dos seus normativos, nesta matéria, tenha por base uma interpretação essencialmente literal e pautada por razões de cautela jurídica.

Na verdade, o regime em apreço é, com certeza, suscetível de vir a ser mais delimitado e clarificado na continuidade da sua aplicação quer em sede doutrinária, como, e principalmente, jurisprudencial, carecendo de ser acompanhado sem, no entanto, se poder colocar de parte as necessidades imediatas da seu conhecimento e aplicação uniformes. Alerta-se para o facto de que a abordagem, na presente circular, se iniciará a partir das normas do NCPA com aplicação aos regulamentos em geral, e daí para as relativas ao seu procedimento, cuja aplicabilidade merece maior distinção e casuísmo em função da matéria.

2. O Regulamento Administrativo

2.1 Noção legal

Qualquer referência a regulamento no âmbito do NCPA e portanto, do presente ofício circular, tem por base a definição contida no art. 135.º, que considera regulamentos administrativos as ***normas jurídicas gerais e abstratas*** *que, no* ***exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos***.

Assim:

Sempre um órgão da administração regional, com competência regulamentar, **emitir um normativo que corresponda aos elementos dados na definição** legal de regulamento, **aplicar-se-lhe-ão as disposições do Código** que lhe respeitam, **só assim não sendo, na medida em que haja normas** do dito NCPA **que, em concreto, não abranjam a matéria** regulada, **o que dependerá sempre de um juízo casuístico presente na decisão** de elaboração de um regulamento.

2.2. Pressupostos habilitantes

Nos termos do art. 136.º, a emissão de regulamentos depende, sempre, de lei habilitante, devendo indicar, expressamente, as leis que visam regulamentar ou, no caso de regulamentos independentes (ou seja, os que introduzem uma disciplina inovadora no âmbito de atribuições da entidade emitente) as leis que definem a competência em função do órgão emissor (competência subjetiva) e do seu objeto (competência objetiva).

De referir ainda que **carecem, igualmente, de lei habilitante,** embora não tenham natureza regulamentar para efeitos do NCPA, **quaisquer comunicações dos órgãos da Administração Pública,** inclusive, da administração regional, **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**».

2.3. Tipologia e hierarquia

Entre os regulamentos governamentais e na ótica da competência regulamentar regional constitucional e estatutariamente consagrada, é estabelecida, de acordo com o artigo 138.º do NCPA a seguinte ordem de prevalência (hierarquia):

a) Decretos regulamentares regionais;

b) Resoluções de Conselho do Governo Regional com conteúdo normativo;

c) Portarias;

d) Despachos.

2.4. Omissão de regulamentação

Através do artigo 137.º é fixado um prazo geral, de 90 dias, para, no silêncio da lei, emitir o regulamento necessário à exequibilidade de ato legislativo.

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

2.5. Vigência e eficácia

Destaca-se que, os regulamentos entram em vigor na data neles estabelecida ou no quinto dia após a sua publicação, conforme refere o artigo 140.º.

Em matéria de publicação o artigo 139.º determina que a mesma se faça no Diário da República, fazendo depender dessa formalidade, a respetiva produção de efeitos. Assim, os regulamentos emitidos pelos órgãos de governo da Região, ainda que hierarquicamente inferiores a decreto regulamentar regional, careceriam de publicação, necessariamente, no Diário da República (D.R.), sem prejuízo de tal também se fazer, designadamente, no Jornal Oficial desta Região (J.O.R.A.M.). Alicerçados nas considerações prévias de cautela jurídica que se fizeram no ponto 1. do presente ofício circular, face ao enquadramento atual, e sempre que se esteja perante normativos regulamentares conforme definido no artigo 135.º, deve seguir-se, literalmente, este preceito, procedendo-se à publicação no D.R., além da publicação no J.O.R.A.M., de forma a evitar argumentos de ineficácia, independentemente da sua forma ou do grau hierárquico.

2.6. Caducidade

O artigo 145.º define as situações que dão origem à caducidade dos regulamentos, a saber:

a) A verificação do seu termo ou condição resolutiva quando sujeitos a tal;

b) A revogação das leis que regulamentam, salvo quando sejam compatíveis com a lei nova e enquanto esta não for regulamentada.

2.7. Revogação

Podendo ser sempre revogados pelos órgãos competentes para a sua emissão, como determina o artigo 146.º, os regulamentos necessários à execução de leis ou de direito da União Europeia não poderão ser revogados sem que se inicie a vigência de

novo regulamento, sem prejuízo da aplicabilidade da salvaguarda da vigência do regulamento anterior, tal como referido na alínea b) do ponto anterior.

Acresce que os regulamentos revogatórios devem fazer menção expressa das normas revogadas.

2.8. Invalidade

Os regulamentos são inválidos, como determina o artigo 143.º, quando se mostrem 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.

São ainda inválidos, todos aqueles que s encontrem em alguma das situações previstas nas alíneas do n.º 2 do mesmo artigo 143.º, a saber:

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.

2.7. Regime da invalidade do regulamento, reclamação e recurso

A invalidade do regulamento, como estabelece o artigo 144.º, pode ser invocada a todo tempo por qualquer interessado, bem como pode, a todo o tempo, ser declarada pelos órgãos administrativos competentes, sem prejuízo daqueles **que enfermem de ilegalidade formal ou procedimental da qual não resulte a sua inconstitucionalidade, os quais 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.

2.8. Repristinação de normas

A declaração administrativa de invalidade produz efeitos desde a data de emissão do regulamento e determina a repristinação das normas que o mesmo haja revogado, salvo se estas forem ilegais ou por qualquer outro motivo tenham deixado de vigorar. A

repristinação deve ser reconhecida pelo órgão com a competência regulamentar em causa, como determina o artigo 144.º.

2.9. Impugnação de regulamentos

Aos interessados assiste o direito de, mediante reclamação para o autor do regulamento ou recurso para o órgão competente para tal, solicitar a modificação, suspensão, revogação ou declaração de invalidade de regulamentos administrativos, diretamente lesivos de direitos ou interesses seus, legalmente protegidos, bem como de reagir contra a omissão ilegal de regulamentos administrativos, conforme prevê o artigo 147.º. O recurso administrativo de regulamentos obedece ao disposto nos artigos 189.º e 190.º sobre impugnação facultativa de atos administrativos.

3. O Procedimento do Regulamento

3.1. Âmbito

Antes de mais, há que ter em consideração que as normas sobre o procedimento do regulamento administrativo têm em vista, necessariamente, a aplicabilidade a atos normativos que caibam na definição dada no art. 135.º do CPA, ou seja, há de tratar-se, como já se referiu, de "*normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos*". Em consequência, em qualquer caso em que se esteja perante, designadamente, a regulação de situações concretas ou face a um conjunto de regras que não produzam nem visem produzir efeitos externos, estar-se-á fora do objeto das normas do NCPA que regulam o procedimento do regulamento.

3.2. Regulamentos, por natureza, fora das normas do NCPA sobre procedimento

Dada a sua natureza meramente organizacional, não se consideram incluídos nestes preceitos procedimentais, os diplomas regulamentares relativos à organização, competências e atribuições de organismos públicos, designadamente, dos órgãos de governo próprio da Região e dos seus serviços, posto que se destinam a estruturar e regular, organicamente, e do ponto de vista da sua composição interna, esses mesmos organismos, interpretação esta, que segue na continuidade do regime consagrado no n.º

2 do art. 350.º do anexo à Lei n.º 35/2014, de 20/06, que aprovou a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP).

3.3. Publicitação do início do procedimento, participação procedimental e requisitos do projeto

Qualquer regulamento nos termos da aceção dada pelo artigo 135.º como se mencionou, terá de iniciar-se, de acordo com o determinado no artigo 98.º, com a publicitação e demais termos ali mencionados, deverá obedecer à forma (projeto) e estar instruído com a nota justificativa de acordo com o mencionado no artigo 99.º.

3.4. Audiência dos interessados e consulta pública

Se o normativo regulamentar a aprovar, para além de se inserir na definição do citado artigo 135.º, tiver, ainda, o alcance de afetar, de modo direto e imediato, direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, **circunstancialismo este que a entidade detentora da competência regulamentar terá de ajuizar, casuisticamente, face ao normativo a aprovar,** deverá então, também, ser sujeito ao disposto no art. 100.º do NCPA (audiência dos interessados), salvo quando se verifique qualquer das situações previstas no n.º 3 do mesmo artigo, caso em que a decisão final deve indicar os fundamentos da não realização da audiência (vd. n.º 4 do artigo 100.º). Note-se ainda que, se o motivo da não realização da audiência dos interessados for baseado no elevado número destes, em termos de a tornar incompatível, então o órgão competente (aquele que possui a competência regulamentar em causa) deve proceder à aplicação da consulta pública, com observância dos termos do artigo 101.º do NCPA. Repare-se que a consulta pública pode ainda ser utilizada em qualquer caso em que a entidade competente, em razão da matéria, entenda que a mesma se justifica.

Nota final:

Chama-se a atenção dos destinatários do presente ofício circular que este não se destina a dispensar a consulta da lei sobre a matéria versada.

Com os melhores cumprimentos.

S. R.

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

GOVERNO REGIONAL

SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A CHEFE DO GABINETE,

Andreia Jardim

Na resposta indicar a «Nossa referência». Em cada ofício tratar só de um assunto.