



**Regulamentos Municipais e Legística:
Estudo de caso do Município de Leiria e contributos
para a redação regulamentar municipal**

Mestrado em Administração Pública

Vanessa de Oliveira Pereira

Leiria, setembro de 2025



**Regulamentos Municipais e Legística:
Estudo de caso do Município de Leiria e contributos
para a redação regulamentar municipal**

Mestrado em Administração Pública

Vanessa de Oliveira Pereira

Dissertação realizada sob a orientação do Professor Doutor Rui Miguel Prista Patrício
Casção

Leiria, setembro de 2025

Originalidade e Direitos de Autor

A presente dissertação é original, elaborada unicamente para este fim, tendo sido devidamente citados todos os autores cujos estudos e publicações contribuíram para a elaborar.

Reproduções parciais deste documento são autorizadas na condição de que seja mencionada a Autora e feita referência ao ciclo de estudos no âmbito do qual o mesmo foi realizado, a saber, Curso de Mestrado em Administração Pública, no ano letivo 2024/2025, da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria, Portugal, e, bem assim, à data das provas públicas que visaram a avaliação deste trabalho.

Dedicatória

À minha mãe, que partiu cedo demais, mas que permanece viva em todos os momentos da minha vida, inspirando-me em cada passo que dou. Dedico-te este trabalho por seres a origem da minha força e o meu exemplo de coragem e resiliência, ensinando-me a concluir todos os projetos a que me proponho.

Agradecimentos

Ao Professor Doutor Rui Miguel Prista Patrício Cascão, orientador desta dissertação, dirijo um sincero e profundo agradecimento pelo acompanhamento atento e pela disponibilidade demonstrada em todo o percurso que me trouxe até aqui. A sua dedicação, os valiosos contributos oferecidos e a motivação transmitida foram fundamentais para a concretização deste trabalho.

Ao meu companheiro de vida, um carinhoso agradecimento pelo apoio incondicional e pela presença nesta minha jornada académica. A tua compreensão e paciência, bem como as tuas palavras de coragem e força foram essenciais nos momentos mais desafiantes, permitindo-me reencontrar o foco para continuar. Obrigada por sempre acreditares em mim.

À minha família, pelo incentivo e por me oferecerem a tranquilidade necessária para me dedicar de corpo e alma a este projeto académico.

Resumo

Os regulamentos municipais, enquanto normas jurídicas gerais e abstratas emanadas no exercício de poderes administrativos, representam uma importante fonte de Direito Administrativo, devendo ser claros, coerentes e eficazes, permitindo a segurança dos seus intérpretes, aplicadores e destinatários. Daqui deflui a importância da Legística, enquanto área do saber destinada ao estudo da qualidade e eficácia dos atos normativos, para a conceção de regulamentos municipais.

Ante tal consciencialização, a presente dissertação pretende explorar o estado da arte sobre os regulamentos municipais e a Legística, seguindo-se o estudo de caso do Município de Leiria. Neste contexto, são analisados os regulamentos emitidos por esta autarquia local que adotaram o procedimento previsto no CPA.

A investigação desenvolvida assume uma abordagem descritiva, adotando uma perspetiva quantitativa e uma vertente qualitativa: primeiramente, os regulamentos foram quantificados e caracterizados segundo a sua tipologia e, em seguida, foram selecionados sete regulamentos para uma análise detalhada das regras de Legística.

Os resultados apresentados e discutidos permitiram oferecer uma representação dos regulamentos aprovados pelo Município de Leiria, evidenciando as tendências da sua produção regulamentar e, de forma mais específica, os aspetos relativos à Legística. A análise quantitativa demonstrou que a atividade regulamentar do Município de Leiria se orienta maioritariamente para os sujeitos externos, sem especial relação com a autarquia, visando a regulação das relações externas, no âmbito da sua autonomia regulamentar, que dependem da prática de ato administrativo. A análise qualitativa, centrada na Legística, permitiu concluir que, em termos formais, os regulamentos atendem de forma satisfatória aos princípios da clareza e da uniformização, prosseguindo as práticas consolidadas de organização sistemática. Por outro, em termos materiais, foi possível traçar uma tendência bastante positiva dos regulamentos, por, na sua generalidade, apresentarem a identificação do problema, a exposição dos motivos da necessidade de intervenção regulamentar, o enquadramento legal do âmbito material e antecedentes, a fundamentação administrativa e jurídica e o procedimento regulamentar adotado.

Sem prejuízo de tais conclusões positivas, verificam-se também fragilidades quer ao nível da Legística formal quer material.

Para além disso, são oferecidos contributos para a redação normativa regulamentar, que poderão orientar futuras investigações ou guias de boas práticas, sendo de evidenciar o seu carácter exclusivamente orientador.

Palavras-chave: Poder regulamentar, municípios, Legística material, Legística formal, redação normativa

Abstract

Municipal regulations, as general and abstract legal norms emanating from the exercise of administrative powers, represent an important source of Administrative Law, and must be clear, coherent and effective, allowing the security of their interpreters, applicators and addressees. From these flows the importance of Legistics, as an area of knowledge intended for the study of the quality and effectiveness of normative acts, for the design of municipal regulations.

In view of this awareness, this project intends to explore the state of the art on municipal regulations and Legistics, followed by the case study of the Municipality of Leiria. In this context, the regulations issued by this local authority that adopted the procedure provided for in the CPA are analyzed.

The research developed takes a descriptive approach, adopting a quantitative perspective and a qualitative aspect: first, the regulations were quantified and characterized according to their typology and then, seven regulations were selected for a detailed analysis of the rules of Legistics.

The results presented and discussed allowed us to offer a representation of the regulations approved by the Municipality of Leiria, highlighting the trends of their regulatory production and, more specifically, the aspects related to Legistics. The quantitative analysis showed that the regulatory activity of the Municipality of Leiria is mainly oriented towards external subjects, without special relationship with the municipality, aiming at the regulation of external relations, within the scope of its regulatory autonomy, which depend on the practice of an administrative act. The qualitative analysis, centered on Legistics, allowed us to conclude that, in formal terms, the regulations satisfactorily meet the principles of clarity and uniformity, continuing the consolidated practices of systematic organization. On the other hand, in material terms, it was possible to trace a very positive trend in the regulations, as they generally present the identification of the problem, the explanatory statement of the reasons for the need for regulatory intervention, the legal framework of the material scope and background, the administrative and legal reasoning and the regulatory procedure adopted.

Without prejudice to such positive conclusions, there are also weaknesses both in terms of formal and material Legistics.

In addition, contributions are offered to the regulatory normative drafting, which may guide future research or good practice guides, highlighting its exclusively guiding nature.

Keywords: Regulatory power, municipalities, Material logistics, Formal logistics, normative wording

Índice

Originalidade e Direitos de Autor	iii
Dedicatória	iv
Agradecimentos	v
Resumo	vi
Abstract	viii
Índice.....	x
Lista de Figuras	xiii
Lista de tabelas.....	xiv
Lista de siglas e acrónimos.....	xv
1. Introdução	1
2. Revisão de literatura.....	4
2.1. A Administração autónoma territorial.....	4
2.2. Autarquias locais	6
2.2.1. Carta Europeia de Autonomia Local.....	7
2.2.2. Atribuições e competências	9
2.3. Formas de exercício da atividade administrativa	11
2.4. Regulamento.....	12
2.4.1. Conceito	12
2.4.2. Regulamento como fonte de Direito Administrativo	15
2.4.3. Fundamento jurídico do poder regulamentar	15
2.4.4. Poder regulamentar das autarquias locais	16
2.4.5. Limites do poder regulamentar	18
2.4.6. Tipologias de regulamentos	21
2.4.7. Relações entre os regulamentos	30
2.5. Legística	31
2.5.1. Enquadramento	31

2.5.2. Conceito	33
2.5.3. Legística material	34
2.5.4. Fases do procedimento regulamentar	38
2.5.5. Práticas indesejáveis no âmbito da Legística material	46
2.5.6. Legística formal	48
2.5.7. Diretrizes de Legística formal	51
2.5.8. Práticas indesejáveis no âmbito da Legística formal	54
2.5.9. O movimento <i>Better Regulation</i> na União Europeia	56
2.5.10. Programas e medidas implementados em Portugal que contribuíram para o movimento <i>Better Regulation</i>	57
2.5.11. As iniciativas de Legística em Portugal	59
2.5.12. Guias de boas práticas	61
3. Metodologia de investigação	64
3.1. A abordagem metodológica: estudo de caso.....	64
3.2. Seleção do caso de estudo e amostra	65
3.3. Recolha dos dados: método, instrumento e fonte	66
4. Apresentação e discussão dos resultados	67
4.1. Dados recolhidos	67
4.2. Análise quantitativa - classificação dos regulamentos quanto à sua tipologia. 68	
4.3. Análise qualitativa – avaliação dos regulamentos em termos de Legística	71
4.3.1. Regulamento da Publicidade do Município de Leiria.....	71
4.3.2. Regulamento dos Horários de Funcionamento dos Estabelecimentos de Venda ao Público e de Prestação de Serviços no Concelho de Leiria	74
4.3.3. Regulamento de Benefícios Fiscais para a Reabilitação Urbana do Município de Leiria	77
4.3.4. Regulamento do Orçamento Participativo do Município de Leiria	79
4.3.5. Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Leiria – Décima alteração ...	81
4.3.6. Regulamento Municipal de Comparticipação na Aquisição de Medicamentos do Concelho de Leiria.....	82

4.3.7. Regulamento de Utilização do Sistema Municipal de Bicicletas Partilhadas do Concelho de Leiria.....	84
4.3.8. Notas finais	86
4.4. Limitações e pesquisas futuras	89
5. Contributos para a redação regulamentar municipal.....	91
5.1. Legística material	91
5.1.1. Preparação	92
5.1.2. Início do procedimento	93
5.1.3. Redação regulamentar	95
5.1.4. Participação procedimental	96
5.1.5. Submissão do projeto de regulamento à aprovação do órgão com competência regulamentar	97
5.1.6. Publicação	98
5.2. Legística formal	98
5.2.1. Linguagem e discurso	98
5.2.2. Organização sistemática.....	99
5.2.3. Sequência de artigos.....	99
5.2.4. Disposições específicas.....	100
6. Conclusões	102
7. Referências	105
7.1. Bibliográficas	105
7.2. Legislação e outros atos normativos	109
7.3. Jurisprudência	113
7.4. Guias de Boas Práticas	113
7.5. Websites	114
8. Anexos.....	116

Lista de Figuras

Figura 1 - Estrutura do procedimento regulamentar (regulamentos externos).....	39
Figura 2 – Número de regulamentos por eficácia.....	68
Figura 3 - Número de regulamentos por âmbito de aplicação.....	69
Figura 4 - Número de regulamentos por relação com a lei.....	70
Figura 5 - Número de regulamentos por operatividade.....	70
Figura 6 - Fases de conceção e elaboração do regulamento municipal.....	91

Lista de tabelas

Tabela 1 - Número de regulamentos por área emitidos pelo Município de Leiria que seguiram o procedimento administrativo previsto no CPA até 31/07/2025.

Lista de siglas e acrónimos

Ac.	Acórdão
al.	alínea
als.	alíneas
cf.	confrontar
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CRP	Constituição da República Portuguesa
DRE	Diário da República Eletrónico
ESTG	Escola Superior de Tecnologia e Gestão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
p.	página
pp.	páginas
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RJACSR	Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
RJCE	Regime Jurídico das Contraordenações Económicas
TFUE	Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia
UE	União Europeia

1. Introdução

A presente dissertação, realizada no âmbito do Mestrado em Administração Pública, ministrado pelo Instituto Politécnico de Leiria, versa sobre o tema “Regulamentos Municipais e Legística: Estudo de caso do Município de Leiria e contributos para a redação regulamentar municipal”, assumindo como principal desiderato analisar o estado da arte em Portugal sobre os regulamentos municipais e a Legística, empreendendo o estudo de caso do Município de Leiria, a fim de apresentar contributos para a redação normativa regulamentar municipal.

No quadro do Direito Administrativo, os regulamentos administrativos assumem um lugar predominante enquanto fonte de direito, ocupando um grau inferior ao das leis. Neste conspecto, a emanação do regulamento administrativo ao nível municipal assume um lugar de extrema relevância, estabelecendo regimes e regras inovadoras no âmbito das atribuições cometidas aos municípios ou, ainda, executando e complementando a legislação de hierarquia superior.

Em face disso, compreende-se que os regulamentos ocupam um lugar de importância e destaque por um lado, para o exercício da atividade municipal e, por outro lado, para os seus municípios que constituem os principais destinatários e visados na aplicação daquelas normas jurídicas.

No entanto, a emissão de regulamentos municipais implica não só o domínio do respetivo regime jurídico e da disciplina jurídica que lhe está subjacente, como também o conhecimento das diretrizes de conceção e redação do texto normativo e não normativo, de modo a garantir a qualidade, clareza e coerência do instrumento regulamentar.

Tais diretrizes constituem o objeto da Legística, enquanto disciplina que estuda os métodos e os instrumentos para a conceção e redação normativa, cuja importância ao nível dos regulamentos releva quer em termos da sua validade, mas principalmente como garante da sua qualidade, na sua vertente de eficácia, permitindo aos seus destinatários compreender de forma clara os direitos que lhes assistem e os deveres a que se encontram adstritos.

Na verdade, até à data, desconhecem-se anteriores estudos que analisem a Legística no âmbito dos regulamentos administrativos, o que motivou a autora a iniciar este percurso, considerando que esta temática se revela de grande pertinência e de enorme interesse para

os agentes da Administração Pública que se defrontam na sua vida profissional com o desafio de preparar e produzir diplomas regulamentares.

Para a elaboração desta dissertação adotou-se uma metodologia de investigação de abordagem mista, iniciando com a pesquisa bibliográfica e combinando elementos de pesquisa quantitativa e qualitativa, com recurso ao estudo de caso único na modalidade de observação.

O caso selecionado foi o do Município de Leiria, com fundamento no facto da autora da presente dissertação ser trabalhadora do referido município, conhecendo o esforço que tem sido empreendido na regulamentação das mais vastas matérias, sendo o objeto de estudo os regulamentos emanados pelo Município de Leiria ao abrigo do CPA, afastando à partida os regulamentos cujo procedimento de aprovação reporte ao anterior CPA e, logo, a um diferente procedimento do atual, com naturais implicações ao nível da Legística material.

Assim, esta investigação tem como desígnio estudar os regulamentos emitidos pelo Município de Leiria que seguiram o procedimento previsto no CPA, caracterizando-os quanto à sua tipologia e analisando-os sob a perspetiva da Legística, de modo a compreender identificando as práticas regulamentares adotadas e eventuais fragilidades.

Deste modo, o objetivo geral do presente estudo consiste na análise e avaliação dos regulamentos emitidos pelo Município de Leiria e, partindo deste objetivo geral, assumem-se como objetivos específicos caracterizar os regulamentos quanto à sua tipologia; identificar e avaliar a aplicação de regras de Legística nos regulamentos selecionados; e, por fim, apresentar contributos para a redação normativa regulamentar, evidenciando orientações que possam servir de referência para futuras investigações ou guias de boas práticas.

Relativamente à estrutura da presente dissertação, esta apresenta-se organizada em seis capítulos sistematizados por temática. O capítulo I, que corresponde à presente introdução, apresenta considerações iniciais sobre as temáticas em estudo e os elementos de investigação, definindo o âmbito de estudo, a sua relevância, a abordagem metodológica adotada, o problema de investigação e os objetivos da dissertação.

O capítulo II constitui a revisão da literatura, focando em três grandes temáticas, iniciando-se com o enquadramento das autarquias locais e, naturalmente, dos municípios na Administração Pública, seguindo-se o estado da arte sobre os regulamentos administrativos e, finalmente, a Legística.

O capítulo III versa sobre a metodologia de investigação, expondo o plano de investigação, os objetivos do estudo, o método de pesquisa e os aspetos atinentes à recolha de dados.

No capítulo IV procede-se à apresentação, análise e discussão dos resultados obtidos através da recolha de dados, dando resposta aos objetivos principal e específicos delineados, bem como à indicação das limitações e direções futuras de investigação.

O capítulo V oferece contributos para a redação normativa no âmbito dos regulamentos municipais, segregados entre a Legística material e a Legística formal, destinados a auxiliar os que participam na conceção e elaboração de regulamentos.

Finalmente, no capítulo VI são explanadas as conclusões decorrentes do estudo empreendido na presente dissertação.

2. Revisão de literatura

2.1.A Administração autónoma territorial

Numa perspetiva orgânica¹, a Administração Pública portuguesa divide-se em dois grandes setores: a Administração Pública estadual, comumente conhecida como “Estado”, e a Administração Pública autónoma, externa ao “Estado” e que prossegue interesses próprios.

No setor da Administração Pública autónoma, distinguem-se duas vertentes: a não territorial, funcional ou corporativa e a territorial, sendo esta última caracterizada por Gonçalves (2023, p. 835) como “a parte do sistema administrativo que se ocupa da realização dos interesses próprios e específicos da população residente num espaço delimitado do território nacional através de órgãos eleitos e representativos”.

Para a temática aqui abordada, importa considerar que a Administração autónoma territorial se subdivide em Administração autónoma local, constituída pelas autarquias locais que se desdobram em regiões administrativas², municípios e freguesias (cf. n.º 1 do artigo 236.º da CRP), e em Administração autónoma regional, constituída pelas regiões autónomas dos Açores e da Madeira (cf. n.º 2 do artigo 6.º da CRP).

Importa evidenciar que, no continente, as autarquias locais abrangem as regiões administrativas, os municípios e as freguesias, ao passo que nas regiões autónomas as autarquias locais compreendem os municípios e as freguesias (cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 236.º da CRP).

Conforme consagrado no n.º 1 do artigo 6.º da CRP, o Estado é unitário respeitando, na sua organização e funcionamento, a pluralidade assente no regime de autonomia regional e nos princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização e desconcentração administrativas (Gonçalves, 2023, pp. 835-836; Fonseca, 2020, p. 83).

Figura especialmente relevante para a dinâmica entre o Estado e as autarquias locais é a da descentralização, em especial a descentralização territorial por ser a que, segundo Amaral

¹ Note-se que o conceito de Administração Pública pode assumir dois sentidos diferentes: um sentido material ou funcional, fazendo apelo à ideia da atividade desenvolvida para assegurar a concreta satisfação, regular e contínua das necessidades públicas de segurança, bem-estar, moral e material; e um sentido orgânico, quando o termo “Administração Pública” se reporta ao sistema complexo de entidades públicas que são instituídas para desempenhar tarefas de administração pública, necessárias à satisfação das necessidades públicas, ou seja, para exercer a função administrativa (Almeida, 2021, p. 21).

² As regiões administrativas embora se encontrem constitucionalmente previstas não se encontram instituídas.

(2019, pp. 727-723) “dá origem à existência de autarquias locais”, tratando-se do “sistema em que a função administrativa esteja confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas territoriais”.

Sobre a descentralização, Fonseca (2020, p. 84) sustenta que esta dimensão implica o reconhecimento da autonomia de determinados órgãos da Administração Pública, manifestada através de várias dimensões: na autonomia político-legislativa, permitindo a existência de “órgãos de governo próprio” e de “competências legiferantes”; na autonomia administrativa, que decorre das atribuições e competências próprias conferidas aos seus órgãos; na autonomia político-económica, relacionada com as áreas patrimonial e financeira; e, por último, na autonomia decisória.

Por seu turno, Andrade (2020, p. 106) apresenta a descentralização no seu sentido estrito como o reconhecimento legal de atribuições próprias a pessoas coletivas públicas dotadas de autonomia e, logo, de interesses e finalidades próprias, cujos respetivos órgãos dispõem de competências próprias e exclusivas, sendo estes eleitos pela população territorial.

Reconduzindo a descentralização à existência de autarquias locais, Amaral (2019, p. 413) evidencia que a consagração constitucional das autarquias locais e o reconhecimento da sua autonomia são, na verdade, os elementos integrantes do conceito jurídico-político da descentralização. Decompondo este conceito nas suas duas vertentes, o autor esclarece que a descentralização em sentido jurídico alude à separação jurídica das autarquias locais do Estado, tratando-se de pessoas coletivas distintas e juridicamente separadas. Neste sentido, o exercício da atividade administrativa é atribuído por lei a pessoas coletivas distintas, não sendo desempenhado unicamente pela pessoa coletiva Estado. Já no que se refere à descentralização em sentido político, o autor direciona esta dimensão à autoadministração, ou seja, à eleição livre dos órgãos representativos locais pela população, administrando-se assim por si própria.

Em face disso pode afirmar-se que a existência de autarquias locais representa a descentralização, enquanto forma de organização do Estado em sentido lato, prevista no artigo 6.º, n.º 1 da CRP, na medida em que tais pessoas coletivas públicas territoriais distintas do Estado prosseguem os interesses próprios das comunidades locais, através do exercício da função administrativa, dispondo, para o efeito, de atribuições reconhecidas por lei e os seus órgãos livremente eleitos pela comunidade local de competências próprias.

Incidindo, em particular, sobre as autarquias locais, importa começar por apresentar uma breve definição destas e abordar os seus elementos constitutivos.

2.2. Autarquias locais

Visitando a Lei Fundamental, o n.º 2 do seu artigo 235.º define autarquias locais como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”.

Partindo do conceito constitucional de autarquias locais, Amaral (2019, p. 408) esclarece que as autarquias constituem pessoas coletivas públicas territoriais, por radicarem no território, que visam a prossecução de interesses próprios de um dado conjunto populacional, propondo uma definição de autarquias locais como “pessoas colectivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes.”.

Neste sentido, e conforme evidenciam Oliveira e Dias (2023, p. 82), constituem elementos essenciais do conceito de autarquia local o território, enquanto parte do território nacional, o agregado populacional, como o conjunto de residentes, os interesses comuns distintos dos interesses nacionais³ e, ainda, os órgãos representativos da população.

Em especial, no que respeita aos interesses prosseguidos pelas autarquias locais, importa assinalar que os municípios visam a prossecução de interesses da população residente na circunscrição territorial do respetivo concelho e, por sua vez, as freguesias visam a prossecução de interesses da comunidade residente na área da respetiva freguesia.

Assoma referir que entre as autarquias locais não existe qualquer hierarquia, porquanto se tratam de “estruturas territorialmente sobrepostas independentes” (Oliveira & Dias, 2023, p. 83), o que vale por dizer que cada categoria de autarquias locais dispõe de um campo de atuação autónomo, incluindo atribuições e competências próprias, sem que haja qualquer

³ Sobre os interesses comuns, Oliveira (2013, pp. 130-131) sustenta que a sua prossecução é, na verdade, o elemento indispensável da noção de autarquia local, pois o território e a população não constituem, por si só, uma autarquia, assumindo-se apenas como tal no momento em que a população de certo território identifica como seu objetivo comum a prossecução de interesses próprios e comuns.

ingerência entre elas, muito embora o âmbito territorial e determinados domínios de ação possam coincidir.

Intimamente relacionado com as autarquias locais encontra-se a autonomia local, prevista no n.º 1 do artigo 6.º da CRP.

Sobre o princípio da autonomia local, Oliveira (2013, p. 82), esclarece que o mesmo constitui um princípio da organização do Estado unitário, traduzindo-se na garantia do respeito pela autonomia conferida às autarquias locais e que figura como um limite material de revisão constitucional (cf. alínea n) do artigo 288.º da CRP), o que significa que existe não só um reconhecimento da sobredita autonomia como também uma verdadeira salvaguarda da mesma.

Conforme Gonçalves (2023, p. 837), a autonomia das autarquias locais assenta nas ideias de “autonomia e autodeterminação, sob sua responsabilidade” o que significa que os poderes por elas exercidos não se encontram sujeitos a orientações ou instruções emanadas pelo Estado ou outra entidade. Neste sentido, e ainda segundo Gonçalves (2023, p. 837), a autonomia local trata-se, por isso, de uma autonomia geral, permitindo que as autarquias locais, salvaguardados os limites impostos por lei, administrem os seus interesses e atuem de acordo com os seus próprios critérios, de modo autodeterminado, sem direção ou orientação de terceiros.

Importa mencionar que, a autonomia local compreende necessariamente o poder regulamentar conferido às autarquias locais pelo artigo 241.º da CRP, o qual constitui um importante instrumento de atuação destas materializado através de regulamentos que incidam sobre o seu campo de atribuições. Sobre o poder regulamentar das autarquias locais, veja-se o capítulo 2.4.4.

Para além da CRP, a autonomia local das autarquias encontra claro respaldo na Carta Europeia de Autonomia Local, de que nos ocupamos de seguida.

2.2.1. Carta Europeia de Autonomia Local

A importância da autonomia local foi reconhecida pela Carta Europeia de Autonomia Local, aberta à assinatura dos Estados-membros integrantes do Conselho da Europa, e aprovada em

15 de outubro de 1985, por ocasião da XX Sessão da Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa, que decorreu entre os dias 15 e 17 de outubro de 1985⁴.

Através desta Carta assume-se que as autarquias locais constituem “a instância mais próxima do cidadão e que lhe permitem participar efetivamente na tomada de decisões que afetam o seu ambiente quotidiano” (Carta, p. 39).

Nesta Carta, mais precisamente no n.º 1 do seu artigo 3.º, a autonomia local surge definida como “o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos políticos”. E prossegue o n.º 2 do mesmo normativo dizendo que aquele direito “é exercido por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, directo e universal”.

Dado o mote da noção de autonomia local, a Carta estabelece, ao longo dos demais normativos, os princípios, meios e formas de concretizar uma real e efetiva autonomia local, sendo de destacar a proteção dos limites territoriais (cf. artigo 5.º), a adequação das estruturas e meios administrativos (cf. artigo 6.º), as condições de exercício das responsabilidades ao nível local (cf. artigo 7.º), a tutela administrativa dos atos das autarquias locais (artigo 8.º), os recursos financeiros (cf. artigo 9.º) e a proteção legal da autonomia local (cf. artigo 11.º).

Entre nós, a Carta Europeia de Autonomia Local foi assinada a 15 de outubro de 1985, tendo sido posteriormente ratificada pela Assembleia da República, através da Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro, encontrando-se em vigor na ordem jurídica portuguesa desde 1 de abril de 1991.

Mais tarde, em 16 de novembro de 2009, foi celebrado um Protocolo Adicional à Carta Europeia de Autonomia Local Relativo ao Direito de Participar nos Assuntos das Autarquias Locais, adotado em Utreque, evidenciando, uma vez mais, a importância da autonomia local e do envolvimento dos cidadãos nos assuntos das autarquias locais, mediante a consagração

⁴ À data de 31 de julho de 2025, constituem Estados-membros do Conselho da Europa e ratificantes desta Carta os seguintes: Albânia, Andorra, Arménia, Áustria, Azerbaijão, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Croácia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Geórgia, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Letónia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Moldávia, Mónaco, Montenegro, Países Baixos, Macedónia do Norte, Noruega, Polónia, Portugal, Roménia, San Marino, Sérvia, República Eslovaca, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Ucrânia e Reino Unido (Council of Europe Portal, s.d.). A Federação Russa também aderiu ao Conselho da Europa em 1998, pese embora tenha sido expulsa por decisão do Comité de Ministros em 16 de março de 2022, devido à invasão da Ucrânia.

de um direito de participação e da adoção de medidas de efetivação do direito de participação.

Em Portugal, o referido Protocolo foi aprovado através da Resolução da Assembleia da República n.º 218/2019, tendo entrado em vigor em 1 de janeiro de 2023 (Council of Europe Portal, s.d.).

Deste modo, a autonomia local configura uma garantia reconhecida às autarquias locais que decorre não apenas da CRP como também da Carta Europeia de Autonomia Local, instrumento que acaba por reforçar a sua importância.

2.2.2. Atribuições e competências

Convocando a distinção efetuada por Caupers (1998, p. 91), as atribuições são os fins que a lei atribui às pessoas coletivas públicas, ao passo que as competências são os poderes jurídicos de que os órgãos de uma pessoa coletiva pública dispõem para prosseguir com as atribuições que lhe são cometidas

Conforme resulta do artigo 2.º do RJAL, constituem atribuições das autarquias locais “a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações”.

Neste sentido, Gonçalves (2023, p. 848) evidencia que as autarquias locais dispõem de uma capacidade geral de ação, assumindo como finalidade a prossecução dos interesses próprios das respetivas populações, desde que não invadam a esfera de atuação de outras entidades públicas.

O plano genérico de atribuições das autarquias locais encontra-se contemplado nos artigos 2.º, 7.º e 23.º do RJAL, constituindo suas atribuições a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, mormente nas áreas ali previstas, sendo a sua prossecução realizada através do exercício das competências atribuídas aos seus órgãos.

Neste quadro, as freguesias e os municípios dispõem de atribuições comuns, nas quais se incluem os domínios de equipamentos rural e urbano, educação, cultura, tempos livres e desporto, ação social, saúde, proteção civil, ambiente e salubridade e desenvolvimento (cf. als. a), c), d), e), f) g), h), i) j) do n.º 2 do artigo 7.º e als. a), d), e), f), g), h), j), k), m), n) do n.º 2 do artigo 23.º, ambos do RJAL). Por outro lado, são atribuições exclusivas das freguesias o abastecimento público, os cuidados primários de saúde, a salubridade, o ordenamento urbano e rural e a proteção da comunidade (cf. als. b), e), h), j) e k) do n.º 2 do artigo 7.º do RJAL) e dos municípios a energia, os transportes e as comunicações, o

património e a ciência, o saneamento básico, a habitação, a defesa do consumidor, o ordenamento do território e o urbanismo, a polícia municipal e a cooperação externa (cf. als. b), c), e), i), k), l), n), o) e p), todas do n.º 2 do artigo 23.º do RJAL).

No entanto, o âmbito de atuação das autarquias locais não se esgota nos domínios genericamente elencados pelo RJAL, podendo estender-se a outros campos de ação por via legislativa, através da transferência de competências do Estado (cf. artigo 111.º do RJAL), da qual é exemplo a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que estabelece o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local, cuja concretização foi alcançada através da publicação de vários diplomas legais de âmbito setorial.

Em particular no que diz respeito aos municípios, Oliveira (2013, p. 296) evidencia que esta categoria de autarquias locais visa prosseguir e assegurar áreas de vasto alcance, cobrindo os domínios mais significativos, de que se destaca o poder de planeamento, relativo ao ordenamento do território e ao urbanismo, e o da execução das obras municipais e a respetiva manutenção, ou seja de infraestruturas e equipamentos como estradas, escolas, habitações sociais, bibliotecas, equipamentos culturais, pavilhões desportivos, piscinas, parques de estacionamento e estações de tratamento de águas residuais.

Assume também uma enorme relevância ao nível da atividade municipal, a prestação de serviços, especificamente os relacionados com a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, designadamente o abastecimento de água, a recolha de lixos, o abastecimento de energia elétrica, a iluminação pública, os transportes urbanos, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a proteção civil, os bombeiros e os transportes e a ação social escolar (Oliveira, 2013, p. 297)⁵.

É ainda de destacar como de particular importância ao nível da administração municipal a disciplina de atividades que podem perigar a segurança, a comodidade e a salubridade da vida em comum (Oliveira, 2013, pp. 297-298).

Do que foi exposto, resulta que o campo de atuação das autarquias locais compreende um vasto leque de atribuições, sendo inúmeras as matérias que lhe cabe prosseguir no interesse

⁵ Embora se assista hodiernamente a uma tendencial transferência da prestação de alguns destes serviços para operadores privados, há que ter presente que tais serviços se mantêm na esfera de atuação municipal, não afastando a sua importância ou sequer, na maior parte das vezes, a responsabilidade dos municípios perante a sua falha (Oliveira, 2013, p. 297).

das respetivas populações, merecendo especial destaque as matérias de ação municipal por compreenderem atividades de maior alcance e importância para a vida em comunidade.

2.3. Formas de exercício da atividade administrativa

Para a prossecução das suas atribuições, a Administração Pública pode exercer atividade administrativa através de distintas formas jurídicas.

Na esteira de Amaral (2018, pp. 143-148), o exercício do poder administrativo pode concretizar-se através de quatro instrumentos, a saber:

- a) Regulamento administrativo, que constituem normas jurídicas, gerais e abstratas que visam disciplinar determinadas situações;
- b) Ato administrativo, enquanto decisão individual e concreta sobre certa situação da vida real, obtida através da aplicação da lei e dos regulamentos;
- c) Contrato administrativo, que assenta em acordos bilaterais celebrados entre entidades administrativas ou entre entidades administrativas e entes privados;
- d) Operações materiais, que constituem atuações práticas que não produzem quaisquer efeitos na ordem jurídica, podendo reconduzir-se à execução material de um ato administrativo proferido em momento anterior.

A par dos instrumentos de atuação acima elencados, Andrade (2020, pp. 138-139) sustenta que a atividade administrativa se desenvolve ainda através de atos jurídicos instrumentais preparatórios (pareceres, vistorias, relatórios) ou comunicativos de decisões administrativas (notificações, editais), bem como de declarações negociais (interpretação de cláusulas contidas em contratos administrativos).

Ademais, Andrade (2020, p. 139) avulta que é cada vez mais frequente o recurso a atuações informais que acabam por revestir uma importância jurídica prática efetiva, produzindo efeitos jurídicos indiretos sobre os procedimentos administrativos, referindo-se a atuações jurídicas fundadas em regras técnicas e de *soft law* ou ainda de princípios fundamentais, como sejam, *inter alia*, recomendações, protocolos e guias de boas práticas.

Atendendo à temática que aqui nos ocupa, impõe-se que se seja feita uma análise mais detalhada do regulamento, enquanto instrumento jurídico adotado pela Administração Pública para o exercício da atividade administrativa.

2.4.Regulamento

2.4.1.Conceito

A doutrina mais entendida tem-se debruçado sobre o conceito de regulamento administrativo e, na sua generalidade, acolhem os mesmos elementos resultando numa definição convergente.

Queiró (1980, p. 1) apresenta o regulamento como “normas jurídicas, dimanadas de órgãos administrativos, no desempenho da função administrativa.”.

Nas palavras de Sousa e Matos (2009, p. 248), “o regulamento é uma decisão de um órgão da administração pública que, ao abrigo de normas de direito público, visa produzir efeitos jurídicos em situações gerais e abstractas”.

Amaral (2018, p. 147), define regulamento administrativo como as “normas jurídicas emanadas no exercício do poder administrativo por um órgão da Administração ou por outra entidade pública ou privada para tal habilitada por lei.”.

Andrade (2020, p. 143) evidencia que “os regulamentos são quaisquer normas emanadas pelos órgãos ou autoridades competentes no exercício da função administrativa, com valor infra-legal («regulamentar») e destinadas, em regra, à aplicação das leis ou de normas equiparadas (designadamente, das disposições normativas directamente aplicáveis da União Europeia).”⁶.

Segundo Almeida (2021, p. 227), os regulamentos constituem “atos normativos – isto é, atos jurídicos contendo normas jurídicas, gerais e abstratas - que são emanados no exercício da função administrativa, no exercício de poderes jurídico-administrativos”.

Atentas as noções apresentadas, pode dizer-se que o regulamento administrativo encerra em si três elementos primordiais:

- a) Numa perspetiva material, o regulamento tem natureza normativa, porquanto define regras de conduta da vida social que reúnem as características de generalidade e abstração, aplicando-se, por isso, a todas as pessoas e situações em si tipificadas. Por um

⁶ Esta definição avançada por Vieira de Andrade revela a importância atual do Direito da União Europeia, admitindo que os regulamentos europeus, embora sejam de aplicabilidade direta, podem carecer de atuações administrativas nacionais, destinados à sua boa execução, aqui se incluindo a emanação de regulamentos administrativos. Esta abertura dos regulamentos administrativos aos atos de Direito da União Europeia encontra reflexo legislativo no n.º 2 do artigo 146.º do CPA, que estabelece a proibição de revogação aos regulamentos necessários à execução das leis em vigor ou de Direito da União Europeia (Moniz, 2023, p. 113).

lado, a generalidade traduz-se na aplicação das normas regulamentares a um número indeterminado de destinatários, definidos através de categorias universais; por outro, a abstração significa que as normas regulamentares se aplicam a situações da vida indeterminadas, definidas igualmente através de conceitos universais (Amaral, 2018, pp. 149-150; Andrade, 2020, p. 144);

b) Numa perspetiva orgânico-formal, o regulamento é, regra geral, emitido por um órgão de uma pessoa coletiva pública que integra a Administração Pública. E diz-se regra geral, pois deparamo-nos com situações de devolução do poder regulamentar a pessoas coletivas públicas que não integram a Administração (é o caso do Parlamento) ou a particulares/entidades de direito privado (é o caso das federações desportivas de utilidade pública desportiva⁷, das Instituições Particulares de Solidariedade Social e das concessionárias)⁸. Em qualquer caso, impõe-se a existência de uma lei habilitante o que, de resto, decorre do n.º 1 do artigo 136.º do CPA (Amaral, 2018, pp. 149-150; Moniz, 2011, p. 391);

c) Finalmente, numa perspetiva funcional, o regulamento é emanado no exercício da função administrativa e não como poderia pensar-se no exercício da função legislativa. Esta distinção assume especial relevância para os órgãos da Administração providos de funções administrativas e funções legislativas⁹, sendo que a emissão de regulamentos se traduz sempre numa expressão normativa resultante do desempenho de funções administrativas (Amaral, 2018, pp. 149-150; Canotilho, 2003, p. 833).

Em termos de direito positivo vigente, o artigo 135.º do CPA define regulamento administrativo, para efeitos desse mesmo Código, como “as normas jurídicas gerais e

⁷ A respeito da aferição da constitucionalidade de normas do Estatuto da Federação Portuguesa de Futebol e do Regulamento disciplinar da mesma Federação, o Ac. do Tribunal Constitucional n.º 472/89 admite a faculdade da atribuição poderes ou funções públicas a entidades de direito privado, para que estas prossigam fins públicos, substituindo-se ao Estado (atuando em seu lugar e em seu nome). Neste horizonte, pode incluir-se o poder regulamentar, caso em que as normas emanadas serão de qualificar como públicas na medida em que a sua produção configura o exercício do poder público conferido pelo Estado.

⁸ Tal como evidencia Moniz (2011, p. 392), estas entidades devem obediência aos limites impostos pelo princípio da legalidade (mormente, pelo princípio da precedência de lei) e a competência regulamentar limita-se ao âmbito das funções administrativas que lhes são cometidas, dependendo de um ato jurídico-público (seja ato legislativo ou ato jurídico-público com base num ato legislativo prévio) que confira à entidade o poder de emitir normas jurídico-públicas.

⁹ É o caso do Governo que dispõe de funções legislativas, podendo dimanar decretos-leis, e de funções administrativas, que incluem competências regulamentares, podendo emanar regulamentos sob várias formas (Queiró, 1980, p. 5)

abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos externos”¹⁰.

Numa análise crítica sobre o conceito de regulamento administrativo adotado no CPA, Lopes (2014, pp. 261-262) exalta duas questões: a confusão entre regulamentos e normas e a restrição dos regulamentos administrativos às normas com efeitos externos. Por um lado, denota-se confusão entre o seu todo e uma parte, pois o regulamento integra normas e estas, por sua vez, encerram em si as características de generalidade e abstração visando regular as condutas dos seus destinatários ou a atribuição de competências a órgãos administrativos. Por outro lado, o autor (Lopes, 2014, pp. 262-263) evidencia que os regulamentos internos são afastados do regime substantivo e procedimental previsto no CPA, podendo surgir dúvidas perante regulamentos mistos: nestes casos, avança que as normas dotadas de eficácia interna aparentam ser uma realidade jurídica paralela, não sendo qualificadas como verdadeiras normas regulamentares.

Perscrutando o mesmo normativo, Moniz (2016, p. 332; 2020, pp. 146-147) afirma que a introdução de eficácia externa ao conceito de regulamento, subtrai os regulamentos internos da disciplina prevista no CPA. Tal não significa, contudo, que se pretenda recusar a natureza de regulamento às normas internas nem afastar a sua natureza jurídica; significa apenas que se pretende delimitar o âmbito de aplicação do regime substantivo e procedimental ali instituído, circunscrevendo-o apenas aos regulamentos externos.

Sem prejuízo disso, atente-se que o n.º 4 do artigo 136.º do CPA determina que as comunicações dos órgãos da Administração Pública que visem orientar padrões de conduta na vida em sociedade (como sejam as diretivas, recomendações, instruções, códigos de conduta ou manuais de boas práticas), embora não disponham de natureza regulamentar para os efeitos daquele Código, estão sujeitos ao princípio da precedência da lei, carecendo por isso de lei habilitante, impondo assim o legislador que os regulamentos internos obedeçam a certos traços próprios do regime dos regulamentos externos (Moniz, 2020, p. 147).

Para melhor compreensão da distinção entre regulamentos externos e regulamentos internos, veja-se o capítulo 2.4.6 que enuncia as tipologias de regulamentos.

¹⁰ A introdução de um conceito de regulamento tem carácter inovador face ao anterior CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro. Note-se que este último diploma para além de não apresentar uma noção de regulamento administrativo, dispunha apenas de algumas normas sobre esta figura jurídica, as quais se conduziam, na sua maioria, ao respetivo regime procedimental (cf. artigos 114.º a 119.º).

2.4.2. Regulamento como fonte de Direito Administrativo¹¹

Moniz (2016, p. 42) apresenta uma abordagem do regulamento sob duas dimensões distintas: por um lado, como fonte de direito e autovinculação da própria Administração e, ainda, como atuação administrativa de autoridade, constituindo um instrumento de comando geral. Esta dicotomia permite, desde logo, compreender que o regulamento constitui não apenas uma forma de agir da Administração, que a vincula no âmbito da atuação administrativa, como também uma forma de obrigação dos seus destinatários.

Sobre o papel do regulamento administrativo como fonte de Direito Administrativo, Amaral (2018, p. 149) reconhece que a produção regulamentar, por um lado, permite ao Parlamento distanciar-se de tarefas mais incómodas ou para as quais não se considera suficientemente conhecedor e, por outro, viabiliza uma adaptação normativa mais célere às mais variadas situações do quotidiano que urgem regular e que se encontram em constante mudança.

No entanto, importa ter presente que, no âmbito do ordenamento jurídico-administrativo, os regulamentos são considerados uma “fonte secundária”, na medida em que os lugares cimeiros das fontes de Direito Administrativo encontram-se ocupados “pelas normas e princípios de direito internacional e de direito da União Europeia, pelas normas e princípios constitucionais, e pela lei ordinária” (Amaral, 2018, p. 148).

2.4.3. Fundamento jurídico do poder regulamentar¹²

Numa posição constitucionalista, Canotilho (2003, p. 834) defende que o fundamento jurídico do poder regulamentar radica na Constituição, sendo, por isso, um “poder constitucionalmente fundado”. Seguindo este sentido, aponta que a Administração Estadual dispõe de poder regulamentar advindo direta e imediatamente da Constituição (cf. alínea c) do n.º 1 do artigo 199.º) e que também os órgãos das regiões autónomas dispõem de poder regulamentar, quanto à legislação regional e demais legislação emitida pelos órgãos de soberania, que se funda na Constituição (cf. alínea d) do n.º 1 do artigo 227.º). Por seu turno, as autarquias locais, através das respetivas assembleias, dispõem de poder regulamentar igualmente fundado na Constituição (cf. artigo 241.º).

¹¹ Acolhendo a posição de Moniz (2023, p. 101), referimo-nos a fontes de Direito Administrativo num duplo sentido: enquanto fonte de atribuição de competências dos órgãos administrativos e de parâmetros de atuação da Administração Pública, bem como de vinculação para o desenvolvimento da atividade administrativa.

¹² Referimo-nos a fundamento jurídico pois, como bem explica Canotilho (2003, p. 834), não se trata de aqui delimitar qualquer justificação política, material ou prática da atribuição do poder normativo regulamentar à Administração, mas antes de compreender, em termos jurídicos, de onde irrompe o poder regulamentar.

Adotando uma visão mais ampla, Canotilho e Moreira (2014, p. 73) bem como Amaral (2018, p. 152; p. 167) admitem que o fundamento jurídico do poder regulamentar repousa na Constituição e na lei, sendo que o poder regulamentar em geral radica originariamente na Constituição e o fundamento de cada regulamento em particular assenta na lei, mediante a exigência de uma lei habilitante para a sua emissão, por forma a dar cumprimento ao princípio da precedência de lei (cf. n.º 1 do artigo 136.º do CPA).

Amaral (2018, pp. 167-168) destaca, porém, duas situações específicas em que o fundamento do poder regulamentar se afasta da Constituição e da lei: os regulamentos internos, cujo fundamento radica no “poder de direção, próprio do superior hierárquico” e os regimentos de órgãos colegiais, cujo fundamento reside no “poder de auto-organização dos órgãos colegiais”¹³.

2.4.4. Poder regulamentar das autarquias locais

O poder regulamentar das autarquias locais encontra-se constitucionalmente consagrado no artigo 241.º da CRP, estabelecendo que “As 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”.

O poder normativo das autarquias constitui uma verdadeira expressão da autonomia local, que assenta na “capacidade efectiva de as autarquias locais regularem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade, e no interesse das populações, os assuntos que lhe estão confiados” (Canotilho & Moreira, 2014, p. 740).

As autarquias locais encontram-se, assim, habilitadas a emitir regulamentos para a prossecução dos interesses próprios das respetivas populações, sendo que as normas que delimitam as suas atribuições determinam não só a sua esfera de atuação como também a competência objetiva para a prolação de regulamentos (Gonçalves, 2023, pp. 167-168).

Deste modo, o poder regulamentar constitucionalmente conferido às autarquias locais permite-lhes adotar medidas adequadas a ordenar a vida local e a obter uma satisfação das necessidades coletivas da respetiva população, dentro do seu campo de atuação (Oliveira, 2013, p. 220).

¹³ No entanto, o artigo 20.º, n.º 3 do CPA admite que os órgãos colegiais adotem o seu regimento no quadro das normas legais e estatutárias aplicáveis, admitindo-se a aproximação de um verdadeiro fundamento jurídico para a sua emanção.

Este poder regulamentar das autarquias locais constitucionalmente reconhecido satisfaz-se com a previsão legal global, em diploma legal próprio, dos poderes normativos conferidos aos órgãos das autarquias locais, sem necessidade de uma lei prévia individualizada que contenha uma habilitação específica para cada regulamento (Almeida, 2021, p. 251; Canotilho & Moreira, 2014, p. 740). Neste sentido, encontram-se no RJAL os poderes regulamentares genericamente conferidos aos órgãos deliberativos das autarquias locais, competindo à assembleia de freguesia e à assembleia municipal, sob proposta da junta de freguesia e da câmara municipal, a aprovação de regulamentos com eficácia externa, nos termos do disposto nas alíneas f) do n.º 1 do artigo 9.º e g) do n.º 1 do artigo 25.º do RJAL, consoante se trate de uma freguesia ou de um município.

Ainda no âmbito do poder regulamentar das autarquias locais, é de particular importância o n.º 7 do artigo 112.º da CRP que preceitua que os regulamentos devem indicar expressamente as leis que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão, pelo que, no caso dos regulamentos das autarquias locais, a lei habilitante para emitir os regulamentos corresponde à que enuncia as atribuições da respetiva categoria de autarquia local e que indica o órgão autárquico competente para a sua emanação, definindo assim a competência objetiva e subjetiva (Canotilho & Moreira, 2014, p. 740).

Dito de outra forma, para dar cumprimento ao referido comando constitucional previsto no n.º 7 do artigo 112.º, o exercício do poder regulamentar das autarquias locais tem como lei habilitante a que confere competência objetiva e subjetiva para a emissão do regulamento, sendo, em regra, tais competências resultantes do RJAL que indica as atribuições das autarquias locais e a competência dos respetivos órgãos (Oliveira, 2013, pp. 221-222)¹⁴.

Quanto a nós, o sobredito poder regulamentar das autarquias locais configura, não raras vezes, um poder que se aproxima da figura civilística do poder-dever ou poder funcional¹⁵ como forma de garante do exercício da atividade administrativa fundado nos princípios gerais que norteiam a Administração Pública. Pense-se, por exemplo, na competência cometida à câmara municipal para “apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o município, incluindo aquelas que

¹⁴ Só assim não sucede nos casos de regulamentos de execução, em que a própria lei determina a aprovação de um regulamento para disciplinar determinada matéria (Oliveira, 2013, p. 222) ou, ainda, nos casos em que se verifica uma transferência de competências, como é o caso da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que prevê poderes de atuação em novas áreas.

¹⁵ Recorrendo à doutrina mais entendida, o poder-dever ou poder funcional consiste numa obrigação ou vinculação ao exercício dos poderes que são cometidos ao seu titular, desprovida de margem de liberdade de atuação por estarem em causa interesses que não são apenas deste (Pinto, 2020, p. 179; Justo, 2022, p. 40).

contribuam para a promoção da saúde e prevenção das doenças”, prevista pela alínea u) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL. Ora, se em determinado concelho existirem várias associações culturais, torna-se fundamental que o município crie um corpo normativo regulamentar que estabeleça regras claras, objetivas e transparentes que versem sobre os tipos de apoios, o montante, os critérios para a sua concessão, a forma de os requerer, os meios de fiscalização bem como as sanções em caso de incumprimento (Valles, p. 9).

2.4.5. Limites do poder regulamentar

Conforme resulta do artigo 241.º da CRP, o poder regulamentar conferido às autarquias locais deve obedecer aos limites impostos pela Constituição, pelas leis e pelos regulamentos das autarquias de grau superior e das autoridades com poder tutelar.

Neste cenário, perfilhando a posição de Amaral (2018, pp. 169-176), pode dizer-se que os limites do poder regulamentar acompanham o próprio posicionamento dos regulamentos na hierarquia das fontes de direito, encontrando limitações ao nível:

- a) Dos princípios gerais de direito (Amaral, 2018, p. 169);
- b) Da Lei Fundamental, compreendendo-se neste âmbito não só as regras sobre a competência¹⁶ e a forma dos regulamentos, como também a reserva de certas matérias e, ainda, os princípios ou normas constitucionais, sendo a inobservância destes elementos geradora da inconstitucionalidade dos regulamentos (Amaral, 2018, pp. 169-170), por violação do princípio da constitucionalidade previsto no n.º 3 do artigo 3.º;
- c) Dos princípios gerais de Direito Administrativo, os quais não podem ser derogados pelos regulamentos. A título de exemplo, pode convocar-se o princípio da inderrogabilidade singular dos regulamentos, previsto no n.º 2 artigo 142.º do CPA (Queiró, 1980, p. 17; Amaral, 2018, p. 170);
- d) Do princípio da legalidade, que assume um sentido negativo, que significa que a Administração pode atuar em tudo o que a lei não proíba, e um sentido positivo, porquanto a Administração só pode atuar com base na lei, conforme decorre do n.º 2 do artigo 266.º da CRP e do n.º 1 do artigo 3.º do CPA (Canotilho, 2003, p. 833). Este princípio tem as seguintes refrações que, no âmbito da temática que aqui nos ocupa, importa saber:

¹⁶ Veja-se o Ac. do Tribunal Constitucional n.º 160/93 que julgou inconstitucional o regulamento aprovado por deliberação da Assembleia Municipal de Vila Nova de Famalicão, tomada em 14 de maio de 1983, que estabelecia os afastamentos a observar na construção de novas edificações. Em particular, o Tribunal fundou a sua decisão no facto de o regulamento não indicar as normas que conferiam competência subjetiva e objetiva à assembleia municipal para prolatar o regulamento.

- i) Princípio da preferência de lei: significa que um regulamento não pode, em caso algum, contrariar um ato legislativo, na medida em que este assume primazia sobre os regulamentos administrativos (Canotilho, 2003, p. 835; Amaral, 2018, p. 170). Deste princípio decorre a proibição de regulamentos delegados que visem derogar, modificar, suspender ou revogar um ato legislativo, cf. n.º 5 do artigo 112.º da CRP¹⁷;
- ii) Princípio da reserva de lei: Este princípio assume duas dimensões. Primeiramente, o poder regulamentar não pode visar disciplinar matérias que se encontrem sob reserva de lei (*princípio da reserva material de lei*), com exceção dos regulamentos de execução¹⁸. Segundamente, o poder regulamentar depende sempre de precedente lei habilitante (*princípio da precedência de lei*) (Amaral, 2018, pp. 172-173), sendo que o n.º 2 do artigo 136.º do CPA impõe, a este respeito, que os regulamentos devem citar as concretas leis que os habilitam, sendo o incumprimento desta exigência cominado com a inconstitucionalidade formal do regulamento (Canotilho & Moreira, 2014, p. 77).
- e) Dos regulamentos emitidos por órgãos hierarquicamente superiores, pois atendendo ao poder regulamentar conferido aos vários níveis da Administração Pública, há que ter presente os níveis de prevalência dos regulamentos entre si, o que resulta, desde logo do artigo 138.º do CPA. Neste quadro, os regulamentos emanados pelo Governo prevalecem sobre as normas das demais entidades com poder regulamentar, ainda que subsequentes a estas últimas, sem prejuízo, porém, da competência regulamentar conferida às Assembleias Legislativas Regionais, nos casos em que os atos legislativos não reservem para o Governo a sua regulamentação (cf. alínea d) do n.º 1 do artigo 227.º e n.º 1 do artigo 232.º da CRP). Em relação às autarquias locais, os regulamentos emanados por

¹⁷ Sobre esta problemática, importa convocar o Ac. do TC n.º 197/2023 que, a propósito da apreciação de normativos relativos ao Regulamento do Regime de Acesso, Atribuição e Gestão do Parque Habitacional do Município de Tavira, declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas contidas nos n.ºs 4 e 5 do artigo 2.º da Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro, na redação conferida pela Lei n.º 32/2016, de 24 de agosto, que estabelece o novo regime do arrendamento apoiado para habitação. Em síntese, estava em crise a possibilidade conferida pelos citados preceitos legais às regiões autónomas e às autarquias locais de aprovarem regulamentação própria tendo em vista a adaptação daquela lei às realidades física e social, estabelecendo, contudo, alguns limites.

Ora, este Tribunal entendeu, *inter alia*, que prever a possibilidade de adaptação da lei mediante regulamentação, trata-se de habilitar as regiões autónomas e as autarquias locais a aprovar regulamentos modificativos (regulamento delegado) e, por isso, aptos a alterar e a revogar os normativos constantes da lei, consubstanciando uma violação do disposto no n.º 5 do artigo 112.º da CRP, qualificando, por conseguinte, os n.ºs 4 e 5 do artigo 2.º da Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro, na redação conferida pela Lei n.º 32/2016, de 24 de agosto, como feridos de inconstitucionalidade material.

¹⁸ No entanto, veja-se a este respeito Moniz (2011, p. 123) que propugna que, no quadro dos regulamentos independentes, é admissível a sua emissão em matéria de reserva de lei “desde que se limitem a consagrar aspectos meramente acessórios do regime principal já consagrado por lei(s).”

autarquia de grau superior prevalecem sobre os regulamentos das demais autarquias (cf. artigo 241.º da CRP) (Amaral, 2018, p. 175);

f) Da proibição de o regulamento impor deveres, encargos, ónus, sujeições ou sanções com eficácia retroativa e, também, de reportarem os seus efeitos a data anterior à da sua lei habilitante, conforme decorre dos n.ºs 1 e 2 do artigo 141.º do CPA (Amaral, 2018, p. 176);

g) Da competência e da forma, na medida em que a Lei Fundamental e a lei ordinária estipulam a competência dos órgãos e as formalidades a que a elaboração e alteração de regulamentos devem obedecer (Amaral, 2018, p. 176).

Importa mencionar que os regulamentos desconformes à Constituição, à lei, aos princípios gerais de Direito Administrativo ou que contenham prescrições contrárias ao Direito Internacional¹⁹ ou ao Direito da União Europeia são sancionados com invalidade pelo n.º 1 do artigo 143.º do CPA.

Acresce fazer uma breve menção quanto aos regulamentos da UE, os quais se caracterizam por serem dotados de carácter geral, aplicabilidade direta e obrigatórios (cf. § 2 do artigo 288.º do TFUE).

Sobre a aplicabilidade direta, Gorjão-Henriques (2022, pp. 301-302) destaca que os regulamentos da UE, desde que reúnam as condições de validade e vigência, incorporam-se na ordem jurídica dos Estados-membros, produzindo efeitos diretos, o que não significa que a sua vigência efetiva não possa ficar deliberadamente dependente da adoção de medidas complementares de direito interno (leis, regulamentos, medidas administrativas ou financeiras), caso em que os Estados-membros são expressa ou implicitamente habilitados para o efeito. Quanto ao ordenamento jurídico português, veja-se que a incorporação dos regulamentos da UE mereceu tutela constitucional, nos n.ºs 3 e 4 do artigo 8.º da CRP, produzindo, em princípio, efeitos diretos na esfera jurídica dos seus destinatários (Gorjão-Henriques, 2022, pp. 302-303).

A par disso, Gorjão-Henriques (2022, p. 301) afirma que a obrigatoriedade destes regulamentos pressupõe que não possam ser colocados em crise por atos normativos de Direito Interno, em especial de nível infraconstitucional. Com efeito, conforme nos transmite Machado (2022, p. 208), as entidades legislativas, administrativas e judiciais nacionais ficam

¹⁹ Abstemo-nos de nos ocupar da relação entre o Direito Internacional e os regulamentos administrativos, atendendo à sua maior complexidade e para que não nos afastemos do objeto principal da presente dissertação.

obrigadas a executar e aplicar as prescrições constantes dos regulamentos da UE e a abster-se de adotar medidas contraditórias.

No mesmo sentido, Lucas (2021, p. 266) evidencia que a jurisprudência do TJUE tem assumido uma posição bastante clara sobre a aplicabilidade direta dos regulamentos comunitários, referindo que as autoridades nacionais estão impedidas de conceber legislação nacional que dissimule os efeitos de um regulamento da UE.

Daqui resulta, portanto, que se deva admitir que também os regulamentos da UE constituem um limite do poder regulamentar nacional, na medida em que os regulamentos não podem desrespeitar ao que naqueles seja estabelecido, sob pena de ficar ferido de invalidade, por força do n.º 1 do artigo 143.º do CPA.

2.4.6. Tipologias de regulamentos

Os regulamentos administrativos podem ser classificados em função de vários critérios. Seguidamente apresentam-se os critérios considerados de maior relevância e as tipologias que os integram, evidenciando as diferentes nuances em termos de regime jurídico aplicável.

a) Critério da eficácia: regulamentos internos e regulamentos externos

Em relação aos efeitos que produzem, os regulamentos podem ser classificados como internos e externos, conforme se dirijam exclusivamente ao interior da pessoa coletiva pública (mormente aos agentes administrativos) ou se destinem aos sujeitos externos à pessoa coletiva pública.

Deste modo, como afirma Moniz (2016, p. 333), a primordial diferença entre o regulamento interno e regulamento externo prende-se com a projeção da sua eficácia, ou seja, com os respetivos destinatários.

No pensamento de Queiró (1980, pp. 5-6), os regulamentos internos têm uma eficácia jurídica unilateral, o que significa que a eficácia se esgota no âmbito da própria Administração, dirigindo-se exclusivamente ao interior da organização administrativa, sem repercussão direta nas relações entre esta e os particulares.

Por isso, os regulamentos internos tendem 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” (Andrade, 2020, p. 145).

Por seu turno, os regulamentos externos dispõem de uma eficácia jurídica bilateral, no sentido de que se dirigem não apenas à Administração, mas também a particulares que se encontrem numa relação de subordinação geral face à Administração (Queiró, 1980, p. 5).

Deste modo, os regulamentos internos produzem efeitos meramente internos, isto é, dirigem-se apenas aos órgãos, serviços e agentes que integram a Administração do órgão e autor do regulamento, esgotando aí os seus efeitos, ao passo que os regulamentos externos produzem efeitos na esfera jurídica de terceiros, dirigindo-se a pessoas individuais ou coletivas públicas e privadas que não integram a Administração (Moniz, 2016, p. 333; Abreu, 1987, p. 95).

Porém, conforme admite Lopes (2014, p. 263), não raras vezes os regulamentos de eficácia imediatamente interna acabam por comportar efeitos mediatamente externos sobre os particulares, o que conduz à sua qualificação como regulamentos com efeitos externos e, por conseguinte, sujeitos a todas as imposições substantivas e procedimentais previstas no CPA.

Também ao nível do seu fundamento jurídico, os regulamentos internos e externos distanciam-se: enquanto a competência para a emissão de regulamentos externos se funda originariamente na CRP e em particular numa lei de habilitação prévia, a competência regulamentar interna reside no poder de direção do superior hierárquico ou de auto-organização da Administração, dispensando, por isso, uma lei habilitante para o seu reconhecimento (Amaral, 2018, 167-168; Andrade, 2020, p. 145; Oliveira & Dias, 2023; p. 164)²⁰.

Embora esta diferenciação seja aparentemente de fácil compreensão, nem sempre assim é quando entramos no campo prático. Na verdade, casos há em que os regulamentos internos, ou determinadas normas neles contidas, embora vinculem apenas o seio das organizações administrativas, são suscetíveis de produzir efeitos externos, ainda que indiretamente. A título de exemplo, convoca-se o de um regulamento de organização que estrutura e disciplina o funcionamento das unidades administrativas no seio de um ente público, regulando o modo como os agentes administrativos se relacionam com os administrados e incluindo as formas como os administrados podem fazer valer os seus direitos e as prestações que lhes são devidas (Abreu, 1987, p. 99). Neste caso concreto, não obstante a pretensão primordial possa ser, efetivamente, estabelecer a estrutura organizacional e disciplinar o funcionamento de serviços administrativos, não podemos ignorar que a regulação da relação dos agentes

²⁰ Esta questão foi já objeto de estudo no capítulo 2.4.3., a respeito do fundamento jurídico do poder regulamentar.

administrativos com administrados e dos modos de reação dos particulares são de considerar como normas de eficácia externa. Em face do explanado, quando estamos perante um regulamento que estabelece aspetos de organização e funcionamento dos serviços administrativos, pese embora se tenda em considerar que, *prima facie*, se trata de um regulamento interno, há que olhar atentamente para as normas e perspetivar se afetam pessoas externas aos serviços ou aos próprios trabalhadores na sua qualidade de cidadão comum, o que resulta numa classificação do regulamento com externo.

Sousa e Matos (2009, p. 258) vão ainda mais longe e entendem que as normas cuja aplicação projete a sua eficácia para trabalhadores públicos na sua qualidade de cidadãos devem ser classificadas como normas de carácter externo.

Seguindo de perto Abreu (1987, pp. 95-110), duas das espécies típicas de regulamentos internos são os regulamentos de organização e os regulamentos de direção. Enquanto os primeiros, “estruturam órgãos internos e serviços administrativos, regulam a sua actividade (que não tem eficácia exterior, pelo menos directa) ou funcionamento, e determinam as funções dos agentes”, os segundos reconduzem-se às circulares como “ordens gerais e abstractas, transmitidas por escrito, destinadas a regular o funcionamento dos serviços ou a uniformizar a interpretação das leis”.

Em termos de regime jurídico, a distinção entre regulamentos internos e regulamentos externos assume uma especial importância pela seguinte ordem de razões:

- a) Atendendo ao conceito de regulamento apresentado pelo CPA, para efeitos da matéria jurídica nele contida²¹, é seguro afirmar que os regulamentos internos não estão sujeitos ao regime previsto no CPA e, logo, às normas procedimentais previstas nos seus artigos 97.º a 101.º;
- b) Quando falamos especificamente de regulamentos autárquicos, temos que o regulamento interno é aprovado pelo órgão executivo (junta de freguesia ou câmara municipal, cf. alínea h) do n.º 1 do artigo 16.º e alínea k) do n.º 1 do artigo 33.º, ambos do RJAL), ao passo que o regulamento externo é aprovado pelo órgão deliberativo (assembleia de freguesia ou assembleia municipal), sob proposta do órgão executivo (junta de freguesia ou câmara municipal, cf. alínea f) do n.º 1 do artigo 9.º e alínea g) do n.º 1 do artigo 25.º, ambos do RJAL);

²¹ A este respeito, *vide* o capítulo 2.4.1. relativo ao conceito de regulamento administrativo.

- c) O princípio da inderrogabilidade singular, previsto no n.º 2 do artigo 142.º do CPA, nos termos do qual não é permitido a um órgão administrativo afastar a aplicação de um regulamento por ato administrativo individual e concreto para determinado caso, vale apenas para os regulamentos externos (Moniz, 2016, p. 336; Andrade, 2020, p. 145)²²;
- d) Somente os regulamentos externos são suscetíveis de impugnação judicial, em virtude de apenas nestes radicar uma relação jurídico-administrativa externa ou intersubjetiva, entendendo-se como tal as relações jurídicas estabelecidas entre a Administração e os particulares e as interadministrativas, que se contrapõem às relações intrapessoais ou intrasubjetivas (Moniz, 2016, p. 337; Andrade, 2020, p. 145; Andrade, 2022, pp. 60-63).

b) Critério do âmbito de aplicação: regulamentos gerais, regulamentos especiais e regulamentos setoriais

Consoante o âmbito de aplicação subjetiva, isto é, os sujeitos a quem é dirigido, os regulamentos podem classificar-se como gerais, especiais ou setoriais.

Na esteira de Moniz (2016, p. 338), os regulamentos especiais dirigem-se a sujeitos que se encontram numa especial relação de Direito Administrativo, ao passo que os regulamentos gerais são todos os demais. E por relação especial de Direito Administrativo, a autora alude às situações em que os particulares detêm uma estreita conexão ou ligação com a Administração, sendo disso exemplo o preso, o aluno de uma escola pública, o doente de um estabelecimento de saúde público ou o trabalhador titular de uma relação jurídica de emprego público.

Acabam por ser situações que vão para além da mera relação geral de Direito Administrativo, visando determinados sujeitos em função de uma relação orgânica e, logo, da qualidade adquirida (funcionários, alunos, utentes, militares, presos, internados) (Moniz, 2016, p. 338; Andrade, 2020, p. 144).

²² Isto não significa, porém, que seja permitido, sem mais, afastar a aplicação de um regulamento interno convocado para um caso concreto. Há que atender aos princípios gerais da atividade administrativa que, em todo o caso, enformam a atuação administrativa, designadamente os princípios da imparcialidade e da igualdade e, neste sentido, a preterição de um regulamento interno pode indiciar uma violação dos elencados princípios e indiciar um mau uso do poder discricionário ou até arbitrariedade por parte da Administração (Moniz, 2016, p. 335; Andrade, 2020, p. 145; Oliveira & Dias, 2023, pp. 163-164). Em sentido contrário, Abreu (1987, p. 178) defendia não vislumbrar razões para que a Administração se afaste do cumprimento dos regulamentos internos por si emitidos, entendendo que a normatividade não deixa de ser vinculante apenas pelo facto de ser interna.

Esta destrição reveste-se de especial importância para a tramitação procedimental do regulamento, em particular no tocante à fase de participação, na medida em que se tende a enveredar pela consulta pública quando se trata de um regulamento geral e, por outro lado, os regulamentos especiais propiciam a adoção da audiência dos interessados (Moniz, 2016, p. 339).

Andrade (2020, p. 144) admite uma terceira classificação no que respeita ao critério do âmbito de aplicação dos regulamentos: a par dos regulamentos gerais e especiais, acrescenta os regulamentos setoriais quando versam sobre a regulação de determinado setor de atividade económica ou social.

Admitindo esta classificação, consideramos que os regulamentos setoriais, por serem de âmbito particular, tendem a convocar a participação procedimental através de audiência dos interessados, à semelhança dos regulamentos especiais.

c) Critério da relação com a lei: regulamentos de execução, complementares, independentes e autorizados

Quanto à classificação dos regulamentos em função da sua relação com a lei, importa clarificar, antes de mais, que se trata de uma classificação atinente apenas aos regulamentos externos (Queiró, 1980, p. 8; Moniz, 2016, p. 339). E bem se compreende que assim seja:volvendo ao fundamento jurídico do poder regulamentar²³, recorde-se que apenas os regulamentos com eficácia externa têm o seu fundamento na lei e, nessa medida, somente quanto a estes se poderá traçar uma classificação face à sua relação com a lei.

Neste conspecto, em função da sua relação com a lei ou grau de dependência em relação à lei, os regulamentos externos podem classificar-se como regulamentos de execução ou executivos, regulamentos complementares, regulamentos independentes ou autónomos ou regulamentos autorizados ou delegados.

No entanto, adianta-se que nem todas as elencadas tipologias de regulamentos são admitidas no nosso ordenamento jurídico pela Lei Fundamental, conforme se verá adiante.

²³ A temática do fundamento jurídico do poder regulamentar encontra-se desenvolvida no capítulo 2.4.3.

i) Regulamentos de execução ou executivos

Almeida (2021, p. 248) caracteriza esta espécie de regulamentos como os que “estabelecem condições para a aplicação prática de uma lei, regulando aspectos de pormenor, e dão resposta a questões técnicas que a lei deixou em aberto”.

A existência deste tipo de regulamentos é admitida pela CRP que, no n.º 7 do seu artigo 112.º, dispõe que “os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regular”, referindo-se, portanto, aos regulamentos de execução, cuja emissão depende de uma lei precedente e que visam regular.

Moniz (2016, p. 339) sustenta que esta tipologia de regulamentos constitui um mecanismo jurídico que desempenha a função de desenvolver e completar a lei e que, portanto, em estreita conexão com a lei, visa esclarecer ou pormenorizar normativos legais.

Procurando esclarecer com mais acuidade a função prática destes regulamentos, Oliveira e Dias (2023, p. 167) argumentam que estes regulamentos visam interpretar as normas legais, de modo a permitir a sua plena compreensão e a aplicabilidade uniforme pelos órgãos administrativos, procurando, nos casos obscuros, esclarecê-las; quando lacunosas, precisá-las; e, quando incompletas, pormenorizá-las. Neste sentido, ainda de acordo com os mesmos autores (Oliveira & Dias, 2023, p. 167), estes regulamentos destinam-se, por exemplo, a fixar regras orgânico-processuais ou a explicitação dos requisitos factuais legais de modo técnico-científico.

No mesmo sentido, Andrade (2020, p. 145) indica que estes regulamentos são necessários à execução das leis, ou pelo menos à sua boa execução, organizando procedimentos, pormenorizando, interpretando ou integrando lacunas.

Perante tudo isto, pode dizer-se estes regulamentos acabam por ser uma extensão da própria lei que visam regular, na medida em que não aportam qualquer inovação face à mesma, mas antes dispõem sobre questões indispensáveis à aplicação da lei, constituindo, por isso, a tipologia de regulamentos de relação mais estreita com a lei.

ii) Regulamentos complementares

Segundo Oliveira e Dias (2023, p. 167), os regulamentos complementares destinam-se a permitir à Administração completar as leis, na sequência de um quadro legal geral.

Por seu turno, Sousa e Matos (2009, p. 257) entendem os regulamentos complementares como aqueles que desenvolvem aspetos normativos que a lei não cuidou de regular, mas que, ainda assim, se afiguram fundamentais para que a lei adquira plena exequibilidade.

Admite-se que estes regulamentos podem ser de dois tipos: regulamentos complementares de desenvolvimento, mediante os quais a Administração completa as leis que se limitam a estabelecer as bases gerais ou diretrizes em determinada matéria, permitindo uma inovação controlada, respeitando o fim e o quadro normativo; ou, regulamentos complementares integrativos através dos quais a Administração aplica o quadro legal estabelecido para abranger situações especiais não previstas (Oliveira & Dias, 2023, p. 167; Andrade, 2020, pp. 146-147).

Procurando destringir entre os regulamentos de execução e os regulamentos complementares, Almeida (2021, p. 248), baseando-se na classificação apresentada por Sousa e Matos (2009, pp. 256-257) refere que os primeiros desempenham um papel indispensável à aplicação prática da lei, possibilitando a sua aplicação, enquanto os segundos visam complementar aspetos que a lei não cuidou de forma pormenorizada, mas que são necessários para que a lei seja plenamente exequível.

iii) Regulamentos independentes e autónomos

Em termos substanciais, os regulamentos independentes encontram-se definidos no n.º 3 do artigo 136.º do CPA como aqueles que “visam introduzir uma disciplina inovadora no âmbito das atribuições das entidades que os emitam”.

Sobre estes regulamentos, Almeida (2021, p. 249) define-os como regulamentos emanados pela Administração sem que seja referenciado o conteúdo de uma lei anterior que visa executar, estabelecendo, na verdade, disciplina inovadora em determinada matéria, compreendida nas atribuições conferidas às entidades que os editam.

Também Caupers (1998, p. 253) entende que esta tipologia de regulamentos não se refere a nenhuma lei específica, motivo pelo qual têm somente de identificar a norma legal que atribui competência regulamentar subjetiva, ou seja, que confere poderes funcionais ao órgão da pessoa coletiva pública para emitir o regulamento.

Neste contexto, fala-se em regulamento autónomo quando se está perante um regulamento independente, mas que, por ser editado por entidades integrantes da Administração autónoma e que estabelece uma disciplina inovadora para a prossecução e satisfação dos

interesses próprios das comunidades locais, adquire esta designação (Abreu, 1987, p. 47; Moniz, 2016, p. 343; Moniz, 2023, pp. 104-105).

Na verdade, a admissibilidade de regulamentos autónomos decorre, em primeira linha, do princípio da descentralização e, em particular, da autonomia local que abrange a autonomia normativa constitucionalmente reconhecida às autarquias locais pelo artigo 241.º da CRP (Moniz, 2016, p. 343; Moniz, 2023, p. 104).

Em termos de relação com a lei, os regulamentos independentes constituem o lado oposto do espectro face aos regulamentos de execução na medida em que aqueles estabelecem uma disciplina primária sobre determinada matéria, que integra o conjunto dos interesses próprios da entidade que o emite, resultando num verdadeiro “poder de produção normativa primário” em contraposição com os últimos que são emitidos em estreita conexão com a lei (Moniz, 2016, p. 343).

A respeito desta tipologia de regulamentos, Canotilho e Moreira (2014, p. 72) argumentam que o ordenamento jurídico-constitucional português admite a produção regulamentar precedida de uma “pura norma de produção normativa”, ou seja, de uma lei que se limita a atribuir aos órgãos que os emanem (competência subjetiva) a competência para introduzirem disciplina inovadora sobre determinada matéria (competência objetiva).

Apesar da sua natureza inovadora, os regulamentos independentes devem obedecer a determinados limites, a saber:

- a) Desde logo, a proibição de derrogação de uma disposição legal anterior, em consagração do princípio da preferência de lei;
- b) Caso a matéria constitua reserva absoluta ou relativa de competência legislativa da Assembleia da República, não é permitido que sobre a mesma seja emanado regulamento independente, sendo apenas admitida a emissão de regulamentos de execução (Almeida, 2021, p. 250; Abreu, 1987, pp. 80-81).

iv) Regulamentos autorizados ou delegados

Estes regulamentos são os que a Administração, com base numa habilitação legal expressa, atua autorizada e em verdadeira substituição do legislador, demitindo-se este último da função legislativa e praticamente delegando-a na Administração para que esta, através de regulamentos, discipline determinadas relações sociais (Oliveira & Dias, 2023, p. 167; Andrade, 2020, p. 147).

Visitando a Lei Fundamental, encontra-se no n.º 5 do seu artigo 112.º a proibição de que “nenhuma lei pode criar outras categorias de atos legislativos ou conferir a atos de outra natureza o poder de, com eficácia externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar qualquer dos seus preceitos.”.

Pois bem, embora a disposição transcrita não se refira expressamente aos regulamentos, deve entender-se que o segmento “atos de outra natureza” abrange os demais atos normativos, para além das leis, nos quais se integram os regulamentos (Canotilho & Moreira, 2014, p. 68). Deste modo, está-se perante uma verdadeira proibição constitucional da existência de regulamentos autorizados ou delegados no ordenamento jurídico português, ou seja, de regulamentos pelos quais a Administração, mediante autorização legislativa, emanem normas inovadoras dotadas de eficácia externa que interpretem, integrem, modifiquem, suspendam ou revoguem normativos legais, com eficácia externa, em obediência pelo princípio de preferência de lei (Sousa & Matos, 2009, p. 250; Andrade, 2020, p. 149; Almeida, 2021, p. 239).

d) Critério da operatividade: regulamentos imediatamente operativos e regulamentos mediatemente operativos

Como evidencia o subtítulo, a presente diferenciação entre estes regulamentos reside na sua operatividade ou, dizendo de outra forma, na sua aplicação.

Conforme esclarece Moniz (2016, p. 344) “os regulamentos imediatamente operativos prescindem de qualquer ato administrativo de aplicação, produzindo os seus efeitos (...) na esfera jurídica dos destinatários sem dependência de um ato (administrativo ou judicial)”, ao passo que “os regulamentos mediatemente operativos, pelo contrário, apenas produzem os seus efeitos relativamente aos destinatários através de um ato (administrativo ou judicial) de aplicação”.

Assim, nos regulamentos imediatamente operativos, os efeitos repercutem-se na esfera jurídica dos seus destinatários de forma automática e sem necessidade de um ato específico de aplicação, bastando-se com o preenchimento em concreto dos requisitos abstratamente estabelecidos nas normas regulamentares. São classificados como regulamentos imediatamente operativos os que proíbem (dispondo sobre uma obrigação condicional de abstenção de determinado comportamento) ou que impõem a adoção de condutas específicas a pessoas determinadas ou determináveis, bem como os que determinam ou alteram um

estatuto de pessoas ou de coisas, os que fixam o custo de um bem ou serviço (tarifas, taxas ou preços) e, ainda, os planos urbanísticos (Andrade, 2020, p. 146).

Por seu turno, os regulamentos são mediatemente operativos quando regulam de forma abstrata situações da vida quotidiana, ficando a sua aplicação aos casos concretos e produção de efeitos na esfera jurídica dos destinatários dependente da prática de um ato administrativo ou judicial (Andrade, 2020, pp. 145-146).

Esta distinção é de suma importância ao nível da impugnação de normas no contencioso administrativo, fundada na sua ilegalidade, pois consoante o tipo de operatividade das normas regulamentares será diferente a iniciativa de declaração de ilegalidade da norma e a circunscrição dos efeitos de tal declaração, conforme resulta do disposto no artigo 73.º do CPTA.

2.4.7. Relações entre os regulamentos

No quadro dos regulamentos, as relações entre si são disciplinadas no artigo 138.º do CPA, existindo uma ordem de prevalência que disciplina a relação inter-regulamentos.

Desde logo, a regra é que os regulamentos governamentais têm primazia sobre os demais, salvo se estes configurarem normas especiais, conforme resulta do artigo 241.º da CRP, do n.º 1 do artigo 138.º e da segunda parte da al. a) do n.º 2 do artigo 143.º do CPA (Moniz, 2016, p. 379). Deste modo, a primazia dos regulamentos governamentais depende do facto de o seu objeto compreender matéria de interesse nacional que, contudo, se situa fora do âmbito do regulamento autónomo, sob pena de violação da autonomia regulamentar local, ou disser respeito a situações de relação tutelar (Moniz, 2016, p. 381).

No entanto, observando exclusivamente a relação entre os regulamentos governamentais e os regulamentos autárquicos, o n.º 1 do artigo 138.º do CPA estabelece que a primazia daqueles primeiros sobre os segundos depende da verificação de duas condições cumulativas: por um lado, que as normas governamentais recaiam sobre as atribuições concorrentes do Estado e das entidades autónomas; por outro, que as normas dos entes autónomos não constituam normas especiais²⁴ face às normas governamentais (Moniz, 2016, p. 380).

²⁴ A este propósito, tenha-se presente o princípio *lex specialis derogat legi generali*, enquanto critério da especialidade para a resolução de conflitos entre normas, segundo o qual a lei especial prevalece sobre a lei geral, conforme previsto no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil.

Incidindo em particular sobre a relação de hierarquia dos regulamentos autárquicos, o n.º 2 do artigo 138.º do CPA concretiza o que resulta do artigo 241.º da CRP, estabelecendo a prevalência dos regulamentos emanados por órgãos que integrem autarquias de grau superior, ressalvados os casos de normas especiais (Moniz, 2016, p. 381; Sousa e Matos, 2009, p. 252). Assim, os regulamentos emitidos por órgãos que integram pessoas coletivas de âmbito territorial mais alargado são hierarquicamente superiores aos de órgãos inseridos em pessoas coletivas de âmbito territorial mais restrito, o que significa, em termos práticos, que os regulamentos municipais prevalecem sobre os regulamentos das freguesias, com exceção das normas especiais, tal como resulta do n.º 2 do artigo 138.º do CPA.

2.5. Legística

2.5.1. Enquadramento

A Legística deve o seu surgimento às preocupações com as consequências dos atos legislativos e com os instrumentos aptos a potenciar a sua qualidade, simplificação e eficiência, podendo ser cientificamente enquadrada na Ciência da Legislação, a par da Teoria da Lei e da Teoria da decisão política²⁵ (Morais, 2007, pp. 30; 66-69).

A Ciência da Legislação é apresentada por Moraes (2007, p. 59), como a disciplina “cujo objecto radica no estudo praxiologicamente orientado das componentes estática e dinâmica do fenómeno normativo público, tendo por fim a sua compreensão e a identificação de soluções que promovam e garantam a validade e a qualidade dos actos normativos”. Assim, e tal como evidencia Caupers (2003, p. 7), a Ciência da Legislação visa a compreensão das condições e técnicas adequadas à produção de leis de qualidade e eficazes, sendo o seu objeto de estudo a produção legislativa enquanto fenómeno.

A importância da Legística releva-se desde logo pois a falta de aplicabilidade de normas de legística tende a gerar contradições, lacunas, falta de clareza, inadequação de meios para a

²⁵ De forma breve, a Teoria da Lei centra o estudo em temáticas voltadas para a lei, abordando temáticas como: a lei como norma jurídica, formas de lei, valor de lei e categorias normativas, os critérios estruturantes dos atos legislativos em ordem à sua validade e eficácia, órgão legiferante e procedimentos legislativos (Morais, 2007, p. 68).

A Teoria da decisão política procura estudar aspetos como a decisão legislativa no contexto das políticas públicas, as condições subjetivas da decisão (os perfis do legislador) e as condições objetivas da decisão (competência, vínculos procedimentais, burocracia administrativa, poder dos grupos de interesse) (Morais, 2007, pp. 68-69).

prossecação dos objetivos propostos e até a adoção de uma estratégia ineficiente de comunicação, colocando em crise a segurança jurídica (Rosset, 2009, p. 10).

Na verdade, a lei configura um instrumento para a prossecação de políticas e de concretização de objetivos, importando por isso criar instrumentos adequados para a sua elaboração e antecipação da capacidade de atingir os fins que visa (Caupers, 2003, pp. 14-15).

No panorama nacional, a Ciência da Legislação e a Legística têm recebido atenção por parte de universidades e instituições direcionadas para a área jurídica ou relacionadas com a Administração Pública, encontrando-se referências ao ensino destas áreas do saber no âmbito de cursos de licenciatura em Direito, pós-graduação e, ainda, de formações.

Ao nível dos cursos de licenciatura em Direito, no ano letivo de 2004/2005, a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa iniciou a disciplina de Ciência da Legislação, tendo, a partir do ano letivo de 2008/2009, sido integrada no segundo ciclo de estudos jurídicos como disciplina opcional (Caupers et al., 2014, p. 230). Num passado mais recente, a licenciatura em Direito lecionada pela Universidade Nova de Lisboa incluía, no ano letivo de 2021/2022, no 2.º semestre do 2.º e 3.º anos, a Ciência da Legislação como disciplina opcional (Universidade Nova de Lisboa, s.d.).

No âmbito das pós-graduações, a primeira experiência relacionada com a Ciência da Legislação foi no curso de pós-graduação de “Ciências Jurídico-Políticas”, no ano letivo de 1997/1998, através da disciplina “Teoria da Lei”, que, nos anos letivos de 1998/1999 e 1999/2000, deu lugar à designação de “Teoria da Lei e Ciência da Legislação” (Morais, 2007, p. 74).

Anos mais tarde, no ano letivo de 2003/2004, a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em cooperação com a Presidência do Conselho de Ministros e a Ordem dos Advogados, dedicou um curso de pós-graduação de Legística e Ciência da Legislação, tratando-se da primeira iniciativa inteiramente dedicada a estes domínios científicos, tendo voltado a realizar-se este curso nos anos de 2004, 2005 e 2006 (Caupers et al., 2014, p. 230; Morais, 2007, pp. 74-75; 200).

O Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa tem apostado na promoção de cursos de Pós-Graduação em Ciência da Legislação e Legística, como sucedeu em 2016 e, mais recentemente, em 2024 (Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, s.d./a; Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, s.d./b).

2.5.2. Conceito

De acordo com Morais (2007, p. 70), a Legística constitui o ramo da Ciência da Legislação que “se ocupa do estudo dos conhecimentos, dos métodos e das técnicas destinados a assegurar, em sede de concepção, elaboração e controlo dos efeitos normativos, a qualidade, validade e praticabilidade do texto e do conteúdo prescritivo das leis.”²⁶.

Em sentido semelhante, Delicado et al. (2021, p. 230) apresentam a Legística como “a área do saber que visa definir regras e métodos destinados à produção de instrumentos e textos normativos de qualidade”, incidindo o seu estudo sobre as “melhores formas de conceber soluções normativas e de as redigir”.

Em termos finalísticos, Filho et al. (2022, p. 127) aduzem que a Legística “procura determinar as melhores modalidades de elaboração, redação, edição e aplicação das normas, de modo a garantir clareza e coerência, tornando-a compreensível e linguisticamente correta.”.

Deste modo, como bem esclarecem Delicado et al. (2021, p. 230), a Legística vai para além da verificação da compatibilidade do ato normativo ao nível material (seja com a Lei Fundamental, o Direito Internacional, o Direito da União Europeia e as leis de valor reforçado) e ao nível formal (cumprimento dos procedimentos constitucional e legalmente estabelecidos). Na verdade, o objeto de estudo da Legística é, essencialmente, saber como podem ser concebidas e redigidas normas que transmitam com clareza, simplicidade e eficácia a intenção do decisor e que proporcionem segurança aos seus intérpretes e aplicadores.

As regras de Legística caracterizam-se, regra geral, por terem um carácter meramente ordenador, assumindo um carácter instrumental face às normas jurídicas, na medida em que a sua existência se funda nestas últimas, auxiliando na adoção de métodos para alcançar a qualidade das normas e a sua eficácia (Morais, 2007, p. 214).

A Legística pode subdividir-se em várias vertentes, conforme o seu objeto de estudo: numa solução dualista, Duarte et al. (2002) apresentam a Legística subdividida em Legística

²⁶ A designação deste ramo do conhecimento não é unânime entre os vários autores. Veja-se Caupers (2003, p. 7; p. 20) que adota a terminologia de Ciência da Legislação para se referir ao “fenómeno legislativo” entendido como as “condições e técnicas adequadas à produção das leis, de boas leis, de leis eficazes” ou Mader (2006, p. 178) que perfilha a designação Legisprudência para se referir ao estudo da combinação entre a ciência e a arte de elaboração de leis, compreendendo elementos académicos e práticos, para melhorar a qualidade da lei.

material e em Legística formal; já na posição de Morais (2007, p. 211), a Legística comporta os domínios da Legística material, da Legística formal e da Legística organizativa²⁷.

No fundo, a Legística constitui um ramo da Ciência da Legislação que trata do estudo da concepção e redação dos atos normativos, visando assegurar a qualidade dos atos legislativos e a sua eficácia.

2.5.3. Legística material

Segundo Mader (2006, p. 179), a Legística material versa sobre o conteúdo da legislação e, nesse sentido, interessa-se pela adoção de uma metodologia de elaboração do teor normativo, através da monitorização da sua implementação e avaliação dos seus efeitos, incidindo particularmente sobre a aplicação de ferramentas práticas para facilitar as etapas sequenciais da legislação.

Para Morais (2007, p. 70), a Legística material constitui o domínio metódico e procedimental interno da Legística, procurando que “a concepção da lei observe requisitos de qualidade e de validade que lhe permitam preencher, adequadamente e com eficiência, os seus objectivos operacionais”. Seguindo o mesmo autor (2007, p. 287), a Legística material projeta-se quer na fase da formação do ato normativo, como forma de assegurar a validade e a qualidade do ato em elaboração, como no conteúdo do ato em vigor, de modo a avaliar o seu concreto desempenho.

Por seu turno, Delicado et al. (2021, p. 230) apresentam a Legística material como a área do saber que trata da metodologia da concepção do instrumento normativo.

Já Filho et al. (2022, p. 129) destacam que a Legística material respeita aos resultados sociais e económicos alcançados com a norma jurídica através da legitimidade social no respetivo processo produtivo.

Caupers et al. (2014, pp. 73-79) apresentam um contributo de enorme importância para a Legística material (que designam por Metodologia Legislativa), delimitando como etapas que devem consideradas no processo de elaboração de um ato legislativo de qualidade as seguintes: (a) identificação do problema; (b) determinação dos objetivos; (c) escolha das opções); (d) avaliação de impacto; (e) participação na elaboração da lei; (f) execução da lei.

²⁷ Morais (2007, pp. 70; 212) classifica a Legística organizativa como instrumental relativamente às vertentes da Legística material e formal, tratando-se do domínio de governança normativa ao qual cabe estudar o “modelo de gestão pública da qualidade dos programas legislativos, passível de ser adoptado pelos órgãos legiferantes”.

Seguindo as fases apresentadas por Caupers et al. (2014, pp. 73-79), vejamos em que consiste cada uma delas, complementando com os estudos desenvolvidos por outros autores.

a) Identificação do problema

Esta fase pressupõe o desenvolvimento da tarefa de estudo para o enquadramento do problema e do seu âmbito material através de dois prismas principais: por um lado, deve ser analisada toda a informação disponível sobre a temática, em termos quantitativos e qualitativos, englobando dados e estudos de outras áreas do saber como a social, económica, política, cultural e ambiental, de modo à cabal compreensão da realidade subjacente ao problema; por outro lado, deve ser efetuado um enquadramento do quadro normativo superior incidente sobre o âmbito material envolvido no problema, a nível nacional e europeu (Caupers et al., 2014, pp. 73-74; Duarte et al. 2002, pp. 23; 27).

A constituição de equipas multidisciplinares, integradas por juristas e técnicos de outras áreas relacionadas com os campos do saber que envolvem o problema, é fundamental nesta fase, garantindo uma definição clara dos objetivos a prosseguir por parte dos entes legiferantes (Caupers et al., 2014, p. 73).

b) Determinação dos objetivos

Após definição do problema, deve ser delimitado o objetivo principal, por referência ao problema globalmente considerado, e, de seguida, os objetivos secundários relativos a cada uma das dimensões que o problema sugere (Caupers et al., 2014, p. 74; Duarte et al., 2002, pp. 32-33).

A determinação dos objetivos é fundamental pois define a posição de referência na avaliação *ex post* da lei e evita a mera resolução imediata do problema identificado, permitindo conferir uma profundidade temporal às soluções adotadas e maior precisão nas normas a criar (Caupers et al, p. 74; Duarte et al., 2002, p. 31).

c) Escolha das opções

Nesta fase devem ser considerados os meios existentes para a resolução do problema, revestindo especial relevância a ponderação da necessidade de intervenção normativa. Na verdade, não raras vezes, a adoção de meios alternativos como mecanismos de informação, sensibilização, autorregulação ou contratuais configuram o meio mais adequado para a resolução do problema, envolvendo custos menores e sendo mais precisos (Caupers et al., 2014, pp. 74-75; Duarte et al., 2002, pp. 34-36).

Confirmando-se a necessidade de nova lei ou a alteração à lei em vigor, importa considerar as várias medidas disponíveis para resolver o problema, selecionando duas ou três opções para serem objeto de avaliação (Caupers et al., 2014, p. 75).

d) Avaliação do impacte legislativo

A avaliação do impacte legislativo trata-se de um instrumento fulcral para fornecer dados objetivos e quantificados ao decisor político, permitindo uma tomada de decisão informada sobre os resultados previsíveis da alternativa normativa, assumindo a tipologia de análises de custo-benefício, custo-efetividade ou de riscos (Caupers et al., 2014, p. 75; Duarte et al. 2002, p. 80).

Existem dois momentos distintos em que a avaliação de impacte deve ser realizada: avaliação *ex ante*, prévia à tomada de decisão do início do procedimento legislativo, que constitui uma prognose dos previsíveis efeitos das opções disponíveis, baseada num conjunto de dados qualitativos e quantitativos, com vista a avaliar os previsíveis efeitos das opções disponíveis e a fundamentar as escolhas para a resolução do problema; e, avaliação *ex post*, sucessiva à vigência da lei, com a finalidade de avaliar os efeitos efetivamente originados pela lei introduzida no ordenamento jurídico, utilizando dados representativos de efeitos reais, considerando os critérios de efetividade, eficácia e eficiência da lei (Caupers et al., 2014, p. 76; Morais, 2007, p. 465).

e) Participação na elaboração da lei

Nesta fase importa consultar especialistas na matéria objeto da lei e, em particular, os cidadãos destinatários, permitindo uma recolha de contributos que permite a aceitação da lei e legitimação do procedimento legislativo. No quadro da OCDE e da UE, a importância da participação cidadã tem sido realçada no âmbito dos programas de *Better Regulation*, legitimando o procedimento legislativo e fomentando o interesse ativo dos cidadãos nesse procedimento (Caupers et al., 2014, p. 76).

Centrando o nosso olhar no panorama nacional, Rodrigues e Oliveira (2014, p. 6) evidenciam que a participação dos cidadãos na elaboração da lei configura um dos pilares do Estado de Direito Democrático, encontrando respaldo no artigo 2.º da CRP que se refere à ideia de democracia participativa. Neste sentido, em matéria de participação no procedimento legislativo, a própria CRP postula a obrigatoriedade de audição de determinados atores, em razão da matéria em questão, como é o caso das regiões autónomas (cf. n.º 7 do artigo 178.º, n.º 2 do artigo 229.º e n.º 1 do artigo 277.º) e das autarquias locais

(cf. artigo 249.º), quando se trate de atos legislativos que lhes digam respeito, garantindo os princípios da autonomia política e da descentralização (Rodrigues & Oliveira, 2014, p. 6).

f) Execução da lei

A execução da lei evidencia a relação que se estabelece entre os objetivos definidos pelo legislador e os resultados a alcançar. Contrariamente ao que se possa pensar *prima facie*, a exequibilidade da lei não depende apenas da sua entrada em vigor, na medida em que pode ser condicionada por outros fatores como a qualidade do procedimento legislativo (regras de legística formal e material) e os meios disponibilizados para a sua implementação (aprovação de atos normativos complementares, afetação de recursos financeiros específicos, aquisição de determinados equipamentos, especialização de recursos humanos, etc.) (Caupers et al., 2014, p. 77-78).

A nosso ver, o processo de elaboração do ato legislativo apresentado por Caupers et al. (2014, pp. 73-79), referido anteriormente, mostra-se incompleto por não fazer qualquer referência a uma fase que reveste a maior importância e complexidade no âmbito da Legística material: a de elaboração do projeto do ato normativo. Como tal, e seguindo de perto Duarte et al. (2002, pp. 85-121) a conceção do projeto do ato normativo compreende vários momentos que podem ser sistematizados da forma:

a) Redação do texto normativo

A tarefa inicial consiste na redação do articulado que, no fundo, representa a transformação das soluções normativas em disposições, sendo fundamental atentar nas regras de Legística formal.

Uma vez redigido na íntegra o projeto do ato deve ser efetuado o autocontrolo das soluções normativas para confirmação da articulação das soluções entre si e uma correção final de ordem formal (Duarte et al., 2002, p. 89). O referido autocontrolo deve incidir sobre a compatibilidade constitucional e legal das soluções normativas, o que implica o pleno conhecimento do quadro normativo sobre a matéria objeto do projeto e da hierarquia do ordenamento jurídico, sendo esta uma tarefa fundamental em ordem a evitar que o ato contenha contradições face às normas de nível superior que podem gerar a invalidade

jurídica das suas normas ou até a sua inconstitucionalidade (Duarte et al., 2002, pp. 101-103)²⁸.

b) Redação do texto não normativo

Segue-se a redação do texto não normativo, designadamente da exposição de motivos ou do preâmbulo, consoante o ato normativo em questão, que deve refletir a fundamentação que subjaz ao conteúdo normativo do ato, incluindo o enquadramento factual e jurídico-normativo das normas do ato (Duarte et al., 2002, pp. 90-91).

No final do texto preambular deve constar de parágrafo autónomo, quando tenha sido o caso, a referência ao cumprimento de audição de terceiros com indicação das entidades ouvidas e o parágrafo seguinte deve ser dedicado à redução das menções formulárias iniciais, enquanto fundamento jurídico-normativo das soluções normativas que o ato contém e, no termo do projeto do ato, devem inscrever-se as menções formulárias finais, deixando espaços em branco para as assinaturas e as datas (Duarte et al., 2002, pp. 91-92).

c) Elaboração dos documentos justificativos do projeto

Após a redação do projeto do ato normativo na sua versão final, segue-se a elaboração dos documentos justificativos do mesmo, designadamente documentos de síntese, de informação técnico-jurídica, política e económico-financeira, em ordem a demonstrar a fundamentação e sustentabilidade das soluções normativas ali adotadas, bem como a facilitar a sua compreensão por parte dos aplicadores, intérpretes e destinatários (Duarte et al., 2002, pp. 93-96).

De tudo o que ficou exposto, deflui a importância da definição de diretrizes de Legística material que regule, de forma clara e transparente, as fases a que deve obedecer a produção de um ato normativo, permitindo uma uniformização dos instrumentos e, em última análise, a qualidade normativa.

2.5.4. Fases do procedimento regulamentar

Atendendo à temática que aqui nos ocupa, importa apresentar o procedimento administrativo de elaboração do regulamento administrativo, previsto nos artigos 97.º a 101.º do CPA, e

²⁸ Sobre este aspeto, Morais (2007, p. 332) refere também a importância de atentar nas orientações jurisprudências emanadas pelos Tribunal Constitucional e Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (corresponde ao atual Tribunal de Justiça da União Europeia, assim renomeado pelo Tratado de Lisboa, cf. n.º 1 do artigo 13.º e n.º 1 do artigo 19.º, ambos do Tratado da União Europeia, na sua redação atual).

que acaba por acomodar regras de Legística material. Embora dos mencionados artigos não resulte uma estruturação das fases e subfases que compõem o procedimento, a doutrina tem procurado autonomizar as fases e subfases que integram o procedimento regulamentar, podendo ser apresentadas da forma que se segue na figura 1 (Moniz, 2016, p. 355; Valles, 2024, p. 19).

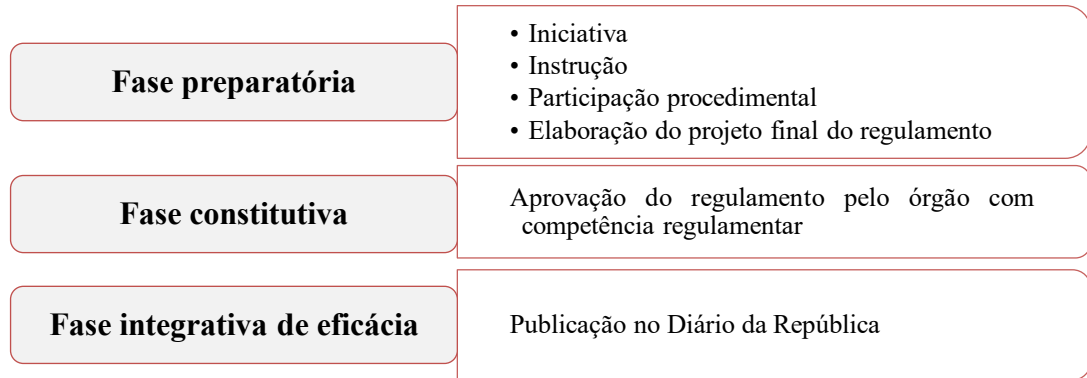


Figura 1 - Estrutura do procedimento regulamentar (regulamentos externos).

Fonte: Elaboração própria da autora.

Importa, no entanto, clarificar que o procedimento de elaboração dos regulamentos internos não obedece, necessariamente, ao *iter* procedimental desenhado no CPA, pois o regime do regulamento administrativo estabelecido no sobredito Código é aplicável apenas aos regulamentos externos. Contudo, entendemos que, ao abrigo do princípio da adequação procedimental²⁹, o responsável pela direção do procedimento destinado à elaboração de regulamento interno pode socorrer-se do procedimento regulamentar estipulado no CPA.

De igual modo, cabe esclarecer que, à luz do estabelecido pelo n.º 1 do artigo 142.º do CPA, os regulamentos podem ser interpretados, modificados e suspensos pelos órgãos que disponham de competência para a sua emissão. Transpondo o disposto neste preceito para o procedimento regulamentar, ressalta-se que o procedimento conducente à modificação ou suspensão de um regulamento em vigor segue os termos do procedimento de elaboração, devendo ser adotados os mesmos trâmites procedimentais, em especial em matéria de participação procedimental (Valles, 2024, p. 47).

a) Fase preparatória

i) Iniciativa

²⁹ O princípio da adequação formal encontra previsão expressa no artigo 56.º do CPA, que dita que, perante a ausência de normas jurídicas imperativas, o responsável pela direção do procedimento estrutura o respetivo procedimento de forma discricionária, observando os princípios gerais que norteiam a atividade administrativa, em particular o interesse público da participação, a eficiência, a economicidade e a celeridade na preparação da decisão.

A iniciativa do procedimento regulamentar reveste carácter oficioso (Moniz, 2016, p. 355), na medida em que o procedimento regulamentar depende sempre de uma manifestação de vontade da Administração emanada através de um ato devidamente fundamentado (Gonçalves et al., 2020, p. 276). É, por isso, ponto assente que o procedimento regulamentar é desencadeado através de um ato preparatório por parte do órgão com competência regulamentar.

Contudo, a decisão de início do procedimento regulamentar pode resultar de um impulso externo, através de petição de interessados ou recomendação do órgão deliberativo, ou de imposição externa mediante condenação judicial (Valles, 2024, p. 20).

O direito de petição encontra-se plasmado na Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, na sua redação atual, que lhe foi conferida pela Lei n.º 63/2020, de 29 de outubro, e, de harmonia com o n.º 1 do seu artigo 2.º, consiste na “apresentação de um pedido ou de uma proposta a um órgão de soberania ou a qualquer autoridade pública no sentido de que tome, adopte ou proponha determinadas medidas.”.

No contexto regulamentar, o direito de petição recebe consagração no n.º 1 do artigo 97.º do CPA, consistindo na faculdade de os interessados apresentarem junto do órgão com competência regulamentar petições, devidamente fundamentadas, para elaboração, modificação ou revogação de regulamentos, cabendo ao órgão decidir sobre o acolhimento da petição (Valles, 2024, p. 20).

Ainda de impulso externo, pode ser emitida uma recomendação do órgão deliberativo dirigida ao órgão executivo para elaboração, alteração ou revogação de um regulamento, a qual não reveste carácter vinculativo. Atentando em particular sobre o seio municipal, Valles (2024, p. 21) ressalta que a força política maioritária na câmara municipal goza, em regra, de maioria na assembleia municipal, o que resulta num alinhamento de posições políticas e, por conseguinte, num tendencial acolhimento de uma recomendação em matéria regulamentar.

No domínio da imposição externa, importa atender especificamente ao disposto no n.º 1 do artigo 137.º do CPA que fixa o prazo supletivo de 90 dias para a emissão de regulamento de execução, isto é destinado a dar exequibilidade a uma lei carente de regulamentação, podendo ser proferida uma sentença judicial que conheça da ilegalidade por violação do dever de emitir regulamento, condenando a entidade administrativa a emitir o regulamento em falta (cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 77.º do CPTA).

Importa evidenciar que a omissão do ato que determina o início do procedimento, expressando a intenção de elaborar o regulamento, com possibilidade da constituição de interessados e apresentação de contributos, é tida como uma ilegalidade formal, por vício procedimental, sendo o correspondente regulamento impugnável no prazo de seis meses após a sua publicação no Diário da República, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 144.º do CPA (Valles, 2024, p. 13).

Uma vez iniciado o procedimento regulamentar, há que, nos termos do n.º 1 do artigo 98.º do CPA, proceder à sua publicitação na Internet, no sítio institucional da entidade pública emissora, com indicação do órgão que deu início ao procedimento, da data em que o mesmo se iniciou, do seu objeto e da forma como se pode processar a constituição como interessados (cf. n.ºs 1, 2 e 4 do artigo 68.º do CPA) e a apresentação de contributos para a elaboração do regulamento.

O n.º 2 do artigo 98.º do CPA prevê ainda a faculdade de serem estabelecidos termos de acompanhamento regular do procedimento por parte das associações e fundações representativas dos interesses em causa no regulamento, bem como das autarquias locais, relativamente a interesses que integrem as respetivas áreas de circunscrição, por via de acordo endoprocedimental³⁰.

Incidindo em particular sobre os regulamentos municipais, o início do procedimento deve ser deliberado pela câmara municipal, no exercício da competência regulamentar que lhe é cometida pela alínea k) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL. Em face disso, tende a considerar-se que a iniciativa do procedimento regulamentar constitui reserva absoluta de competência deste órgão municipal, sem prejuízo de a aprovação do regulamento externo ser da competência da assembleia municipal, conforme resulta das disposições conjugadas da alínea k) do n.º 1 do artigo 33.º e da alínea g) do n.º 1 do artigo 25.º, ambos do RJAL (Valles, 2024, p. 20).

ii) Instrução

O momento da instrução compreende os atos que visam identificar e comparar os interesses envolvidos, bem como o estudo das questões em causa, destinando-se à elaboração do projeto de regulamento, ou seja, do articulado do regulamento, o qual deve ser acompanhado

³⁰ O acordo endoprocedimental é uma figura igualmente prevista no âmbito do procedimento do ato administrativo, no artigo 57.º do CPA, podendo as partes convencionar os termos da tramitação do procedimento (a título de exemplo, organização de audiências orais) ou do conteúdo discricionário da decisão final (Gonçalves et al. 2020, p. 200; Moniz, 2016, p. 367).

de uma nota justificativa fundamentada, conforme resulta do artigo 99.º do CPA (Moniz, 2016, p. 357).

A nota justificativa deve abranger a “fundamentação administrativa”, entendida como a menção aos interesses públicos envolvidos e que encerra com a ponderação dos custos e benefícios das medidas projetadas, e a “fundamentação jurídica”, que consiste na menção das normas legais que habilitam a emissão do regulamento (Moniz, 2016, p. 357).

No que tange à ponderação dos custos e benefícios das medidas projetadas, há que ter presente que existem matérias em que não é possível realizar uma avaliação quantificável, devendo nestes casos a análise dos custos e benefícios dar lugar a uma avaliação de custos e efetividade, assente na comparação das medidas adequadas à satisfação de certo fim, identificando como os meios mais efetivos os que impliquem menor sacrifício (Moniz, 2016, p. 359).

A ausência desta ponderação constitui um vício de procedimento que conduz à invalidade do projeto e, conseqüentemente, à invalidade do próprio regulamento (Gonçalves, et al. 2020, 279). Também a falta de nota justificativa que acompanhe o projeto de regulamento constitui um vício de procedimento que gera, igualmente, a invalidade do regulamento (Moniz, 2016, p. 360).

Em rigor, quer a ponderação dos custos-benefícios, quer a própria nota justificativa permitem uma intervenção esclarecida dos particulares no procedimento regulamentar e a justificação do exercício do poder regulamentar, motivo pelo qual são consideradas formalidades essenciais do procedimento regulamentar cuja ausência determinam a invalidade do diploma (Moniz, 2016, pp. 360-361).

A par disso, esta ponderação permite igualmente um controlo do princípio da proporcionalidade pelas normas regulamentares, espelhando o equilíbrio entre as normas regulamentares e os demais interesses opostos, bem como a adequação e a necessidade de tais normas regulamentares para atingir os fins e os objetivos a que se propõem (Lopes, 2014, p. 259).

iii) Participação procedimental

O direito constitucional de participação do cidadão no processo de decisão da Administração previsto no n.º 1 do artigo 267.º da CRP, exige que a Administração Pública se estruture de modo a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, sendo uma refração deste direito o princípio da participação, consagrado no artigo 12.º do CPA, nos termos do

qual os órgãos da Administração devem garantir a participação dos particulares na formação das decisões que lhes disserem respeito através dos meios previstos naquele Código.

No procedimento regulamentar, o princípio da participação pode assumir a modalidade de audiência dos interessados e de consulta pública, conforme previsto nos artigos 100.º e 101.º do CPA, respetivamente (Gonçalves et al., 2020, p. 280).

Desde logo, importa ter em consideração que a redação dos referidos normativos legais parece indiciar que aquelas modalidades de participação não são de utilização cumulativa, o que significa que, consoante os contornos do regulamento, deve adotar-se uma ou outra modalidade.

A regra, é a adoção da audiência dos interessados quando se trate de “regulamento que contenha disposições que afetem de modo direto e imediato direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos”, sendo o projeto de regulamento sujeito, por prazo não inferior a 30 dias, a audiência dos interessados que como tal se tenham constituído no procedimento (cf. n.º 1 do artigo 100.º do CPA). Atente-se que os interessados a que aqui nos referimos tratam-se dos cidadãos e das entidades que, em respeito pela publicitação do início do procedimento, manifestaram no procedimento regulamentar a sua vontade em se constituírem como interessados³¹.

No entanto, há situações em que o responsável pela direção do procedimento pode não realizar a audiência dos interessados, conforme o elenco do n.º 3 do artigo 100.º do CPA: quando a emissão do regulamento seja urgente; se preveja razoavelmente que a diligência possa comprometer a execução ou a utilidade do regulamento; o número de interessados seja elevado, tornando incompatível adotar esta modalidade de participação (devendo, neste caso, optar-se pela realização de consulta pública); ou, se os interessados se pronunciaram em momento anterior do procedimento sobre as questões que importam à decisão. A não realização da audiência dos interessados motivada pela verificação de quaisquer destas situações carece de ser devidamente fundamentada, de acordo com o n.º 4 do mesmo preceito legal, para efeitos do controlo de eventuais vícios procedimentais que possam resultar da omissão deste trâmite procedimental (Moniz, 2016, p. 363).

Por seu turno, o recurso à modalidade de consulta pública decorre da dispensa de audiência fundada no elevado número de interessados ou, ainda, da natureza da matéria sobre a qual

³¹ Para um esclarecimento mais detalhado dos sujeitos que se podem constituir como interessados, cf. n.º 1 do artigo 68.º do CPA.

versa o regulamento (cf. parte inicial do n.º 1 do artigo 101.º do CPA). Tendencialmente, a consulta pública é a modalidade de participação a adotar face a regulamentos não setoriais (que abrangem um elevado número de interessados) ou regulamentos cujas normas sejam aplicáveis a um alargado espetro de sujeitos (Moniz, 2016, 364).

O prazo da consulta pública é de 30 dias, a contar da data da publicação do projeto de regulamento na 2.ª série do Diário da República ou na publicação oficial da entidade pública, e na Internet, no sítio institucional da entidade, podendo durante esse prazo quaisquer interessados remeter, por escrito, as suas sugestões (cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 101.º do CPA).

Importa assinalar ainda que as alterações substanciais das soluções normativas mais relevantes do projeto de regulamento, decorrentes da participação procedimental, devem dar lugar à repetição desta fase, ao abrigo da garantia de participação procedimental³².

Acresce referir que, de acordo com o n.º 3 do artigo 101.º do CPA, a realização de consulta pública deve ser mencionada no preâmbulo do regulamento. De igual modo, embora o CPA não o estabeleça, entendemos que também a audiência dos interessados deve ser devidamente enunciada em sede preambular do regulamento, refletindo o cumprimento deste momento do procedimento regulamentar.

iv) Elaboração do projeto final do regulamento

Neste momento, a Administração aprecia as posições apresentadas pelos interessados, acolhendo ou não as suas sugestões, críticas ou reivindicações, e elabora o documento final que será submetido à fase constitutiva (Moniz, 2016, p. 364).

Pese embora se fale na elaboração do projeto final do regulamento trata-se, na verdade, de um aperfeiçoamento do projeto de regulamento inicial, em razão dos contributos apresentados em sede de participação procedimental (Valles, 2024, p. 39). Neste sentido, o projeto final do regulamento deve conter os elementos identificados em momento anterior a propósito do projeto de regulamento.

b) Fase constitutiva

A fase constitutiva culmina com o ato de aprovação do regulamento pelo órgão que dispõe de competência regulamentar.

³² A este propósito *vide* Ac. do STJ de 24/02/2022, no processo 26/21.0YFLSB-A, segundo o qual é acolhida a tese de que, caso da participação procedimental resulte a introdução de uma inovação normativa substancial, deve ser repetida a fase de participação procedimental.

Note-se que, conforme observado por Sousa e Matos (2009, p. 262), a competência do órgão emissor do regulamento constitui um requisito subjetivo de legalidade dos regulamentos. Assim, não obstante a emissão de regulamentos administrativos constitua um dos traços característicos dos entes que integram a Administração Pública, tal não oblitera a que a lei deva estabelecer uma específica competência para a emissão de regulamentos.

Um outro requisito subjetivo de legalidade dos regulamentos quanto ao órgão emissor do regulamento, apontado por Sousa e Matos (2009, p. 263), trata-se da necessária idoneidade do autor emissor, que acaba por se expressar mediante a ausência de impedimentos relativamente ao procedimento regulamentar, em termos idênticos aos previstos no âmbito do ato administrativo (cf. artigo 69.º do CPA).

A aprovação do projeto de regulamento tem sido entendida como um requisito de perfeição do regulamento, pelo que antes dessa aprovação não existe um regulamento administrativo, mas sim um projeto de regulamento (Moniz, 2016, p. 365).

No domínio dos regulamentos municipais, importa considerar que a competência para aprovação de regulamentos externos encontra-se atribuída à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal (cf. alínea k) do n.º 1 do artigo 33.º conjugada com a alínea g) do n.º 1 do artigo 25.º, ambos do RJAL). Para além da aprovação do regulamento, a assembleia municipal pode também introduzir alterações ao regulamento, as quais podem ser substanciais (cf. n.º 3 do artigo 25.º do RJAL “a contrario”). Neste caso, impõe-se que o procedimento regulamentar se repita, em particular no que concerne à participação procedimental, permitindo aos interessados conhecer as alterações introduzidas e apresentar sugestões sobre as mesmas.

c) Fase integrativa de eficácia

Por fim, a fase integrativa de eficácia “é constituída pelas atuações dirigidas a desencadear os efeitos jurídicos associados à ação produzida na fase constitutiva – *in casu*, o regulamento administrativo.” (Moniz, 2016, p. 366).

No domínio do procedimento regulamentar, esta fase assume uma importância fundamental, em função da imperatividade de publicidade do regulamento externo em Diário da República³³, enquanto condição da sua eficácia (cf. artigo 139.º do CPA e n.ºs 1 e 2 do artigo

³³ Há que atender às regras de publicação de atos no Diário da República, estabelecidas pelo Despacho Normativo n.º 16/2022, de 30 de dezembro.

119.º da CRP). Para além da publicação obrigatória do regulamento em Diário da República, pode ainda ser publicitado na publicação oficial da entidade pública e, ainda, na Internet, no sítio institucional da entidade.

Quanto ao início da sua vigência, os regulamentos entram em vigor na data que neles for estabelecida ou, nada sendo estipulado, no 5.º dia após a publicação³⁴ (cf. artigo 140.º do CPA).

Ainda no âmbito da eficácia, vigora o princípio da proibição da retroatividade dos regulamentos desfavoráveis, ou seja, que imponham deveres, encargos, ónus, sujeições ou sanções e que causem prejuízos ou restrinjam direitos ou interesses legalmente protegidos ou afetem condições do seu exercício (cf. n.º 1 do artigo 141.º do CPA). Este princípio configura um corolário do princípio da proteção da confiança e da segurança jurídica que integra o princípio do Estado de direito (Moniz, 2016, p. 372).

Quanto aos restantes regulamentos, ainda que possam ter eficácia retroativa, não podem reportar os seus efeitos a data anterior à que se reporta a lei habilitante (cf. n.º 2 do artigo 141.º do CPA), quer seja na vertente da competência objetiva ou subjetiva para a sua emissão.

2.5.5. Práticas indesejáveis no âmbito da Legística material

No âmbito da Legística material, Silveira (2018, pp. 139-140) destaca o papel preponderante da avaliação prévia, destinada a sopesar as diversas formas de atuação perante determinada realidade, devendo tal intervenção ser encarada como residual e evitável quando outros meios alternativos permitam servir o mesmo propósito.

Para melhor compreensão da importância desta avaliação, Silveira (2018, pp. 141-143) destaca intervenções normativas concretas que revelam uma avaliação prévia inexistente ou, no mínimo, não rigorosa. O primeiro exemplo prende-se com a obrigatoriedade da atuação de uma banda de música ou de um cornetim nas touradas no âmbito dos espetáculos tauromáquicos (cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 26.º do Regulamento do Espetáculo Tauromáquico, em anexo ao Decreto-Lei n.º 89/2014, de 11 de junho), na medida em que tal obrigatoriedade consiste numa imposição no plano das tradições e dos usos, não se tratando de uma real necessidade social que justifique a imposição de tais usos por via normativa. Neste sentido, o autor conclui pela ausência de uma avaliação precedente séria da real necessidade social

³⁴ Naturalmente, o dia da publicação não é considerado para efeitos de contagem.

desta regulação normativa, pois não se vislumbram motivos para que esta obrigatoriedade resulte de um ato normativo³⁵ (Silveira, 2018, pp. 140-141).

O segundo exemplo relaciona-se com a definição de conceitos de apreensão universal: veja-se a Portaria n.º 52/2015, de 26 de fevereiro, que visa regular as características do pão e da sua comercialização, e que, na al. a) do seu artigo 2.º, indica a definição de “pão” para efeitos daquela portaria. Ora, a sociedade no geral compreende o que representa o termo “pão”, sendo um termo enraizado no senso comum dos cidadãos, motivo pelo qual se questiona se seria efetivamente necessário definir esse mesmo conceito. Ainda relativamente aos conceitos, há que evitar a utilização de termos vagos ou indeterminados, evitando a apresentação de definições pouco rigorosas e que suscitem dúvidas de interpretação, conferindo mais incertezas ao seu intérprete do que o conceito que se pretende representar (Silveira, 2018, pp. 141-142).

Um outro exemplo, trata-se da descrição excessivamente detalhada de requisitos, como sucedia no n.º 7 do artigo 3.º do Decreto-Regulamentar n.º 8/90, de 6 de abril (entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro), que regulava com elevado grau de minúcia os requisitos das caixas de correio. O grau de pormenor técnico a que os particulares ficavam sujeitos através deste normativo era considerado desproporcionado, não se vislumbrando a real necessidade social para regular com tal profundidade as características técnicas dos recetáculos postais, podendo originar situações de incumprimento cuja fiscalização e sanção ficaria dependente da efetiva capacidade das entidades administrativas competentes, potenciando indesejáveis desigualdades de tratamento (Silveira, 2018, pp. 142-144).

Por último, são elencadas situações como a aprovação de logótipos de órgãos governamentais (cf. Portaria n.º 121/2019, de 26 de abril) ou a aprovação por ato legislativo de regulamentos de duvidável necessidade de intervenção normativa por respeitarem a uma matéria extremamente específica (cf. Decreto-Lei n.º 316/2002, de 27 de dezembro e Decreto-Lei n.º 52/2016, de 24 de agosto) (Silveira, 2018, p. 144).

³⁵ Embora se tenda a concordar com esta posição, que leva a ponderar casuisticamente a real necessidade de certa situação constar de um ato normativo, compreende-se que muitas vezes se opte por incluir tais circunstâncias em ato normativo como forma de lhe atribuir força vinculativa e, por vezes, de fazer corresponder ao seu desrespeito uma sanção que só é possível quando previamente tipificada, ao abrigo do princípio da tipicidade.

Para além disso, a proliferação excessiva de diplomas é um fenómeno a evitar por três ordens de razão: (i) pela indesejável complexidade do ordenamento jurídico, pois quanto mais atos normativos existirem, maior é a possibilidade de sobreposição de regimes e de dificuldades interpretativas e de identificação do regime em vigor; (ii) pelo aumento de custos acrescidos, pois maior número de diplomas tendem a significar mais procedimentos e formalidades administrativas que, conseqüentemente, implicam mais despesa tanto para o seu cumprimento quer como para a compreensão do regime jurídico aplicável; (iii) pela diminuição da clareza e acessibilidade, na medida em que os particulares que não disponham de conhecimentos próprios ou de meios jurídicos para compreender os atos normativos prejudica a participação da população na pretensa convivência social organizada (Silveira, 2018, p. 140).

Neste sentido, a convocação da intervenção normativa deve limitar-se à regulação de necessidades reais e socialmente relevantes, só e apenas na medida em que a inatividade normativa e a adoção de meios alternativos (informação, autorregulação, contratuais ou outros) não permitam alcançar os efeitos pretendidos (Silveira, 2018, p. 141). Assim, a inatividade normativa pode configurar a forma mais adequada, seja pelo facto de a avaliação prévia levar à conclusão da inexistência do problema, devido à resolução do problema existente ser alcançada através do comportamento dos sujeitos envolvidos ou ainda porque o direito vigente se mostra adequado à resolução do problema, havendo, neste último caso, uma inefetividade das normas existentes (Duarte et al., 2002, p. 34).

2.5.6. Legística formal

Para Morais (2017, p. 70), a Legística formal configura o domínio técnico e sistemático da Legística que estuda os “critérios de comunicação legislativa, de modo a melhorar a compreensão e identificação da normação legal vigente, através de uma adequada redacção, sistematização, simplificação e acesso aos textos legais”.

Por sua vez, Caupers et al. (2014, p. 163) apresentam a Legística formal como a área do saber que visa “assegurar que a redação dos textos normativos se pauta por regras que pretendem assegurar a compreensão cidadã.”

Delicado et al. (2021, p. 231) definem a Legística formal como “a definição e a execução de regras e boas práticas de redação de atos normativos.”

Segundo Filho et al. (2022, p. 129), no fundo, a Legística formal respeita à técnica da redação normativa, visando, em última análise, a clareza normativa, a segurança jurídica e a simplificação regulatória.

A importância da Legística formal no âmbito do ordenamento jurídico em que se insere deriva, essencialmente, dos seguintes dois aspetos:

- a) Os atos normativos refletem determinada vontade política, económica ou social, motivo pelo qual a forma como essa vontade é exteriorizada se trata de um elemento crucial para o sucesso na sua implementação. Pois bem, é precisamente neste processo de exteriorização que reside a importância da legística formal, cabendo-lhe o papel de assegurar a simplificação e clarificação da redução a escrito daquela vontade, permitindo que os atos normativos sejam devidamente compreendidos pelos seus destinatários;
- b) O elemento literal, enquanto elemento inicial de interpretação das normas jurídicas e de descodificação do seu conteúdo, deve estar efetivamente claro e correto, sendo que a adoção de determinados critérios de redação e a sua utilização constante e permanente contribuem para eliminar distrações indesejadas por parte do intérprete-aplicador do conteúdo normativo (Inverno et al., 2018, p. 74).

A relevância do que ficou exposto, refletiu-se na interpretação da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, que estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais no âmbito da preposição empregue³⁶. Concretizando: a utilização da preposição “de”, ao invés da preposição “da” resultou na dúvida generalizada de saber se os presidentes dos órgãos executivos de autarquias locais poderiam apresentar novas candidaturas (ou seja, se a limitação se aplicaria ao cargo em si) ou se, pelo contrário, tal limitação se aplicaria apenas à recandidatura relativa ao mesmo território (Inverno et al., 2018, p. 75).

Em rigor, importa compreender que a redação normativa, enquanto ato comunicativo técnico, exige do redator um maior rigor e a obediência a um padrão de escrita, vedando-lhe a adoção do seu estilo próprio. É, na verdade, uma forma de comunicação despersonalizada e distanciada tanto do lado do órgão emissor, que atua ao abrigo de uma função jurídico-

³⁶ A este propósito, veja-se o artigo de Almeida, J. A. (2013). A interpretação da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto: uma questão exclusivamente jurídica. *Direito Regional e Local*, 21, 21-32, que discorre sobre a interpretação, de entre o mais, do conteúdo normativo do n.º 1 do artigo 1.º.

pública, como do lado do recetor, que constituem uma pluralidade indeterminada (Morais, 2007, p. 525).

Note-se que o princípio da segurança jurídica fundamenta os objetivos principais da Legística formal, justificando a necessidade de ser estabelecido um padrão de apresentação da escrita técnico-normativa à qual devem presidir os princípios da clareza, uniformização e neutralidade, associada ao corolário da sobriedade estilística (Morais, 2007, p. 215; Caupers et al. 2014, p. 167). Vejamos, de forma breve, cada um dos enumerados princípios.

O *princípio da clareza* visa a simplificação da redação, da sistemática e da organização do texto normativo, de modo a torná-lo compreensível ou inteligível para a generalidade dos destinatários (Caupers et al. 2014, p. 167; Duarte et al., 2002, p. 128; Morais, 2007, p. 527). Nesta linha, a redação a adotar deve ser a que se revele objetivamente mais compreensível, evitando redações vagas e a utilização de conceitos indeterminados que podem levar à impossibilidade de extração do significado e, conseqüentemente, à inaplicabilidade e inefetividade das normas (Duarte et al. 2002, p. 128).

Contudo, tal princípio não significa que a redação normativa deva ignorar o Direito na sua forma escrita e no modo de o pensar, exigindo-se, aliás, uma precisão na utilização de conceitos e institutos próprios desenvolvidos pela Ciência do Direito³⁷ (Caupers et al., 2014, pp. 167-168; Morais, 2007, p. 529).

Relacionado com o princípio da clareza aponta-se o padrão de linguagem que deve consistir no português padrão, também designado por “português não marcado produzido pelos falantes escolarizados”, sendo inadmissível a utilização de variantes regionais ou intercontinentais da língua, gíria ou calão e arcaísmos lexicais, semânticos, morfológicos ou sintáticos e evitável a utilização de neologismos e de estrangeirismos (Caupers et al., 2014, p. 168; Duarte et al., 2002, pp. 130-133).

O *princípio da uniformização* visa a estabilização dos vocábulos utilizados na linguagem normativa, com o propósito de aperfeiçoar o sentido das realidades acolhido pelo ordenamento jurídico (Caupers et al., 2014, p. 168; Duarte et al., 2002, p. 133). Assim, a redação normativa deve procurar a uniformidade externa, adotando os conceitos existentes no ordenamento jurídico, a uniformidade interna, utilizando um conceito com o mesmo

³⁷ Caupers et al. (2014, pp. 167-168) referem-se, a título de exemplo, a termos e institutos como a tradição da coisa, a constituto possessório, a avulsão, a usucapião, o apanágio do cônjuge sobrevivente, a cautela sociniana, o fideicomisso, a impugnação pauliana ou a substituição pupilar.

significado ao longo de todo o ato normativo, e, quando necessário, deve socorrer-se de normas definitórias (Duarte et al., 2002, pp. 133-134).

Quanto ao *princípio da neutralidade* implica que a redação normativa ignore valorações de contexto político, estético, religioso, devendo evitar a adoção de conceitos subjetivos (Caupers et al., 2014, pp. 169-170). O princípio acabado de enunciar tem como seu corolário a sobriedade estilística que mantém a linguagem jurídica afastada dos modos de comunicação quotidianos de determinada época e temporais (Caupers et al. 2014, p 170).

2.5.7. Diretrizes de Legística formal

No âmbito da Legística formal, e seguindo de perto Duarte et al. (2002), poderíamos enunciar inúmeras diretrizes a ter em conta. No entanto, tratando-se de aspetos de maior pormenor, optámos por elencar apenas alguns deles, relacionados com o discurso, a linguagem e a redação do texto normativo e não normativo.

Quanto ao discurso e linguagem na redação de textos normativos, as normas devem ser estruturadas de modo que cada corpo de artigo ou número contenha apenas um período (parágrafo) e o menor número possível de orações, sendo que, no caso de normas condicionantes, o período deve apresentar duas orações, uma descritiva e outra condicionante (Duarte et al., 2002, p. 140-141).

Quanto à redação da norma, a mesma deve refletir a sua existência e atualidade, utilizando o tempo verbal presente do indicativo (Duarte et al., 2002, p. 143), devendo ser evitada o início da oração pela negativa, por ser desprovido de sentido negar algo que ainda se desconhece (Duarte et al., 2002, p. 142-143).

Em relação à redação numérica, os números cardinais devem, em regra, ser escritos por extenso, como sucede com os prazos e as quantidades não associadas a unidade de medida, não devendo, contudo, ser escritos por extenso quando se refiram à remissão para o número de um artigo, o número de identificação de um ato e a sua data, determinado valor monetário ou quantidade associada a unidade de medida, o dia e ano de determinada data e as percentagens; os ordinais devem, em regra, ser redigidos por extenso, com exceção da referência a um artigo (Duarte et al., 2002, pp. 165-168).

No que concerne à organização sistemática, o ato normativo pode apresentar-se sem divisões sistemáticas quando seja de dimensão reduzida ou a temática não convoque a sua divisão. No entanto, a partir de uma dimensão considerada razoável, o ato normativo deve ser

dividido em conjuntos materiais, expressando as matérias nelas reguladas, admitindo-se a sua subdivisão em vários níveis. As divisões sistemáticas de cada nível devem ser ordenadas numericamente e ser redigidas em letra maiúscula e identificadas através de numeração romana (Duarte et al., 2002, pp. 187-191).

O ato pode conter, após o texto normativo, um ou mais anexos, que constituem sua parte integrante e aos quais é atribuído um título relacionado com o seu objeto. São exemplos de conteúdos obrigatórios a constar de anexo as republicações, mapas, gráficos, quadros, modelos, sinais e demais representações gráficas (Duarte et al., 2002, pp. 191-195).

Quanto às republicações, a Lei Formulária, aprovada pela Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, determina que deve proceder-se à republicação integral dos diplomas legais, em anexo, sempre que existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, com exceção dos Códigos, quando se somem alterações que perfaçam mais de 20% do articulado face à sua versão originária ou última versão republicada, caso se registem alterações que modifiquem o pensamento legislativo subjacente e sempre que o legislador assim o determinar (cf. n.ºs 3 e 4 do artigo 6.º).

No que respeita às epígrafes, é inegável a sua importância, identificando sinteticamente o conteúdo do texto que lhe corresponde e facilitando a deteção dos enunciados das normas. Neste contexto, assinala-se que se considera incorreta a utilização de epígrafes idênticas em diferentes artigos do mesmo ato, assim como em denominações de divisões sistemáticas e nos artigos que as integrem (Duarte et al., 2002, pp. 222-226).

Quanto à ordenação e sequência de artigos ao longo do texto normativo, é conveniente que o primeiro artigo aluda ao objeto do ato, de modo a transmitir o âmbito material das normas que ali se apresentam, seguindo-se os artigos com definição de conceitos, os princípios, as normas que contenham matérias mais gerais e, de seguida, as normas de cariz específico (Duarte et al., 2002, pp. 232-246)³⁸.

Incidindo mais especificamente sobre a formulação e redação de enunciados com características próprias, diga-se que as alterações, aditamentos, suspensões e revogações de

³⁸ Da análise da sistematização adotada pelo Governo português, Morais (2007) enfatiza que o posicionamento das normas se inicia com o objeto e o âmbito material, seguido das normas que contenham definições. Mas mais importante do que isso, este autor evidencia como critério fundamental de Legística o posicionamento das normas fundado no nível decrescente de generalidade.

artigos devem constar de disposições próprias, referindo-se cada uma delas à pretensão respetiva (Duarte et al., 2002, p. 253).

No caso de alterações de apenas alguns números ou alíneas de artigos, devem os segmentos que permanecem inalterados ser representados através de reticências entre colchetes; caso seja alterado, por exemplo, um número de um artigo e exista um outro que contenha alíneas e não seja alterado, basta colocar no número inalterado reticências entre colchetes, não havendo necessidade de individualizar as suas alíneas inalteradas (Duarte et al., 2002, p. 254).

Especificamente quanto à revogação não substitutiva de um número ou de uma alínea, deve ser reproduzido o artigo na íntegra e introduzido nas partes a revogar a menção “revogado”, em itálico e entre colchetes; caso se proceda à revogação integral de um ou vários artigos deve criar-se um artigo próprio com a epígrafe “revogação”, indicando os respetivos artigos (Duarte et al., 2002, p. 253). Ainda quanto às revogações, é inadmissível a utilização de fórmulas revogatórias genéricas ou tácitas, devendo ser identificados os atos normativos a revogar, de modo a evitar dúvidas de interpretação e a colocar em crise a segurança jurídica (Duarte et al., 2002, p. 256).

No que concerne às suspensões, devem ser determinadas com exatidão as respetivas normas a suspender e o seu termo, aplicando-se, com as devidas adaptações, o que ficou dito relativamente às alterações (Duarte et al., 2002, pp. 256-257).

Quando o ato normativo convoque definições, estas podem ser utilizadas por remissão do sentido conferido em outro ato normativo ou podem ser apresentadas individualmente, em alíneas, devendo o termo encontrar-se entre aspas e ser seguido de vírgula (Duarte et al., 2002, pp. 258-260).

Em relação às remissões, diga-se que a referência a qualquer artigo contido no mesmo ato normativo não necessita de menção ao ato em causa, de modo idêntico ao que acontece quando a referência remissiva é feita para um número do mesmo artigo, sendo, portanto, desnecessária a indicação numérica do artigo. Por sua vez, as remissões efetuadas para normas de códigos devem referir apenas a designação do código, atendendo à singularidade dos atos codificados (Duarte et al., 2002, pp. 261; 263).

Por último, as disposições finais e transitórias devem constar do final do ato normativo, podendo ser incluídas numa divisão sistemática autónoma, designada de harmonia com as matérias aí incluídas, e podem compreender normas especiais de direito subsidiário, direito

transitório, bem como revogações, republicações, aplicação no espaço, produção de efeitos, data de vigência do ato e, ainda, normas materiais que não se insiram em qualquer outra divisão sistemática e funcionem como regulação material adicional (Duarte et al., 2002, pp. 268; 270).

2.5.8. Práticas indesejáveis no âmbito da Legística formal

Acompanhando Silveira (2018, pp. 146-158), os problemas ao nível da Legística formal do texto normativo podem ser divididos em três principais dimensões: discurso e linguagem, segurança jurídica e clareza no texto normativo.

Quanto ao *discurso e linguagem*, podem destacar-se três problemas fundamentais: (i) o abuso de conceitos vagos e indeterminados, que podem não oferecer clareza ao destinatário do ato normativo sobre os seus direitos e deveres, acabando por relegar para os tribunais decisões que deveriam ser tomadas pelo poder legislativo ou administrativo; (ii) o excesso de utilização de conceitos técnicos e científicos, quando, na verdade, poderiam ser substituídos por linguagem acessível ao técnico, ao jurista e ao cidadão comum; (iii) a utilização desproporcionada de definições em artigo próprio, as quais poderiam ser substituídas por linguagem acessível ao técnico, ao jurista e ao cidadão comum, e as definições de aspetos óbvios decorrentes de outros atos normativos ou do contexto jurídico geral (Silveira, 2018, pp. 146-149).

No que respeita à *segurança jurídica*, o diploma deve fornecer aos seus intérpretes e aplicadores os elementos necessários destinados a assegurar a segurança e confiança da solução adotada, do regime jurídico aplicável, da entrada em vigor e da produção de efeitos, prosseguindo as diretrizes de um Estado de Direito Democrático, no qual é possível confiar nos atos normativos vigentes. No entanto, no âmbito dos atos normativos, os valores da segurança jurídica podem ser prejudicados pela adoção de indesejáveis práticas de redação (Silveira, 2018, p. 150).

Desde logo, as denominações das divisões sistemática e epígrafes dos artigos devem ser coincidentes com o correspondente conteúdo neles contido, pois o intérprete e aplicador do ato normativo tende a confiar que aqueles textos reflitam fielmente o conteúdo das normas

a que se referem e, se tal não suceder, pode colocar em crise a aplicação de determinada solução, simplesmente por não se encontrar bem identificada (Silveira, 2018, p. 150)³⁹.

Para além disso, é indispensável que o ato normativo enuncie os regimes de aplicação da lei no tempo e de direito transitório, enunciando de forma clara as situações a que se aplica e em que casos deverá reger o regime anterior, bem como qual o regime transitório aplicável com a indicação das situações, permitindo que o leitor comum conheça as situações a que o ato normativo se aplica (Silveira, 2018, p. 151).

Ainda relacionada com a segurança jurídica, é comum indicar-se como data de entrada em vigor de determinado diploma um certo número de dias após a sua publicação, ao invés de identificar uma data exata (Silveira, 2018, p. 152). Compreende-se, no entanto, que seja uma solução muito adotada, na medida em que se torna difícil prever com algum grau de certeza o dia em que o diploma será efetivamente publicado e, daí, se tal se coaduna com uma data concreta de entrada em vigor.

Outra indesejável prática ao nível da segurança jurídica é a adoção de normas de revogação genérica que se refiram a todos os atos legislativo e regulamentares que contrariem o preceituado no diploma em que tal norma se insere, tratando-se, no fundo, de revogações tácitas ou normas revogatórias de conteúdo vazio (Silveira, 2018, p. 153; Duarte et al., 2002, p. 256).

Por último, ainda na dimensão da segurança jurídica, constata-se o abuso da utilização de retificações a diplomas recentemente aprovados, devendo a sua redução ser alcançada através da adoção de programas que se destinem a reduzir os erros em diplomas⁴⁰ (Silveira, 2018, p. 153).

Relativamente à *clareza no discurso normativo*, há que ter em conta que uma redação de fraca clareza prejudica a interpretação e aplicação das soluções jurídicas preconizadas, sendo, portanto, um aspeto intimamente relacionado com a segurança jurídica e, por conseguinte, com o Estado de Direito Democrático (Silveira, 2018, p. 154). Também neste domínio, são de elencar algumas práticas que podem colocar em crise a compreensão do ato e, consequentemente, prejudicar a segurança jurídica.

³⁹ Clara demonstração de uma denominação sistemática que não contém o conteúdo correspondente ao que sugere é intitular determinada divisão (geralmente a última) de “Disposições finais e transitórias” quando não é contemplado qualquer regime transitório.

⁴⁰ Vejam-se os Programas de *Better Regulation* em Portugal que assinalaram um resultado positivo, alcançando o objetivo de reduzir o número anual de retificações, conforme evidenciam Etnier e Silveira (2014).

Desde logo, a tendência do aumento do número de artigos e normas que se tem verificado em cada novo diploma ou revisão de ato normativo regular de forma mais pormenorizada cada aspeto e as dúvidas que se tenham registado previamente em diplomas semelhantes, o que resulta em atos normativos de dimensão desmesurada para os seus intérpretes e aplicadores. Neste sentido, os produtores normativos devem analisar crítica e previamente a real necessidade de regular determinados aspetos, alguns deles para evitar problemas meramente pontuais e que podem ser solucionados por recurso a outros meios alternativos (Silveira, 2018, pp. 154-155).

À semelhança do que ficou dito anteriormente quanto à coerência das denominações das divisões sistemática e das epígrafes dos artigos com o seu conteúdo, a utilização inapropriada de divisões sistemáticas pode também prejudicar a clareza do ato. Na verdade, a organização e divisão sistemática do diploma trata-se de um mecanismo fundamental para apresentar o regime de forma clara e organizada, facilitando a leitura e compreensão do ato para o seu intérprete e aplicador (Silveira, 2018, p. 155; Duarte et al., 2002, pp. 185).

Ao nível da clareza, apontam-se ainda problemas de redação de normas que empregam linguagem excessivamente técnica ou burocratizada, números demasiado longos ou com mais do que uma oração ou, ainda, com conteúdo inútil (Silveira, 2018, p. 156).

Para além das referidas práticas, são apontados outros fatores como as remissões em excesso e utilização exagerada de siglas, a falta de numeração dos anexos e a redação de artigos com demasiados números que prejudicam a compreensão e apreensão do texto normativo por parte dos intérpretes e dos destinatários (Silveira, 2018, pp. 157-158).

2.5.9. O movimento *Better Regulation* na União Europeia

A tomada de consciência da importância da avaliação atos normativos em termos de qualidade partiu da União Europeia com a aprovação do Relatório do Grupo Mandelkern⁴¹ sobre a Melhoria da Qualidade Legislativa, em 2001, reconhecendo a premência em prosseguir uma política legislativa fundada nos princípios essenciais da necessidade,

⁴¹ O Grupo Mandelkern foi constituído em dezembro de 2000, integrando 16 peritos (15 deles em representação de cada país da União e 1 por parte da Comissão). Este Grupo tinha como missão realizar uma abordagem sobre a melhoria da qualidade dos atos normativos e apresentar propostas com vista à definição de um método de avaliação da qualidade dos atos normativos.

O Relatório enuncia assim os seus principais elementos de um programa de melhoria da qualidade dos atos normativos: avaliação, opções de aplicação das políticas, avaliação do impacto normativo, consulta, acesso à legislação, estruturas eficazes e uma cultura de melhor atividade normativa (Grupo Mandelkern, 2000).

proporcionalidade, subsidiariedade, transparência, responsabilidade, inteligibilidade e simplicidade da lei (Caupers et al., 2014, p. 67; Delicado et al., 2021, p. 230).

O mencionado Relatório constitui um marco do início do movimento *Better Regulation* ou “legislar melhor” ao nível da União Europeia, movimento este que se traduz no conjunto de princípios e instrumentos que auxiliam os órgãos europeus a elaborar as suas políticas e a preparar as propostas normativas, assumindo como seus objetivos a garantia de um processo decisório aberto e transparente, a possibilidade de apresentação de contributos pelos interessados no âmbito de processos de consulta, a intervenção normativa baseada em dados concretos e acompanhada dos impactos, bem como a redução dos encargos ao mínimo para cidadãos, empresas e administrações públicas (Tribunal de Contas Europeu, 2020, p. 4).

Na sequência deste Relatório, várias iniciativas foram sendo desenvolvidas ao longo dos anos pela União Europeia inseridas no movimento *Better Regulation*, sendo de destacar a agenda “Legislar Melhor”, em 2015, que institui um conjunto de reformas para melhorar os atos normativos e a elaboração de políticas europeias, bem como a emissão de orientações técnicas (não vinculativas), maioritariamente ao nível da Legística formal, apresentadas sob a forma de guias ou manuais, destinados às suas instituições na elaboração de atos jurídicos⁴².

2.5.10. Programas e medidas implementados em Portugal que contribuíram para o movimento *Better Regulation*

a) Programa “Legislar Melhor”

O Programa “Legislar Melhor” foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 4 de maio, com o desiderato de implementar iniciativas em matéria de qualidade e eficiência dos atos normativos governamentais, estabelecendo para o efeito parâmetros de exigência no correspondente procedimento legislativo, em consonância com as recomendações da UE e de organizações internacionais, tendo-se mantido em vigor entre os anos de 2006 e 2009 (Silveira, 2016, p. 89).

⁴² Veja-se o “Guia Prático Comum do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão para as pessoas que contribuem para a redação de textos legislativos da União Europeia” (2016), em <https://eur-lex.europa.eu/content/techleg/PT-guia-de-redacao-de-textos-legislativos.pdf>, e o “Manual Comum de Apresentação e Redação dos Atos que são Objeto do Processo Legislativo Ordinário” (2020) em https://www.consilium.europa.eu/media/47947/joint-handbook-pt-31_july-2020_clean_def.pdf.

Este Programa teve uma abordagem plurissectorial, visando a adoção de medidas em vários domínios, sendo de especial pertinência as medidas preconizadas nas áreas de avaliação do impacto dos atos normativos, controlo da qualidade da produção normativa, audiência de entidades públicas e privadas e simplificação dos atos normativos.

Este Programa mereceu uma avaliação positiva por parte da OCDE que, no Relatório intitulado “Better Regulation in Europe: Portugal 2010” (OCDE, 2010, p. 15), destacou o progresso alcançado, designadamente, através da codificação e da publicação de regras procedimentais para a preparação de atos normativos.

b) Programa “Simplegis”

Contrariamente ao programa anterior, o Programa “Simplegis” não foi formalizado num único diploma, resultando antes de vários diplomas avulsos que aprovaram as suas medidas ao longo dos anos de 2010 e 2011 (Ettner & Silveira, 2014, pp. 212-213).

Este Programa assumia como meta contribuir para que Portugal produzisse legislação de acordo com o ordenamento jurídico, sendo o seu conhecimento fosse mais facilmente apreensível pelos seus destinatários e que fosse objeto de uma melhor aplicação. Para tal, prosseguia três objetivos distintos, enquanto vertentes de atuação: i) menos número de leis e mais simplificação legislativa; ii) maior acesso à informação legislativa⁴³; iii) melhor aplicação das leis⁴⁴ (Ettner & Silveira, 2014, pp. 214-215).

O balanço final do Programa Simplegis foi bastante positivo, contribuindo para uma maior transparência, redução de custos, melhor aplicação das leis e o crescimento da credibilidade internacional, resultantes, principalmente, das medidas de disponibilização de resumos em linguagem clara no Diário da República, da publicação dos guias práticos sobre a aplicação de diplomas, da elaboração de versões consolidadas de diplomas vigentes e da condução de estudos de avaliação legislativa (Ettner & Silveira, 2014, pp. 240-241)

c) Medida “Custa Quanto?” (Programa Simplex+2016)

O modelo de avaliação prévia de impacto económico legislativo “Custa Quanto?”, implementado por projeto-piloto durante o ano de 2017 (cf. Resolução do Conselho de

⁴³ Destacam-se as medidas de consolidação legislativa e a publicação de resumos explicativos de diplomas em linguagem clara, em português e inglês, no Diário da República (Ettner & Silveira, 2014, pp. 225-226).

⁴⁴ São de destacar as medidas de Guias práticos de aplicação dos atos legislativos, no estilo de “Perguntas & Respostas” (Ettner & Silveira, 2014, pp. 230-231).

Ministros n.º 44/2017, de 24 de março), tornou-se definitivo através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2018, de 8 de junho.

Esta medida, constante do Programa Simplex+2016, pretendia reduzir os encargos criados pela legislação, assente no objetivo de legislar com rigor, antecipando o impacto quantificado da legislação. Neste sentido, desde 31 de maio de 2018, que as iniciativas legislativas governamentais são avaliadas sob o ponto de vista dos encargos suportados pelos cidadãos e pelas empresas, bem como da estrutura concorrencial dos mercados.

Abordando as potenciais tendências em matéria de *Better Regulation* em Portugal, Silveira (2016, p. 94) defende que as políticas de regulamentação devem centrar-se não apenas na eliminação e redução de diplomas, mas também na racionalização de atos normativos e de procedimentos a adotar. Com efeito, Silveira (2016, pp. 94-96) admite que resumos em linguagem clara, guias práticos e manuais para a aplicação das leis, com perguntas e respostas, medidas incluídas no âmbito do Programa Simplegis, poderão ser uma tendência de prática comum, constituindo um instrumento útil para conceder informação mais acessível aos cidadãos e a apreensão do texto normativo, bem como uma aplicação padronizada da lei. A par disso, Silveira destaca também outras medidas que podem ser implementadas, como a publicação de esquemas de fluxo de trabalho, em anexo ao diploma, especialmente quando o diploma estabelece um procedimento.

O envolvimento dos cidadãos é também um fator que potencia a produção de melhores leis e regulamentos e a transparência do processo normativo, ainda que as audições e discussões públicas não aumentem, por si só, a confiança dos cidadãos nos decisores pois o procedimento não lhes fornece uma maneira eficaz de avaliar os resultados do seu verdadeiro envolvimento no ato normativo (Silveira, 2016, p. 97).

2.5.11. As iniciativas de Legística em Portugal

Em 1989, o Conselho de Ministros aprovou, através da Deliberação n.º 15-DB/89, de 8 de fevereiro, as primeiras diretrizes internas de Legística, enfatizando uma preocupação na melhoria da qualidade legislativa e que acabou por ser observada pelos responsáveis pela elaboração de diplomas nos Ministérios (Morais, 2007, p. 51; 268).

Em 2001, foi criado o Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça⁴⁵ que constituiu um serviço fundamental no âmbito da preparação, acompanhamento e avaliação de políticas legislativas. Foi da responsabilidade do referido Gabinete o desenvolvimento do Manual “Legística – Perspectivas Sobre a Concepção e Redacção de Actos Normativos”, no ano de 2002, que se assume como o primeiro trabalho que consagrou um conjunto de regras de Legística material e formal (Delicado et al., 2021, 231; Inverno et al., 2018, 83).

O trabalho desenvolvido pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, revelou-se da maior importância, tanto mais que as regras de Legística formal que ali se consagraram acabaram por ser transpostas para atos normativos, em particular para os Regimentos dos Conselhos de Ministros publicados entre os anos de 2004 e 2015 e para o “Guia de Boas Práticas Legislativas”, impondo a observação de tais regras pelos projetos de atos normativos (Delicado et al., 2021, p. 231-233).

Posteriormente, em 2019, o XXII Governo Constitucional, através do Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro, que aprovou o regime da organização e funcionamento daquele Governo, manifestou o propósito de implementar um código de legística comum a todas as instituições com poderes legislativos, sendo certo que tal ideia acabou por ser abandonada (cf. n.º 2 do artigo 87.º).

Na ordem jurídica portuguesa podem encontrar-se diversos atos normativos que consagram regras de Legística formal com carácter jurídico, sendo de destacar, pela sua transversalidade, a Constituição da República Portuguesa, a Lei Formulária e o Código do Procedimento Administrativo.

De acordo com Caupers et al. (2014, p. 170), é possível encontrar na CRP princípios e regras que, no fundo, visam a adoção de um procedimento de simplificação, de que são claro exemplo o princípio do Estado de Direito democrático, em especial na sua vertente de segurança jurídica (cf. artigo 2.º), as tarefas fundamentais do Estado de garantir os direitos

⁴⁵ Criado através do Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de julho, o Gabinete de Política Legislativa e Planeamento acabou por ser extinto, tendo-lhe sucedido a atual Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ), criada em 2006, através da publicação do Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de outubro, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério da Justiça.

Para o tema de que aqui nos ocupamos, importa avultar que a DGPJ prossegue atribuições de conceção, preparação, análise e apoio técnico de medidas legislativas no âmbito do Ministério da Justiça (cf. al. d) do n.º 2 do artigo 9.º do citado decreto-lei).

e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático (cf. al. b) do artigo 9.º) e a garantia de acesso ao direito (artigo 20.º).

Por sua vez, Morais (2007, p. 217) destaca que, no domínio da Legística, a CRP, no n.º 3 do seu artigo 198.º, determina a necessidade de os decretos-leis enunciados nas als. b) e c) do n.º 1 do mesmo normativo citarem, nas suas menções formulárias, a lei de autorização legislativa ou a lei de bases ao abrigo das quais são aprovados, de modo a conferir-lhes validade constitucional.

A par disso, a Lei Formulária, que disciplina a publicação, identificação e formulário dos diplomas a inserir no Diário da República, dispõe sobre regras de Legística formal, em particular sobre as retificações, alterações e republicação integral dos diplomas, (cf. artigos 5.º e 6.º).

Mais recentemente, foi aprovado o Regulamento de Publicação de Atos no Diário da República, como anexo I ao Despacho Normativo n.º 16/2022, de 30 de dezembro, que estabelece os procedimentos de publicação de atos no Diário da República e regula a organização da sua 2.ª série, bem como as regras de publicação de outros conteúdos no sítio do Diário da República na Internet. Importa mencionar que este Regulamento apresenta regras de Legística formal no que respeita às retificações dos atos publicados na 2.ª série do Diário da República (cf. n.ºs 2 a 7 do artigo 11.º), nos quais se incluem os regulamentos municipais (cf. parte H do n.º 1 do artigo 7.º, conjugado com a al. gg) do n.º 1 do artigo 9.º). As regras relativas às retificações (cf. artigo 11.º deste Regulamento), são semelhantes às estabelecidas no artigo 5.º da Lei Formulária, embora de forma mais pormenorizada e densificada (*inter alia*, deve ser indicado o específico segmento do erro do ato publicado e, quando a retificação não se realize por mera supressão, deve ser seguido do segmento correto que o deve substituir, podendo ainda proceder-se, quando seja adequado, à republicação parcial ou integral em anexo ao ato retificando, na versão corrigida, cf. n.º 4 do artigo 11.º).

2.5.12. Guias de boas práticas

Ante a ausência de um Código de Legística ou de uma lei que defina princípios e regras de produção e elaboração normativa, torna-se aconselhável que as entidades produtoras de atos normativos adotem critérios e regras próprias relacionados com a Legística. Por este motivo, as entidades produtoras de atos normativos têm direcionado esforços para a fixação de regras próprias de Legística, destacando-se a Assembleia da República com o seu “Guia de

Legística para a Elaboração de Atos Normativos”, que apresenta regras de Legística material e formal.

Quanto à Legística material, são definidos como instrumentos a utilizar na elaboração de projetos de lei e nas propostas de lei os seguintes: (i) definição do problema e avaliação do seu âmbito material; (ii) verificação do quadro normativo superior; (iii) determinação de objetivos a atingir; (iv) alternativas à intervenção normativa; (v) recolha e análise de informação; (vi) ponderação de alternativas legislativas e adoção da solução que melhor se adegue ao problema; (vii) organização dos meios humanos envolvidos; (viii) realização de estudos de impacto normativo; (ix) redação do texto normativo; (x) realização de audições; (xi) redação de textos não normativos; (xii) realização do autocontrolo da constitucionalidade; e, (xiii) realização do autocontrolo da legalidade.

No que tange à Legística formal, são estabelecidas regras atinentes às componentes de: (i) discurso e linguagem do texto normativo, que inclui questões prévias a observar, construção sintática de textos, formas de redação e casos especiais de símbolos linguísticos, pontuação e organização da redação; (ii) redação do ato normativo, que inclui organização sistemática, redação de textos não normativos do ato, formulação e redação de artigos e redação de enunciados com características específicas.

De âmbito municipal, encontra-se o Manual de Procedimentos e de Boas Práticas de Regulamentação Municipal, dimanado pelo Município de Mirandela, que procura contribuir para a “simplificação, clarificação e uniformização” da regulamentação municipal e se assume como uma forma de auxiliar os intervenientes na elaboração e aplicação dos regulamentos. Este Manual divide-se em vários assuntos, intitulados: (i) aferição da necessidade de criação ou alteração; (ii) elaboração dos regulamentos; (iii) deliberações que, por sua vez, abrange como temas os regulamentos com eficácia interna, regulamentos com eficácia externa sem audiência de interessados e discussão pública e regulamentos com eficácia externa com audiência de interessados e discussão pública; (iv) publicidade; (v) monitorização e avaliação da aplicação e gestão da regulamentação municipal.

Embora se reconheça a importância dos guias e manuais de boas práticas de Legística, enquanto documentos orientadores que visam garantir que o ato normativo final reflita todo o procedimento multidisciplinar que o antecedeu e, em última análise, a qualidade do ato normativo, deve ter-se presente que tais documentos não dispõem de força vinculativa, constituindo meras orientações internas.

Sobre as diretrizes de Legística emanadas por autoridades públicas, Morais (2007, pp. 537-539) refere que as mesmas consistem em normas internas, que projetam os seus efeitos no respetivo seio organizacional, sendo o seu incumprimento, quando a sua observância seja expressamente determinada, passível de determinar a responsabilização disciplinar com fundamento na preterição de deveres de zelo.

3. Metodologia de investigação

O presente capítulo versa sobre a metodologia de investigação adotada para o desenvolvimento da presente dissertação, incidindo particularmente sobre o plano de investigação, a abordagem metodológica e a recolha dos dados.

Partindo das reflexões apresentadas na revisão de literatura, a análise subsequente visa proceder à descrição quantitativa e qualitativa dos regulamentos emanados pelo Município de Leiria, inscrevendo-se esta abordagem no âmbito de uma investigação descritiva.

Assim, o propósito deste estudo consiste em analisar os regulamentos emitidos pelo Município de Leiria que se submeteram ao procedimento previsto no CPA, procedendo à sua caracterização tipológica e à sua análise em termos de Legística.

Neste sentido, o propósito deste trabalho é o de estudar os regulamentos emitidos pelo Município de Leiria que adotaram o procedimento previsto no CPA, caracterizando-os quanto à sua tipologia e analisando-os em termos de Legística, de modo a compreender as práticas regulamentares adotadas.

Deste modo, o objetivo geral do presente estudo consiste na análise e avaliação dos regulamentos emitidos pelo Município de Leiria. A partir do objetivo geral, estabelecem-se três objetivos específicos: caracterizar os regulamentos quanto à sua tipologia; identificar e avaliar a aplicação de regras de Legística nos regulamentos selecionados; e, por fim, apresentar contributos para a redação normativa regulamentar, evidenciando orientações que possam servir de referência para futuras investigações ou guias de boas práticas.

3.1.A abordagem metodológica: estudo de caso

A presente investigação assenta num estudo de caso único, desenvolvido através da modalidade observacional, orientada para a descrição e compreensão dos regulamentos emitidos pelo Município de Leiria, adotando uma abordagem mista, com início iniciando com uma fase quantitativa, seguindo posteriormente com uma fase qualitativa.

O estudo de caso é caracterizado por Coutinho (2023, p. 336) como a investigação empírica, de cariz descritivo e analítico, podendo dar lugar à interrogação da situação, ao confronto com outros casos conhecidos ou com teorias existentes e resultar no brotar de novas teorias e novas questões para investigações futuras.

Por seu turno, Graham (2010, p. 25) sustenta que o estudo de caso permite “melhorar potencialmente práticas existentes”, bem como “aumentar a compreensão sobre as circunstâncias com base nas quais as decisões são tomadas” e, ainda, “revelar desafios e oportunidades”.

Neste conspecto, optou-se por uma abordagem metodológica realizada através do estudo de caso único, visando explorar e descrever a atividade regulamentar do Município de Leiria, levantando o véu sobre eventuais fragilidades e desafios. Segundo a classificação de Coutinho (2023, p. 338), o presente estudo é classificado como observacional, atendendo a que a observação foi definida como a principal técnica de recolha de dados

3.2. Seleção do caso de estudo e amostra

Para o desenvolvimento do presente estudo, optou-se por proceder ao estudo de caso único, tendo sido selecionado o caso do Município de Leiria. Tal escolha deve-se, primeiramente, ao facto da autora da presente dissertação ser trabalhadora do referido município, conhecendo, por isso, o esforço que tem sido empreendido na regulamentação das mais vastas matérias, permitindo uma atuação administrativa mais transparente, clara e objetiva, com a conseqüente diminuição da discricionariedade e aproximação dos munícipes.

Embora a presente investigação consista no estudo de caso único, como já referenciado, certo é que seria totalmente desproporcionado (ou até mesmo impossível) considerar todos os regulamentos emanados pelo Município de Leiria. Por isso, tornou-se fundamental delimitar o objeto de estudo por recurso a um critério lógico e devidamente fundamentado, apto a sustentar a fiabilidade dos dados recolhidos.

Em face disso, o presente estudo incide sobre os regulamentos emanados pelo Município de Leiria ao abrigo do CPA, afastando-nos desde logo dos regulamentos cujo procedimento de aprovação se reporte ao anterior CPA e, logo, a um diferente procedimento do atual, com naturais implicações ao nível da Legística material. A aplicação deste critério permite obter dados que se reportam a um espaço temporal de dez anos, o que se considera ser razoável para uma aferição quantitativa dos regulamentos emitidos.

No que tange à fase qualitativa, optou-se por analisar sete regulamentos de entre a amostra, correspondente a cerca de 10% do total dos regulamentos aprovados no período temporal referenciado.

3.3.Recolha dos dados: método, instrumento e fonte

A recolha dos dados apresentados no presente estudo foi efetuada através da observação, sendo os dados apresentados através do método de descrição, utilizando como instrumento os regulamentos publicados no sítio institucional do Município de Leiria na Internet.

Relativamente à fonte dos dados, recorreu-se ao sítio institucional do Município de Leiria na Internet, acedendo ao separador “Apoio ao Município” e, de seguida, à opção intitulada “Regulamentos municipais”, centrando as atenções na parte relativa aos “Regulamentos municipais em vigor”⁴⁶. Esta recolha foi realizada em 4 de maio de 2025, atualizada em 31 de julho de 2025, admitindo-se que na presente data os dados possam ter sofrido alterações em virtude da aprovação de novos regulamentos.

Deste modo, os dados recolhidos classificam-se como dados primários por terem sido recolhidos diretamente da fonte sem qualquer análise ou tratamento posterior.

⁴⁶ Disponível para consulta em <https://www.cm-leiria.pt/apoio-ao-municipe/regulamentos-municipais>

4. Apresentação e discussão dos resultados

No presente capítulo procede-se, em paralelo, à apresentação e discussão dos resultados obtidos através do levantamento dos regulamentos dimanados pelo Município de Leiria, procurando dar resposta aos objetivos principal e específicos inicialmente traçados.

A final, salientam-se as limitações da investigação realizada, deixando sugestões para pesquisas futuras relacionadas com o tema aqui tratado.

4.1. Dados recolhidos

Partindo da consulta do sítio institucional do Município de Leiria⁴⁷, extrai-se que foram aprovados sessenta e sete regulamentos que seguiram o procedimento administrativo previsto no CPA⁴⁸, incluindo-se aqui os regulamentos de elaboração e de alteração, conforme resulta da tabela 1.

Área	Número de regulamentos
Ambiente e Saneamento Básico	1
Apoios Financeiros e Atribuição de Prémios	16
Cultura e Ciência	2
Desenvolvimento Económico e Atividades Conexas	2
Desenvolvimento social	14
Educação, Ensino e Formação Profissional	2
Estacionamento	3
Mercados Municipais e Feiras	3
Mobilidade	2
Ordenamento do território e urbanismo	3
Património municipal	7
Saúde e Proteção Animal	1
Taxas	5
Recursos humanos	3
Regulamentos internos	2
Orçamento Participativo	1
Total	67

Tabela 1 - Número de regulamentos por área emitidos pelo Município de Leiria que seguiram o procedimento administrativo previsto no CPA até 31/07/2025.

Fonte: Elaboração própria da autora com base na informação recolhida do sítio institucional do Município de Leiria na Internet.

⁴⁷ <https://www.cm-leiria.pt/apoio-ao-municipo/regulamentos-municipais>

⁴⁸ Não se poderá falar em regulamentos aprovados após o ano de 2015, pois verificou-se que há regulamentos aprovados em 2015 que seguiram o procedimento administrativo previsto no anterior CPA, como sucede com o Regulamento do Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos, Limpeza Urbana e Higiene Pública, de acordo com o referido no seu preâmbulo.

Adotando a divisão material dos regulamentos apresentada no sítio institucional do Município de Leiria na Internet, o elenco de regulamentos é o que consta descrito, de forma mais detalhada, no Anexo A.

4.2. Análise quantitativa - classificação dos regulamentos quanto à sua tipologia

No presente capítulo retrata-se, de modo quantitativo, a atividade regulamentar do Município de Leiria, de acordo com as tipologias de regulamentos apresentada na revisão de literatura, encontrando-se a caracterização de forma individual e mais detalhada nos Anexos B e C.

Debruçando-nos sobre o *critério de eficácia*, contam-se 65 regulamentos externos (correspondentes a 97%), enquanto regulamentos internos contam-se apenas 2 (correspondentes a 2%), conforme resulta da figura 2, o que denota uma clara predominância de regulamentos externos. Neste sentido, pode avançar-se que o Município de Leiria direciona uma maior atenção para a regulação com eficácia que extravasa o seio dos seus órgãos administrativos.

A título de curiosidade, ressalta-se o facto de o Regulamento Interno dos Mercados Municipais de Leiria dispor de eficácia externa, destinando-se aos sujeitos em geral, contrariamente ao que o termo “interno” poderia indiciar⁴⁹. Significa isto que os termos utilizados no próprio título do regulamento não são suficientes para, por si só, qualificar a tipologia do regulamento, carecendo de uma análise mais aprofundada sobre o seu conteúdo.

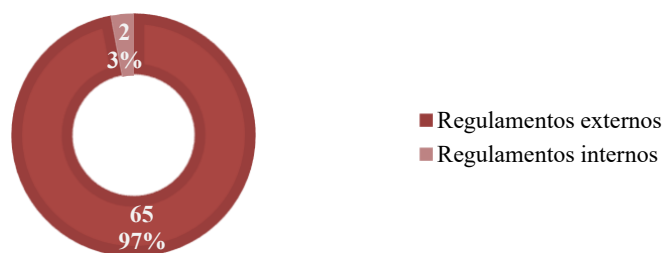


Figura 2 – Número de regulamentos por eficácia.

Fonte: Elaboração própria da autora com base na informação recolhida do sítio institucional do Município de Leiria na Internet.

⁴⁹ Acrescenta-se que é a própria lei habilitante que intitula o regulamento de interno, devendo compreender normas relativas à condição de admissão dos operadores económicos, taxas, regras de organização, funcionamento, disciplina, limpeza e segurança interior, destinando-se, portanto, às pessoas em geral e não a pessoas integradas no seio da organização (cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 70.º do RJACSR). Neste sentido, Valles (2024, p. 177), admite que a utilização do termo “interno” foi “manifestamente infeliz”, pretendendo o legislador referir-se à especificidade do regulamento e não à sua projeção de eficácia.

Em termos de *critério de âmbito de aplicação*, contam-se 58 regulamentos gerais (correspondentes a 87%), 8 regulamentos especiais (correspondentes a 12%) e 1 regulamento setorial (correspondente a 1%), de acordo com o representado na figura 3. Constata-se, por isso, uma clara dimanação de regulamentos gerais, destacando-se, portanto, uma regulação das relações relativas à generalidade das pessoas, sem qualquer relação orgânica ou especial para com o Município.



Figura 3 - Número de regulamentos por âmbito de aplicação.

Fonte: Elaboração própria da autora com base na informação recolhida do sítio institucional do Município de Leiria na Internet.

No que concerne ao *critério da relação com a lei*, destacam-se 39 regulamentos autónomos (correspondentes a 60%), 17 regulamentos complementares (correspondentes a 26%) e 9 regulamentos de execução (correspondentes a 14%), conforme se constata na figura 4. Neste sentido, pode dizer-se que a atividade regulamentar do Município radica maioritariamente nos regulamentos autónomos, recorrendo à autonomia regulamentar constitucionalmente reconhecida às autarquias locais (cf. artigo 241.º da CRP) e exercendo as competências subjetivas próprias nesta matéria (cf. als. k) do n.º 1 do artigo 33.º, conjugada com a al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, ambos do RJAL).

Importa clarificar que os dois regulamentos classificados como internos (Regulamento Interno de Gestão do Parque Automóvel Municipal e sua Primeira Alteração) não foram classificados quanto ao grau de dependência à lei, atendendo ao facto de o seu fundamento residir no poder de direção e autoridade do Município e não numa habilitação legal expressa.

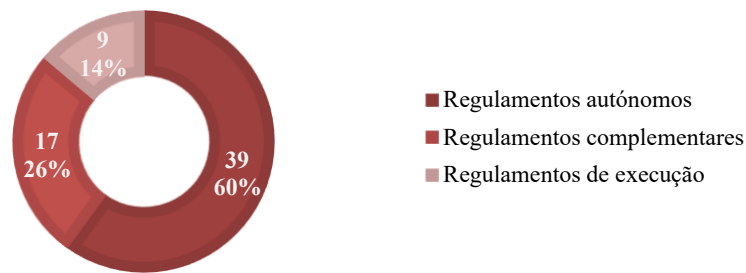


Figura 4 - Número de regulamentos por relação com a lei.

Fonte: Elaboração própria da autora com base na informação recolhida do sítio institucional do Município de Leiria na Internet.

Por último, relativamente ao *critério da operatividade*, contam-se 48 regulamentos mediatemente operativos (correspondentes a 72%) contra 19 imediatamente operativos (correspondentes a 28%), de acordo com a figura 5. Apesar da dificuldade em proceder a esta classificação, atendendo ao facto de os regulamentos conterem disposições de ambas as classificações, considerou-se para este efeito a finalidade principal do regulamento e, conseqüentemente, classificou-se de que modo esta finalidade é atingida, isto é, se a finalidade é alcançada de modo imediato, fundando na própria existência do regulamento, ou se opera mediatemente, ficando dependente de um ato administrativo praticado à luz das normas regulamentares.

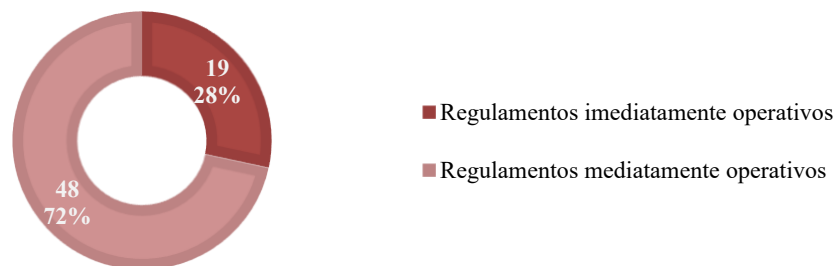


Figura 5 - Número de regulamentos por operatividade.

Fonte: Elaboração própria da autora com base na informação recolhida do sítio institucional do Município de Leiria na Internet.

Em face dos dados recolhidos, e quanto ao primeiro objetivo específico delineado, relativo à caracterização dos regulamentos emanados pelo Município de Leiria por tipologia, conclui-se que existe uma evidente predominância de regulamentos externos (97%), gerais (87%), autônomos (60%) e mediatemente operativos (72%).

Isto significa que a análise dos dados recolhidos permite concluir que o Município de Leiria direciona, de modo geral, a sua produção regulamentar para os sujeitos externos à sua organização, sujeitos esses que não se encontram numa especial relação para com o

Município, visando regular aspetos relacionais com os particulares ou com outros entes públicos, representando uma expressão da autonomia regulamentar no âmbito das atribuições que lhe são cometidas, e que dependem de ato administrativo para produzir efeitos na esfera jurídica dos seus destinatários.

4.3. Análise qualitativa – avaliação dos regulamentos em termos de Legística

A fim de analisarmos qualitativamente as regras de Legística material e formal dos regulamentos emanados pelo Município de Leiria, seleccionámos aleatoriamente, de entre os sessenta e sete regulamentos cuja elaboração obedeceu ao regime do CPA, sete regulamentos a fim de observar as diretrizes que têm sido adotadas e as fragilidades.

Relativamente à Legística material, iremos aferir se os regulamentos municipais evidenciam os seguintes aspetos: a identificação do problema, o enquadramento legal nacional e antecedentes, a fundamentação administrativa com menção aos interesses públicos envolvidos e à ponderação dos custos e benefícios das medidas projetadas, a fundamentação jurídica através da citação das normas legais que habilitam a emissão do regulamento e, ainda, as fases do procedimento regulamentar.

Quanto à Legística formal, iremos apreciar se o conteúdo dos regulamentos municipais sob análise satisfaz os princípios da clareza e da uniformização. A par disso, sempre que se justifique, apresentamos também alguns aspetos da Legística formal que se mostrem dignos de nota por representarem práticas salutareas ou, contrariamente, fragilidades.

4.3.1. Regulamento da Publicidade do Município de Leiria

a) Legística material

Este regulamento inicia-se com o texto não normativo (preâmbulo), no qual é efetuado um *enquadramento legal nacional* sobre a publicidade, indicando a Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, o Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, e o anterior diploma regulamentar municipal em matéria de publicidade.

De seguida, é *identificado o problema* que leva à emissão do regulamento, invocando-se a experiência colhida nos anos anteriores que impunha, portanto, o aperfeiçoamento de conceitos, a explicitação de normativos e a simplificação de procedimentos, sobretudo em termos de desmaterialização. Neste caso, mais do que um problema temos uma verdadeira

necessidade, decorrente do artigo 11.º da Lei n.º 97/88, de 17 de janeiro, que atribui competência aos órgãos autárquicos municipais para elaborar os regulamentos necessários à execução daquela mesma lei, tratando-se por isso a emissão deste regulamento de uma imposição legal.

Relativamente à *fundamentação administrativa*, o preâmbulo do regulamento não refere os interesses públicos envolvidos, limitando-se a referir as alterações a operar em matéria de publicidade e, de forma mais exaustiva, os esforços empreendidos pelo Município de Leiria para a desmaterialização dos processos administrativos para simplificar e tornar mais célere a resposta ao cidadão.

Em termos de fundamentação administrativa merece destaque o facto de o regulamento em apreço não proceder à *ponderação dos custos e benefícios* das medidas projetadas.

Relativamente à *fundamentação jurídica*, constata-se que este regulamento indica as normas legais que habilitam a sua emissão quer no preâmbulo, quer no seu artigo 1.º sob a epígrafe “Lei habilitante”, indicando, no conjunto, o n.º 7 do artigo 122.º e o artigo 241.º, ambos da CRP, a al. g) do n.º 1 do artigo 25.º conjugada com a al. k) do n.º 1 do artigo 33.º, ambos do RJAL, o artigo 11.º da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, alterada pela Lei n.º 23/2000, de 23 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, relativa à afixação e inscrição de mensagens publicitárias, o Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 29/2000, de 13 de novembro, 72-A/2010, de 18 de junho, e 73/2014, de 13 de maio, e ainda o Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2012, de 11 de julho, e pelo Decreto n.º 10/2015, de 16 de janeiro.

No que respeita ao *procedimento regulamentar*, o preâmbulo do regulamento faz referência à publicitação do início do procedimento nos termos do artigo 98.º do CPA e à participação procedimental, no âmbito da qual foi concedido o prazo de 30 dias úteis para a apresentação de sugestões e ouvidas determinadas entidades. Porém, não é indicado se os contributos e sugestões recolhidos junto de particulares e entidades, a terem sido apresentados, foram albergados no projeto final do regulamento.

Ainda quanto ao *procedimento regulamentar*, o regulamento indica, no seu artigo 70.º, a data de entrada em vigor, com referência à publicação no Diário da República, em obediência pelo disposto nos artigos 139.º e 140.º do CPA.

b) Legística formal

Relativamente ao *princípio da clareza*, consideramos que o mesmo se mostra atendido satisfatoriamente, utilizando uma redação simples e clara para os seus destinatários, revelando-se adequada à finalidade que visa alcançar.

A respeito do *princípio da uniformização*, cumpre mencionar que o mesmo se encontra cumprido de forma satisfatória pois adota uma linguagem e conceitos uniformes ao longo de todo o ato.

Para além dos princípios acima enunciados, há que tecer algumas considerações sobre outros aspetos que merecem a nossa atenção.

No que respeita à organização sistemática, verifica-se que o ato normativo em apreço se encontra *sistematicamente organizado* em capítulos, secções e artigos e que as respetivas denominações e epígrafes se mostram aptos a identificar a matéria neles contida.

Todavia, há que destacar um aspeto menos positivo que se prende com a localização do artigo das definições (artigo 6.º), porquanto se segue a normativos referentes a isenções (artigo 4.º) e à comunicação prévia (artigo 5.º), que utilizam expressões que se encontram definidas naquele artigo posterior (espaço público, suporte publicitário, Balcão do empreendedor).

Também sobre o texto normativo, há que realçar que o artigo 7.º dispõe sobre a delegação de competências, estabelecendo que as competências que se encontram cometidas à Câmara Municipal podem ser delegadas no seu Presidente, com faculdade de subdelegação, e que o Presidente da Câmara Municipal pode delegar as competências que lhe são cometidas nos Vereadores, com faculdade de subdelegação nos dirigentes dos serviços municipais ou em trabalhadores que exerçam funções de coordenação. Em termos de Legística, este normativo contribui para a clareza do regulamento, na medida em que dispensa a referência à possibilidade de recurso à figura de delegação de competências em cada um dos artigos.

Por último, realça-se que o regulamento apresenta um normativo próprio para as causas de indeferimento dos pedidos de licenciamento (cf. artigo 17.º), o que contribui para a clareza e transparência do regulamento e permite uma maior compreensão pelos destinatários.

4.3.2. Regulamento dos Horários de Funcionamento dos Estabelecimentos de Venda ao Público e de Prestação de Serviços no Concelho de Leiria

a) Legística material

Inicialmente, este regulamento principia, no seu preâmbulo, por efetuar um *enquadramento legal nacional* em matéria de liberalização de horários de funcionamento de vários estabelecimentos e de descentralização da limitação desses mesmos horários para as câmaras municipais, invocando o disposto no Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro, e o Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio, e indicando as principais alterações operadas por aquele primeiro diploma ao segundo.

Ainda em sede do discurso não normativo, é efetuada a *identificação do problema*, referindo que, na área territorial municipal, a liberalização dos horários de funcionamento dos estabelecimentos tem conduzido à intensificação de situações de incomodidade causadas pelo ruído de consumidores aglomerados no exterior dos estabelecimentos, aliada ao facto de a maioria dos estabelecimentos se situarem em zonas residenciais, pondo em causa o direito ao sono, ao repouso e à tranquilidade dos moradores, impondo-se, por isso, a fixação do regime dos horários de funcionamento dos estabelecimentos.

Para além do problema identificado, há uma verdadeira *necessidade* em regulamentar esta matéria, por força do disposto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio, que determina que os órgãos municipais adaptem os seus regulamentos de horários de funcionamento dos estabelecimentos em função do disposto naquele mesmo decreto-lei, norma legal ínsita no preâmbulo do regulamento.

Quanto à *fundamentação administrativa*, o preâmbulo do regulamento procede ao enquadramento dos interesses públicos envolvidos, mencionando a “segurança e proteção da qualidade de vida dos cidadãos”.

Ainda no domínio da fundamentação administrativa, verifica-se que este diploma regulamentar procede à *ponderação dos custos e benefícios* das medidas projetadas, que se traduz numa ponderação de efetividade, na medida em que sopesa os interesses envolvidos, quer dos moradores, quer da economia local.

Em relação à *fundamentação jurídica*, este regulamento municipal indica as normas legais que habilitam a sua emissão quer no seu preâmbulo, quer no artigo 1.º, intitulado “Lei habilitante”, indicando, no conjunto, o artigo 241.º da Constituição da República Portuguesa, a al. g) do n.º 1 do artigo 25.º conjugada com a al. k) do n.º 1 do artigo 33.º ambos do RJAL

e o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio, sucessivamente alterado pelo Decreto-Lei n.º 126/96, de 10 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 216/96, de 20 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 111/2010, de 15 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, e pelo Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro.

No que respeita ao *procedimento regulamentar*, o preâmbulo do regulamento faz referência à participação procedimental através da consulta pública, com o devido enquadramento legal (n.º 1 do artigo 101.º do CPA), e indica especificamente as entidades que foram ouvidas em cumprimento do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio. Nesta sequência, é mencionado que foram recolhidas as sugestões apresentadas por agentes económicos e residentes no município sem que, contudo, se adiante se os contributos foram acolhidos no projeto final do regulamento.

Ainda quanto ao *procedimento regulamentar*, o regulamento indica, no seu artigo 45.º, a entrada em vigor 15 dias após a sua publicação em Diário da República, observando, por isso, o disposto nos artigos 139.º e 140.º do CPA, bem como no n.º 4 do artigo 90.º-B da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que impõe que as posturas e regulamentos que prevejam coimas não podem entrar em vigor antes de decorridos 15 dias sobre a sua publicação.

b) Legística formal

Relativamente ao *princípio da clareza*, consideramos que o mesmo se mostra atendido satisfatoriamente, utilizando uma redação simples e clara para os seus destinatários, revelando-se adequada à finalidade que visa alcançar.

A respeito do *princípio da uniformização*, cumpre mencionar que o mesmo se encontra cumprido pois adota uma linguagem e conceitos uniformes ao longo de todo o ato.

Para além dos princípios acima enunciados, há que tecer algumas considerações sobre outros aspetos que merecem a nossa atenção.

Desde logo, verifica-se que o ato normativo em apreço se encontra *sistematicamente organizado* em capítulos, secções e artigos e que as respetivas denominações e epígrafes se mostram aptos a identificar a matéria neles contida.

Chegados ao Capítulo V, com a denominação de “Fiscalização e regime sancionatório”, verifica-se que o artigo 37.º tipifica os comportamentos que constituem contraordenação e estabelece as correspondentes coimas e graduação.

Sendo certo que se trata de uma solução que propicia clareza e transparência, fornecendo ao destinatário do regulamento toda a informação sobre as penalizações impostas pelo incumprimento das normas regulamentares, há, porém, que atentar que as coimas podem estar já previstas em lei ou decreto-lei. Nestes casos, os montantes das coimas não podem ser fixados em quantitativo diverso, por se tratar de um diploma de grau hierárquico superior e que, por isso, não pode ser contrariado (Valles, 2024, p. 28).

Ora, no regulamento em apreço, constata-se que os n.ºs 2 e 3 do artigo 37.º fixam o montante das coimas, sendo de realçar o seguinte: na al. a) do n.º 2 do artigo 37.º, é estabelecido que a contraordenação respeitante ao funcionamento do estabelecimento fora do horário permitido pelo disposto nos n.ºs 2 a 6 do artigo 6.º é punida com coima graduada de €250,00 até ao máximo de €3 740,00, no caso de pessoa singular, e de €2 500,00 até €25 000,00, no caso de pessoa coletiva, tratando-se de uma mera transposição do que, à data, constava da al. b) o n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio, na redação conferida pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro. Sucede que, em virtude da entrada em vigor do RJCE, aquele mesmo comportamento passou a configurar uma contraordenação económica leve (cf. al. b) do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio, na redação conferida pelo RJCE), o que se repercutiu na alteração dos montantes mínimos e máximos da coima e a sua graduação, passando, inclusive, a dispor de diferentes graduações da coima em função do infrator (pessoa singular/coletiva e, neste último caso, da dimensão). Significa isto que, neste momento, a coima ali prevista está em desacordo com o diploma hierarquicamente superior.

Idêntica situação se verifica a propósito da contraordenação relativa à falta de afixação do mapa de horário de funcionamento em local bem visível do exterior, prevista na al. b) do n.º 2 do artigo 37.º do regulamento.

Para além disso, o n.º 6 do artigo 37.º do regulamento estipula que aos processos de contraordenação ali previstos é aplicável o regime jurídico do ilícito de mera ordenação social, o que, atualmente, não corresponde à verdade, na medida em que às contraordenações económicas acima referenciadas e assim qualificadas, é-lhes aplicável o RJCE, conforme decorre do n.º 1 do artigo 1.º do RJCE⁵⁰.

⁵⁰ A mesma situação se verifica no Regulamento Interno dos Mercados Municipais do Concelho de Leiria, que tipifica, no seu artigo 39.º, os factos que constituem contraordenação, sendo certo que há contraordenações (caso das previstas nas als. b), c), d) do n.º 1) que se encontram atualmente submetidas ao RJCE e não ao RJACSR como sucedia no momento da elaboração do regulamento.

Face a tudo o que fica exposto, considera-se não ser aconselhável a densificação das contraordenações e coimas que se encontrem já previstas em outros diplomas, sob pena de a sua alteração colocar em crise a segurança jurídica⁵¹.

No que concerne à *norma revogatória*, contida no artigo 44.º do regulamento, verifica-se que pela mesma é expressamente revogado o anterior regulamento que, pela designação, versava sobre os horários de funcionamento dos estabelecimentos de venda ao público e de prestação de serviços e ainda a “demais regulamentação municipal em contrário”. Este normativo reúne, portanto, uma boa e uma má solução de Legística formal: se, por um lado, revoga expressamente o regulamento municipal que tinha o mesmo objeto que o regulamento sob análise, por outro, apresenta uma fórmula de revogação genérica e tácita que em nada esclarece os destinatários⁵².

4.3.3. Regulamento de Benefícios Fiscais para a Reabilitação Urbana do Município de Leiria

a) Legística material

Este regulamento inicia, no seu preâmbulo, com a *identificação do problema*, aludindo aos esforços empreendidos pelo Município de Leiria em matéria de reabilitação urbana e às medidas constantes do Estatuto dos Benefícios Fiscais nesta área.

Ainda no texto não normativo deste regulamento, é efetuado o *enquadramento legal* e indicada a *necessidade* deste regulamento, referindo que “a renovação do direito à isenção do IMI está dependente da aprovação de regulamento pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, que integre os critérios e condições para o respetivo reconhecimento, a ser efetuado por este último órgão autárquico”, em consonância com o que resulta do n.º 2 do artigo 16.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, relativamente à necessidade de regulamento municipal para a concessão de isenções e benefícios fiscais.

⁵¹ Estes casos convocam uma profunda discussão de natureza jurídica sobre a complexa matéria de (recusa de) aplicação dos regulamentos feridos de invalidade e o princípio da inderrogabilidade singular. Sobre a temática da recusa de aplicação de regulamentos pela Administração com fundamento em invalidade, veja-se o contributo de Moniz (2011).

⁵² Note-se que o n.º 4 do artigo 146.º do CPA determina que os regulamentos revogatórios devem fazer menção expressa às normas revogadas, o que neste caso não se mostra cumprido.

Em relação à *fundamentação administrativa*, pese embora o preâmbulo do regulamento não especifique em concreto os interesses públicos envolvidos, é feita referência à reabilitação do tecido urbano da cidade de Leiria.

Ainda no domínio da fundamentação administrativa, este diploma regulamentar alude à *ponderação dos custos e benefícios*, referindo, no entanto, não ser possível antecipar a quantificação dos custos (relacionados com as receitas que o Município deixará de arrecadar), face à dinâmica do mercado e ao número e valor patrimonial dos edifícios abrangidos.

Em relação à *fundamentação jurídica*, este regulamento municipal indica as normas legais que habilitam a sua emissão quer no seu preâmbulo, quer no artigo 1.º, intitulado “Lei habilitante”, indicando, no conjunto, o artigo 241.º da Constituição da República Portuguesa, a al. g) do n.º 1 do artigo 25.º conjugada com a al. k) do n.º 1 do artigo 33.º ambos do RJAL, o n.º 6 conjugado com a al. a) do n.º 2 do artigo 45.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, e o n.º 2 do artigo 16.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

No que respeita ao *procedimento regulamentar*, o preâmbulo do regulamento faz referência à deliberação da Câmara Municipal que deu início ao procedimento de elaboração deste regulamento e à publicitação na Internet, no sítio institucional do Município de Leiria, em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 98.º do CPA. Nesta senda, é acrescentado que, durante o prazo concedido para o efeito, não houve interessados que como tal se tenham constituído e não foram apresentados quaisquer contributos para a elaboração do regulamento.

Ainda quanto ao *procedimento regulamentar*, o regulamento indica, no seu artigo 17.º, a data de entrada em vigor, com referência à publicação no Diário da República, em obediência pelo disposto nos artigos 139.º e 140.º do CPA.

b) Legística formal

No que concerne ao *princípio da clareza*, consideramos que o mesmo se mostra atendido na generalidade do diploma, recorrendo-se a uma redação simples e clara para os destinatários.

No entanto, há que apontar um aspeto menos rigoroso: o título do regulamento faz referência a benefícios fiscais para a reabilitação urbana quando, no fundo, o que regulamenta é apenas as condições, os pressupostos e o procedimento para a renovação do direito à isenção do IMI pelo prazo de cinco anos. Deste modo, a designação do regulamento pode dar a falsa ideia

de que ali se encontram consagrados outros benefícios fiscais para além do único que ali é consagrado.

A respeito do *princípio da uniformização*, cumpre mencionar que o mesmo se encontra cumprido pois adota uma linguagem e conceitos uniformes ao longo de todo o ato.

Finalmente, verifica-se que o ato normativo em apreço se encontra *sistematicamente organizado* em capítulos e artigos e que as respetivas denominações e epígrafes se mostram aptos a identificar a matéria neles contida.

4.3.4. Regulamento do Orçamento Participativo do Município de Leiria

a) Legística material

O regulamento sob análise principia com a *identificação do problema*, fazendo uma referência ao orçamento participativo, enquanto instrumento de participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil na decisão sobre a afetação de recursos municipais às necessidades locais, sendo promovido pelo Município de Leiria desde 2017, o que torna imperioso o abandono das normas de participação pelas quais se tem regido e a criação de um corpo normativo regulamentar que ofereça estabilidade ao processo.

Para além disso, o texto não normativo fundamenta a *necessidade* de estabelecer um conjunto normativo relativo ao procedimento do Orçamento Participativo, à publicidade das propostas vencedoras e à sua execução, permitindo a estabilidade deste processo participativo.

Quanto ao *enquadramento legal nacional* da matéria, são referidos os artigos 2.º e 48.º da Constituição da República Portuguesa, relativos à democracia participativa e participação na vida pública, enquanto inspirações do orçamento participativo.

Em relação à *fundamentação administrativa*, o texto não normativo do regulamento procede ao enquadramento dos interesses públicos envolvidos, mencionando a participação dos cidadãos.

Ainda no domínio da fundamentação administrativa, verifica-se que este diploma regulamentar procede à *ponderação dos custos e benefícios* das medidas projetadas, indicando que os benefícios consistem na realização de investimentos, cujos beneficiários são os cidadãos do Município, e os custos são os inerentes à execução das propostas vencedoras e aos custos administrativos das fases do orçamento participativo e concluindo pelos benefícios superiores aos custos, traduzindo-se numa ponderação de efetividade.

Em relação à *fundamentação jurídica*, este regulamento municipal indica as normas legais que habilitam a sua emissão quer no seu preâmbulo, quer no artigo 1.º, intitulado “Lei habilitante”, indicando, no conjunto, o artigo 241.º da Constituição da República Portuguesa as als. g) do n.º 1 do artigo 25.º e a al. k) do n.º 1 do artigo 33.º, ambos do RJAL, e ainda os artigos 97.º a 101.º e 135.º a 142.º do CPA.

No que respeita ao *procedimento regulamentar*, o preâmbulo do regulamento faz referência à deliberação da Câmara Municipal que iniciou o procedimento de elaboração do regulamento e à publicitação do início do procedimento de elaboração deste regulamento na Internet, no sítio institucional do Município de Leiria. Nesta senda, é também esclarecido que, desta publicação, não resultaram quaisquer contributos para a elaboração do regulamento.

Ainda quanto ao procedimento, o preâmbulo indica que houve lugar à participação procedimental, através de consulta pública do projeto de regulamento, pelo prazo de 30 dias úteis, contados da publicação do regulamento no Diário da República, em obediência pelo disposto no n.º 1 do artigo 101.º do CPA, e que não foram apresentadas sugestões quanto ao projeto do regulamento.

O regulamento indica, no seu artigo 34.º, a data de entrada em vigor, relativamente à sua publicação no Diário da República, observando, por isso, o disposto nos artigos 139.º e 140.º do CPA.

b) Legística formal

Relativamente ao *princípio da clareza*, consideramos que o mesmo se mostra satisfatoriamente atendido, utilizando uma redação simples e clara para os seus destinatários, revelando-se adequada à finalidade que visa alcançar.

É de realçar que o regulamento apresenta um normativo próprio para as causas de exclusão das propostas (cf. artigo 18.º), elencado de forma taxativa os fundamentos de exclusão, o que aporta maior rigor, clareza e transparência para o cumprimento do regulamento e permite uma maior compreensão dos destinatários. No entanto, os fundamentos constantes das als. k) e l) do artigo 18.º aparentam estar formulados no sentido contrário ao que seria pretendido, pois não se vislumbram motivos atendíveis para que sejam excluídas as propostas que não constituam, tecnicamente, faseamentos sucessivos de investimentos precedentes do Orçamento Participativo e cujo espaço a beneficiar do investimento não tenha sido objeto de intervenção, no âmbito do Orçamento Participativo, há menos de 5 anos. A previsão destes

dois fundamentos de exclusão tal como estão redigidos são suscetíveis de criar indesejáveis confusões e, quando aplicados⁵³, de determinar a exclusão de propostas sem qualquer justificação inerente.

A respeito do *princípio da uniformização*, cumpre mencionar que o mesmo se encontra cumprido pois adota uma linguagem e conceitos uniformes ao longo de todo o ato.

Finalmente, verifica-se que o ato normativo em apreço se encontra *sistematicamente organizado* em capítulos e artigos e que as respetivas denominações e epígrafes se mostram aptos a identificar a matéria neles contida.

4.3.5.Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Leiria – Décima alteração

a) Legística material

Desde logo, da leitura deste regulamento resulta que o mesmo contém apenas texto não normativo e que, apesar de ser identificado no sumário como uma alteração ao regulamento, traduz-se, em bom rigor, na suspensão parcial e temporária do pagamento das taxas de ingresso em dois equipamentos culturais municipais, previstas no Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Leiria, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 142.º do CPA.

Quanto à *identificação do problema, à necessidade do regulamento e ao enquadramento legal nacional*, analisado o preâmbulo, extrai-se que não é identificado o problema que motivou o desencadear do procedimento regulamentar conducente à alteração do regulamento, não é justificada a sua necessidade nem é efetuado qualquer enquadramento legal.

No que respeita à *fundamentação administrativa*, verifica-se que o preâmbulo não apresenta o enquadramento dos interesses públicos envolvidos e não procede à ponderação dos custos e benefícios das medidas projetadas.

⁵³ Atente-se que, ao abrigo do princípio da legalidade, previsto no artigo 3.º do CPA, os órgãos municipais devem atuar em obediência à lei e ao direito, sendo os regulamentos municipais uma forma de vinculação num duplo sentido: por um lado, vincula os seus destinatários e, por outro, vincula igualmente os próprios órgãos municipais. Dito isto, considera-se que, no caso suscitado, os órgãos municipais devem aplicar os fundamentos de exclusão até que haja lugar à sua modificação por via de alteração do regulamento.

Quanto à *fundamentação jurídica*, o preâmbulo indica as normas legais que habilitam a emissão desta alteração (al. k) do n.º 2 do artigo 25.º do RJAL e n.º 1 do artigo 142.º do CPA).

O preâmbulo não refere também a observância do *procedimento regulamentar* subjacente à alteração/suspensão, em particular a fase preparatória, nas suas vertentes da iniciativa, instrução, participação procedimental e elaboração do projeto final do regulamento.

É mencionada a data de entrada em vigor no dia seguinte ao da publicação no Diário da República, em obediência pelo disposto nos artigos 139.º e 140.º do CPA.

b) Legística formal

Atendendo ao facto de esta alteração regulamentar se resumir à suspensão parcial e temporária do regulamento, limitar-nos-emos a analisar a sua aproximação dos princípios já elencados.

Relativamente ao *princípio da clareza*, consideramos que o mesmo foi parcialmente atendido, na medida em que o regulamento se mostra inteligível pelos seus destinatários, sendo, contudo, de apontar como incongruência o facto do seu título se referir a uma alteração ao regulamento sendo que, após a sua leitura, se conclui que se trata de uma suspensão.

A respeito dos *princípios da uniformização*, não se afigura possível proceder a uma análise devidamente sustentada sobre os mesmos, dada a diminuta extensão do regulamento.

4.3.6. Regulamento Municipal de Participação na Aquisição de Medicamentos do Concelho de Leiria

a) Legística material

Este regulamento inicia com a *identificação do problema*, fazendo uma referência ao Regulamento Municipal para Atribuição de Participações em Medicamentos a Famílias Carenciadas do Concelho de Leiria, regulamento precedente ao aqui em apreço e que visava também a atribuição de participações para a aquisição de medicação por famílias vulneráveis. Nesta sequência, mantendo-se o desiderato de apoiar os agregados familiares de baixos recursos no acesso a medicamentos, e em prossecução do interesse público, entendeu-se ser de criar este regulamento municipal, reponderando, aclarando e reunindo num só diploma as normas em vigor, adaptando-as às necessidades atuais, o que justifica a

sua *necessidade*, respeitando os princípios da legalidade, da igualdade, da imparcialidade e da transparência.

É de sublinhar que não é feito qualquer *enquadramento legal* da matéria.

Quanto à *fundamentação administrativa*, o preâmbulo do regulamento procede ao enquadramento dos interesses públicos envolvidos, mencionando o acesso a medicamentos por parte dos agregados familiares economicamente vulneráveis.

Ainda no âmbito da fundamentação administrativa, verifica-se que este diploma regulamentar procede à *ponderação dos custos e benefícios* das medidas projetadas, que se traduz numa ponderação de efetividade, na medida em que sopesa os custos e benefícios da concessão de apoios às famílias vulneráveis com os custos gerados pela sua ausência.

Em relação à *fundamentação jurídica*, este regulamento municipal indica as normas legais que habilitam a sua emissão quer no seu preâmbulo, quer no artigo 1.º, intitulado “Normas habilitantes”, indicando, no conjunto, o artigo 241.º da Constituição da República Portuguesa e as als. g) e h) do n.º 2 do artigo 23.º conjugadas com a al. g) do n.º 1 do artigo 25.º e com a al. k) do n.º 1 do artigo 33.º, todos do RJAL.

No que respeita ao *procedimento regulamentar*, o preâmbulo do regulamento faz referência à deliberação da Câmara Municipal que iniciou o procedimento de elaboração do regulamento e à publicitação do início do procedimento de elaboração deste regulamento na Internet, no sítio institucional do Município de Leiria, com a concessão do prazo de 10 dias para a constituição de interessados e apresentação de contributos, em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 98.º do CPA. Nesta senda, é também esclarecido que, durante este prazo, não houve interessados que como tal se tenham constituído e não foram apresentados quaisquer contributos para a elaboração do regulamento.

Ainda quanto ao *procedimento regulamentar*, o regulamento indica, no seu artigo 31.º, a data concreta de entrada em vigor (1 de janeiro de 2024), observando, por isso, o disposto nos artigos 139.º e 140.º do CPA.

b) Legística formal

No que concerne ao *princípio da clareza*, consideramos que o mesmo se mostra satisfatoriamente atendido, utilizando uma redação simples e clara para os seus destinatários, revelando-se adequada à finalidade que visa alcançar. Destaca-se, porém, que, na al. h) do n.º 1 do artigo 12.º é determinada a obrigatoriedade de apresentar, juntamente com o

requerimento de candidatura, “documentos comprovativos dos encargos com habitação, nomeadamente com rendas, aquisição ou construção, relativos ao mês anterior ao da candidatura”. Ora, a expressão “designadamente” deixa em aberto as despesas admissíveis com habitação, o que não se considera uma solução desejável, devendo fixar-se o elenco dos encargos admissíveis para o efeito.

A respeito do *princípio da uniformização*, cumpre mencionar que o mesmo se encontra cumprido pois adota uma linguagem e conceitos uniformes ao longo de todo o ato.

Finalmente, verifica-se que o ato normativo em apreço se encontra *sistematicamente organizado* em capítulos e artigos e que as respetivas denominações e epígrafes se mostram aptos a identificar a matéria neles contida.

No entanto, o capítulo VI sob a denominação “Disposições finais e transitórias”, contém apenas normativos finais que encerram o diploma regulamentar, não dispondo sobre qualquer regime transitório a ser aplicado.

Também sobre o texto normativo, há que realçar que o artigo 27.º dispõe sobre a delegação de competências, estabelecendo a delegação e a subdelegação de competências, o que contribui para a clareza do regulamento, na medida em que dispensa a referência à possibilidade de recurso à delegação e subdelegação de competências em cada um dos artigos.

4.3.7. Regulamento de Utilização do Sistema Municipal de Bicicletas Partilhadas do Concelho de Leiria

a) Legística material

Este regulamento inicia-se com a *identificação do problema*, fazendo uma referência às políticas e ações de mobilidade urbana sustentável, em especial os modos de transporte não motorizados, que contribuem para a saúde pública, quer a nível do exercício físico, quer para a redução da carga poluente, e ainda da diminuição da poluição sonora.

Relativamente à *necessidade*, constata-se que o texto não normativo fundamenta a necessidade de regulamentar o regime aplicável à utilização do sistema municipal de bicicletas elétricos de uso partilhado, de modo a implementar este sistema, a título experimental, na cidade de Leiria.

É de ressaltar que o preâmbulo deste regulamento não realiza qualquer *enquadramento legal* da matéria.

Em relação à *fundamentação administrativa*, o preâmbulo do regulamento procede ao enquadramento dos interesses públicos envolvidos, mencionando a melhoria da qualidade de vida da população, ao nível da saúde e da diminuição da poluição e redução do ruído, reconduzindo-se às atribuições cometidas aos municípios em matéria de transportes e do ambiente, previstas nas alíneas c) e k) do n.º 2 do artigo 23.º do RJAL.

Ainda no domínio da fundamentação administrativa, verifica-se que este diploma regulamentar apresenta a *ponderação dos custos e benefícios* das medidas projetadas, em termos de efetividade, na medida em que os benefícios não são mensuráveis, traduzidos nos ganhos ambientais e na melhoria da qualidade de vida dos residentes, que são superiores aos custos gerados pela ausência das destas ações.

Em relação à *fundamentação jurídica*, este regulamento municipal indica as normas legais que habilitam a sua emissão quer no seu preâmbulo, quer no artigo 1.º intitulado “Normas habilitantes”, indicando, no conjunto, o artigo 241.º da Constituição da República Portuguesa, as als. c) e k) do n.º 2 do artigo 23.º, a al. g) do n.º 1 do artigo 25.º conjugada com as als. k) e ee) do n.º 1 do artigo 33.º, todos do RJAL, bem como dos n.ºs 1, 2 e 4 do artigo 90.º-B da Lei n.º 73/3013, de 3 de setembro.

No que respeita ao *procedimento regulamentar*, o preâmbulo do regulamento faz referência à deliberação da Câmara Municipal que iniciou o procedimento de elaboração do regulamento e à publicitação do início do procedimento de elaboração deste regulamento na Internet, no sítio institucional do Município de Leiria, sendo concedido o prazo de 10 dias para a constituição de interessados e apresentação de contributos, em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 98.º do CPA. Neste seguimento, é esclarecido que, durante o prazo concedido para o efeito, não houve interessados que como tal se tenham constituído e não foram apresentados quaisquer contributos para a elaboração do regulamento.

Ainda quanto ao *procedimento regulamentar*, o regulamento indica, no seu artigo 36.º, a entrada em vigor 15 dias após a sua publicação em Diário da República, observando, por isso, o disposto nos artigos 139.º e 140.º do CPA, bem como no n.º 4 do artigo 90.º-B da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que impõe que as posturas e regulamentos que prevejam coimas não podem entrar em vigor antes de decorridos 15 dias sobre a sua publicação.

b) Legística formal

Quanto ao *princípio da clareza*, consideramos que o mesmo se mostra satisfatoriamente atendido, apresentando uma redação normativa simples e clara para os seus destinatários, revelando-se adequada à finalidade que visa alcançar.

A respeito do *princípio da uniformização*, cumpre mencionar que o mesmo se encontra satisfatoriamente cumprido, pois o regulamento adota, de modo geral, uma linguagem e conceitos uniformes ao longo de todo o ato.

É de evidenciar que foi criado um artigo destinado aos “conceitos” utilizados ao longo do diploma regulamentar, de modo a esclarecer e uniformizar o vocabulário empregue.

Constata-se, porém, que a apresentação da moeda (em euros) não é uniforme, porquanto no n.º 2 do artigo 14.º, sob a epígrafe “caução”, é determinada a prestação de uma caução com a moeda identificada por extenso (Euros) e nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 28.º, sob a epígrafe “regime contraordenacional aplicável”, as coimas são apresentadas com o correspondente símbolo (€).

Finalmente, verifica-se que o ato normativo em apreço se encontra *sistematicamente organizado* em capítulos e artigos e que as respetivas denominações e epígrafes se mostram aptos a identificar a matéria neles contida.

Também sobre o texto normativo, há que realçar que o artigo 33.º dispõe sobre a delegação de competências, estabelecendo a delegação e a subdelegação de competências, o que contribui para a clareza do regulamento, na medida em que dispensa a referência à possibilidade de recurso à delegação e subdelegação de competências em cada um dos artigos.

4.3.8. Notas finais

Os capítulos antecedentes abordaram de forma autónoma e pormenorizada os aspetos de Legística material e formal relativamente a sete regulamentos provenientes do Município de Leiria, impondo-se agora apresentar as notas finais sobre a análise qualitativa desenvolvida.

Em termos de Legística material, resulta da referida análise aos regulamentos que todos eles, à exceção do Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Leiria (Décima Alteração), apresentam a *identificação do problema*, embora uns de forma mais detalhada do que outros, sendo evidente o esforço de apontar o motivo que fundamenta a adoção daquele ato normativo.

Quanto à *necessidade*, afere-se que todos os regulamentos, à exceção do Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Leiria – Décima alteração, expõem os motivos da necessidade de intervenção regulamentar, uns com base em imposição legal (Regulamento da Publicidade do Município de Leiria, Regulamento dos Horários de Funcionamento dos Estabelecimentos de Venda ao Público e de Prestação de Serviços no Concelho de Leiria e Regulamento de Benefícios Fiscais para a Reabilitação Urbana do Município de Leiria) e outros para permitir a implementação de tais normas e a sua estabilização.

Quanto ao *enquadramento legal do âmbito material e antecedentes*, os regulamentos municipais analisados apresentam soluções diferentes. Por um lado, temos regulamentos que enunciam, de forma satisfatória, o enquadramento legal da matéria que visam regular (Regulamento da Publicidade do Município de Leiria, Regulamento dos Horários de Funcionamento dos Estabelecimentos de Venda ao Público e de Prestação de Serviços no Concelho de Leiria, Regulamento de Benefícios Fiscais para a Reabilitação Urbana do Município de Leiria e Regulamento do Orçamento Participativo do Município de Leiria); por outro lado, temos regulamentos que não dispõem sobre qualquer enquadramento sobre a matéria (Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Leiria – Décima alteração, Regulamento Municipal de Comparticipação na Aquisição de Medicamentos do Concelho de Leiria e Regulamento de Utilização do Sistema Municipal de Bicicletas Partilhadas do Concelho de Leiria). Note-se, contudo, que estes últimos regulamentos referidos tratam sobre matéria que se enquadra nas atribuições próprias municipais, não resultando a sua emissão de uma expressa habilitação legal.

Relativamente à *fundamentação administrativa*, extrai-se da análise efetuada aos regulamentos que, no geral, todos apresentam um enquadramento dos interesses públicos envolvidos, com exceção do Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Leiria – Décima alteração.

Ainda quanto à fundamentação administrativa, desta feita em termos de *ponderação dos custos e benefícios* das medidas projetadas, verifica-se que os regulamentos sob análise apresentam uma ponderação que se revela de efetividade e não quantitativa, com exceção do Regulamento da Publicidade do Município de Leiria e do Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Leiria – Décima alteração que não apresentam quaisquer referências a este parâmetro.

Relativamente à *fundamentação jurídica*, através da menção às disposições legais habilitantes para a emissão do regulamento, constata-se que todos os regulamentos em apreço indicam, invariavelmente, as respetivas normas habilitantes.

Por último, no que concerne ao *procedimento regulamentar*, é possível aferir que todos eles apresentam referências ao procedimento regulamentar, quer no discurso não normativo (neste caso, com indicação da publicitação do início do procedimento e a participação procedimental, se a ela houve lugar), quer no texto normativo (quanto à data de entrada em vigor do regulamento). Porém, as alusões ao procedimento regulamentar não são expostas de forma uniforme, sendo apresentadas sob diferentes formulações.

A par disso, verifica-se que o Regulamento dos Horários de Funcionamento dos Estabelecimentos de Venda ao Público e de Prestação de Serviços no Concelho de Leiria e o Regulamento da Publicidade do Município de Leiria indicam a fase de participação procedimental sem que, contudo, indiquem se a redação final dos regulamentos acolheu os contributos recolhidos.

Passando à Legística formal, extrai-se da análise desenvolvida em momento anterior que os regulamentos atendem de forma satisfatória ao *princípio da clareza*, apresentando, de um modo geral, linguagem clara e de simples compreensão para o cidadão comum.

No entanto, é possível destacar alguns aspetos obscuros e lacónicos que tendem a prejudicar a finalidade que procuram alcançar, que vão desde o título do regulamento não transmitir de forma inelutável a disciplina jurídica que consagra (Regulamento de Benefícios Fiscais para a Reabilitação Urbana do Município de Leiria e Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Leiria – Décima alteração), normas que parecem encontrar-se formuladas em sentido contrário ao que seria pretendido (Regulamento do Orçamento Participativo de Leiria) e disposições que contêm um teor aberto, podendo criar nos destinatários sérias dúvidas sobre o pretendido (Regulamento Municipal de Comparticipação na Aquisição de Medicamentos do Concelho de Leiria).

Em relação ao *princípio da uniformização*, considera-se que o mesmo se mostra atendido na generalidade dos regulamentos analisados, evidenciando-se, contudo, que no Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Leiria – Décima alteração não nos foi possível retirar qualquer conclusão, considerando a sua diminuta extensão e o facto de não oferecer quaisquer conceitos ou disposições regulamentares.

Em termos de *organização sistemática*, os regulamentos em apreço denotam prosseguir com a prática nesta matéria, apresentando-se divididos em capítulos ou capítulos e secções, com exceção, uma vez mais, do Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Leiria – Décima alteração, que não apresenta qualquer artigo.

Ainda em sede da Legística formal, foram identificados alguns aspetos que, quanto a nós, representam práticas indesejáveis, a saber: normativo definitório situado posteriormente a normativos que utilizam os vocábulos definidos (Regulamento da Publicidade do Município de Leiria), normas revogatórias de conteúdo genérico (Regulamento dos Horários de Funcionamento dos Estabelecimentos de Venda ao Público e de Prestação de Serviços no Concelho de Leiria) e montante de coimas de valor diverso ao constante da lei habilitante do regulamento (Regulamento dos Horários de Funcionamento dos Estabelecimentos de Venda ao Público e de Prestação de Serviços no Concelho de Leiria).

4.4.Limitações e pesquisas futuras

A primeira limitação a relevar é o facto de os dados recolhidos respeitarem unicamente aos regulamentos municipais que adotaram o procedimento estabelecido no CPA, ignorando por completo os regulamentos anteriormente emitidos e, por conseguinte, todos os aspetos neles contidos relacionados com a temática sob estudo.

Em segundo lugar, o facto de apenas ter sido desenvolvida a análise de Legística a sete regulamentos, número correspondente a aproximadamente 10% do número de regulamentos emitidos pelo Município de Leiria que adotaram o procedimento estabelecido no CPA, acaba por ficar aquém para apresentar um quadro representativo das tendências positivas e das fragilidades.

Por último, note-se que o estudo de caso consiste numa investigação baseada em pressupostos e critérios não probabilísticos e que, por isso, visa a descrição e compreensão do caso específico estudado e não de outros casos (Coutinho, 2023, p. 340). Significa isto que a análise aqui levada a cabo e os resultados daí advenientes não podem ser extrapolados para outros regulamentos municipais, muito embora possam servir de base e auxiliar demais estudos alusivos à mesma temática.

Acredita-se, porém, que o presente estudo represente um contributo para demonstrar a realidade regulamentar do Município de Leiria, quer em termos de caracterização, quer em

termos de análise de Legística, abrindo caminho para outras investigações que versem sobre este tema.

Em termos de futuras investigações, e numa perspetiva de manter o mesmo caso de estudo, sugere-se que seja incluída a recolha de dados referente à globalidade dos regulamentos emanados no Município de Leiria e que a identificação e avaliação das regras de Legística seja mais abrangente, de modo a originar conclusões mais sustentadas.

Por outro lado, e alargando o campo de abrangência, sugere-se que em pesquisas futuras seja desenvolvido um estudo de caso múltiplo, visando a comparação dos resultados aqui obtidos com os de outros municípios de semelhante dimensão ao Município de Leiria, permitindo uma aproximação das reais tendências e necessidades ao nível da Legística voltada para os regulamentos municipais.

5. Contributos para a redação regulamentar municipal

Conforme decorre da revisão de literatura e dos resultados apresentados e discutidos nesta dissertação, desconhecem-se anteriores estudos aplicados que versem sobre a Legística ao nível regulamentar, sendo a adoção de diretrizes nesta matéria relegada para os produtores regulamentares.

Embora se compreenda que os redatores possam socorrer-se dos estudos de Legística desenvolvidos no âmbito dos atos legislativos, entende-se, porém, ser enriquecedor para a dissertação apresentar alguns contributos que podem servir de base para investigações futuras ou guias de boas práticas, sendo de evidenciar o seu carácter meramente orientador.

Os contributos apresentados são sustentados pela revisão de literatura apresentada em momento anterior, bem como pelas disposições normativas constantes do CPA.

5.1. Legística material

Os contributos expostos em relação à Legística material compreendem as fases de conceção e elaboração do regulamento municipal e que podem ser sistematizados da forma representada na figura 6.

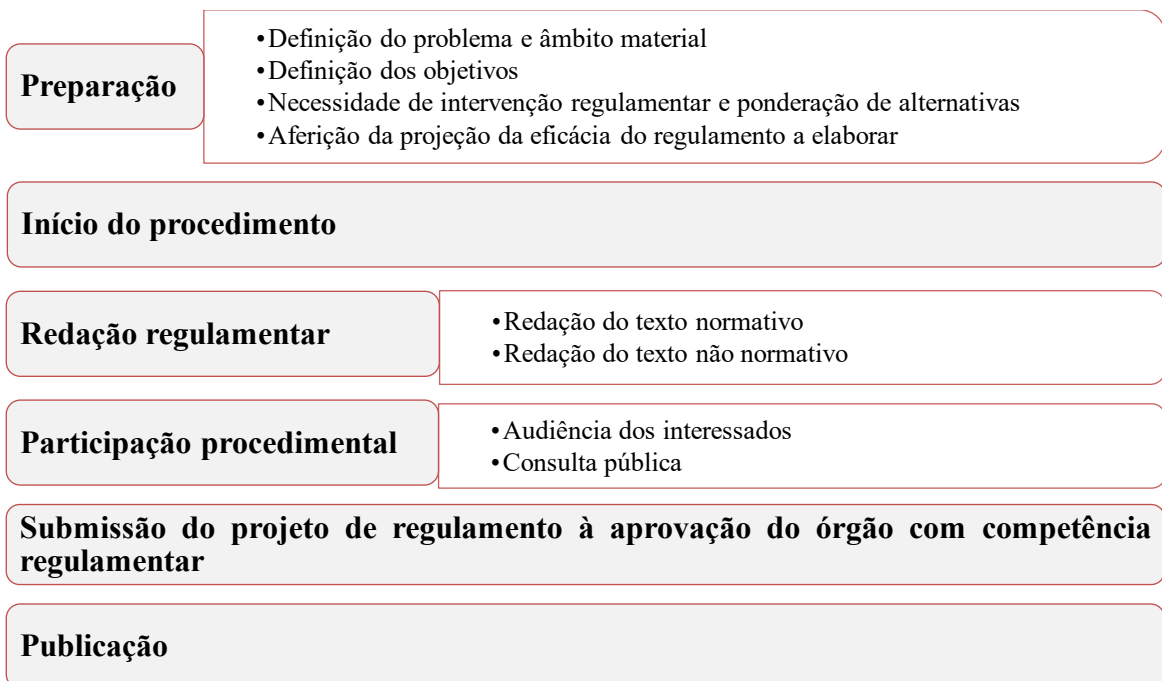


Figura 6 - Fases de conceção e elaboração do regulamento municipal.
Fonte: Elaboração própria da autora com base na revisão de literatura.

5.1.1. Preparação

a) Definição do problema e âmbito material

Nesta etapa surge o problema, que pode ser motivado por vários fatores: seja por força do emergir de uma legislação, de uma alteração legislativa ou por determinada situação que convoca a sua regulamentação.

Deve ser analisada a informação disponível sobre o tema subjacente ao problema, de modo transversal, incluindo também a aferição do quadro normativo superior sobre a temática e um breve histórico legislativo e circunstancial sobre o âmbito material do problema, que pode auxiliar a sustentar as opções normativas a adotar (Caupers et al., 2014, pp. 73-74; Duarte et al. 2002, pp. 23; 27; Valles, 2024, p. 27).

Em caso de regulamentos municipais que assumam maior complexidade, constitui uma prática a criação de um grupo de trabalho multidisciplinar (Valles, 2024, p. 26). Este grupo de trabalho deve ser composto, por um lado, por técnicos das áreas abrangidas pelo regulamento, de modo a assegurar que sejam adotadas as soluções mais adequadas em termos técnicos e que as mesmas são viáveis para posterior aplicação, e, se possível, por um ou mais juristas, para garantir o cumprimento da legalidade normativa e o cumprimento da necessária tramitação procedimental, garantindo uma melhor definição dos objetivos e a sua prossecução (Caupers et al., 2014, p. 73).

A criação do grupo de trabalho multidisciplinar e a indicação dos seus elementos compete, ressalvada melhor opinião, ao presidente da câmara municipal, ao abrigo da competência para decidir sobre todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais, prevista na al. a) do n.º 2 do artigo 35.º do RJAL.

b) Definição dos objetivos

Uma vez definido o problema, devem ser delimitados os objetivos a prosseguir, de modo a resolver não só o problema principal surgido *per si*, mas também incluir outras dimensões secundárias relacionados com o problema principal, de modo a conferir mais consistência e profundidade ao regulamento.

A par disso, a definição de objetivos é igualmente importante para uma posterior avaliação da eficácia do regulamento, assumindo uma posição de referência para a mensuração da concretização do mesmo (Caupers et al., p. 74). É, aliás, esta avaliação posterior baseada nos objetivos fixados que poderá dar origem a uma nova intervenção regulamentar, criando soluções inovadoras ou adaptando as anteriormente formuladas.

c) Necessidade de intervenção regulamentar e ponderação de alternativas

Nesta fase são considerados e ponderados os meios alternativos para a resolução eficiente do problema, para além da intervenção regulamentar, podendo resultar na adoção de mecanismos contratuais, na divulgação de informação ou até na sensibilização dos visados (Caupers et al., 2014, pp. 74-75; Duarte et al., 2002, pp. 34-36).

d) Aferição da projeção da eficácia do regulamento a elaborar

Concluindo-se pela necessidade de intervenção regulamentar para a resolução do problema há que aferir a eficácia do regulamento. Esta etapa reveste especial importância em termos de Legística material porquanto, como já referido em momento antecedente, existem diferenças substanciais na elaboração de cada uma destas tipologias regulamentares.

Desde logo, enquanto o regulamento municipal externo é aprovado pelo órgão deliberativo municipal, sob proposta do órgão executivo municipal (cf. al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, conjugada com a al. k) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL), o regulamento municipal interno é aprovado pelo órgão executivo municipal (cf. al. k) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL). Para além disso, o próprio procedimento administrativo de elaboração regulamentar é diferente, pois no caso do regulamento externo o procedimento deve seguir as normas constantes do CPA, em particular o constante dos artigos 97.º a 101.º, ao passo que no regulamento interno não se exige um procedimento a seguir, vigorando o princípio da adequação procedimental (cf. artigo 56.º do CPA). Ainda assim, cremos que o procedimento a adotar para a elaboração dos regulamentos internos poderá ser o delineado para os regulamentos externos, *mutatis mutandis*. Por último, ao nível da publicação do regulamento e da sua produção de efeitos, verifica-se que no regulamento externo a publicação no Diário da República é obrigatória (cf. artigo 139.º do CPA), da qual depende a sua produção de efeitos, enquanto no regulamento interno a publicação no Diário da República não é obrigatória, devendo, por isso, ser divulgado pelos meios considerados adequados e eficazes, devendo fixar a data da sua entrada em vigor e, se necessário, a data de produção de efeitos.

5.1.2. Início do procedimento

Para que seja dado início ao procedimento de elaboração do regulamento, consideramos que deve ser elaborada uma informação técnico-jurídica detalhando, na medida do possível, os aspetos elencados anteriormente. Importa que esta informação apresente os fundamentos de facto e de direito que sustentam a intervenção regulamentar, indicando, assim, de entre o mais que ao caso possa caber, o problema e a necessidade de intervenção regulamentar, os

objetivos a prosseguir e a eficácia do regulamento. À partida, o próprio título do regulamento é definido nesta fase, devendo ser coincidente com a disciplina jurídica que visa regulamentar.

De modo a permitir um controlo das fases procedimentais, poderá ser elaborado um cronograma com as fases e duração previsível de cada uma delas, de modo a antecipar uma possível data de aprovação do regulamento bem como a obstar que sejam preteridas formalidades e fases procedimentais.

Estes elementos devem ser objetivos, claros e concisos, destinando-se a permitir que o órgão executivo municipal, órgão que dispõe de competência para a elaboração regulamentar (cf. al. k) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL)⁵⁴, delibere, em plena consciência, sobre o início do procedimento.

Nessa mesma deliberação, a câmara municipal pode determinar a delegação do poder de direção do procedimento em membro do órgão, ao abrigo do disposto nos n.ºs 1, 2 e 4 do artigo 55.º do CPA, figurando como responsável pela promoção e pelo acompanhamento dos trabalhos e das diligências instrutórias do procedimento (Duarte et al., 2002, 110). Naturalmente que a escolha do responsável pela direção do procedimento deve recair sobre pessoa que disponha de conhecimentos na matéria sobre a qual versará o regulamento (p. ex. vereador com o pelouro mais adequado) de modo a poder sancionar o projeto de regulamento e a submetê-lo à aprovação da câmara municipal.

Tomada esta deliberação pela câmara municipal, impõe-se que seja publicitando o início do procedimento na Internet, no sítio institucional do município, contendo a indicação do órgão que decidiu desencadear o procedimento, da data em que o mesmo se iniciou, do seu objeto e da forma como se pode processar a constituição como interessados e a apresentação de contributos para a elaboração do regulamento (cf. n.º 1 do artigo 98.º do CPA). Esta publicitação deve ocorrer através de edital, sendo este o meio de excelência da publicação das deliberações dos órgãos autárquicos e das decisões dos seus titulares com eficácia externa, o qual deve ser afixado nos lugares de estilo e ainda publicado na Internet (cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 56.º do RJAL).

⁵⁴ Esta competência é indelegável, nos termos do n.º 1 do artigo 34.º do RJAL.

5.1.3. Redação regulamentar

a) Redação do texto normativo

Segue-se a redação normativa do regulamento ou da parte regulamentar, que consiste na transição do problema para as soluções, sob a forma de artigos, e na organização sistemática do regulamento em capítulos e, se necessário, em secções, importando aqui seguir as práticas que vêm sendo adotadas quanto à Legística formal.

Aconselha-se que o primeiro artigo seja dedicado à habilitação legal, indicando expressamente as leis a regulamentar ou, no caso de regulamento autónomo, as leis que determinam a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão, garantindo, assim, o pleno cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 136.º do CPA

À medida que o projeto do regulamento esteja a ser redigido, importa fazer uma articulação com o quadro normativo superior na matéria, de modo a obstar a contradições e a garantir a legalidade dos normativos. A par disso, poderá ser igualmente relevante aferir jurisprudência exarada pelos tribunais superiores, sobretudo relativamente à constitucionalidade e à uniformização de jurisprudência que podem fornecer valiosas orientações para as soluções a adotar.

Terminada a redação do texto normativo, impõe-se que seja feito um controlo da constitucionalidade e legalidade das soluções adotadas, quer ao nível substancial, quer das competências (Duarte et al., 2002, pp. 85-90; 101).

b) Redação do texto não normativo

Segue-se a redação do texto não normativo, mais precisamente da nota justificativa do regulamento do qual devem constar a fundamentação administrativa, indicando os interesses públicos envolvidos e a ponderação dos custos e benefícios das medidas projetadas (cf. artigo 99.º do CPA), e a fundamentação jurídica, indicando as normas legais que habilitam a emissão do regulamento (cf. artigo n.º 2 do artigo 136.º do CPA) (Moniz, 2016, p. 357).

Quando a matéria do regulamento não permita uma avaliação de custos e benefícios quantificável, deve haver lugar a uma ponderação de custos e efetividade, comparando as medidas adequadas à satisfação de determinado fim e indicando os meios que impliquem menor sacrifício (Moniz, 2016, p. 359).

A nota justificativa, futuro preâmbulo, poderá igualmente conter o percurso do procedimento regulamentar.

5.1.4. Participação procedimental

Uma vez redigido o regulamento, na sua parte normativa e não normativa, o procedimento pode seguir diferentes trâmites: poderá impor-se que o projeto de regulamento seja submetido a audiência dos interessados⁵⁵ (cf. n.º 1 do artigo 100.º do CPA) ou, ainda, a consulta pública (cf. n.º 1 do artigo 101.º do CPA), devendo, nestes casos, a parte final da nota justificativa incluir a menção à respetiva audiência, com o prazo e forma de recolha de sugestões; ou, poderá não haver lugar à participação procedimental, seguindo o projeto para aprovação final pela câmara municipal.

O projeto de regulamento deve ser presente à câmara municipal, para efeitos de aprovação e determinação da participação procedimental que caiba ao caso, pois tratando-se do órgão ao qual compete elaborar os regulamentos externos, cabe-lhe ter conhecimento do teor das soluções normativas acomodadas, aprovando-o e determinando a sua submissão a audiência de terceiros.

Quanto à audiência dos interessados, relembra-se que o projeto de regulamento é submetido aos interessados, através de notificação, por um prazo igual ou superior a 30 dias úteis, podendo a audiência processar-se de forma escrita ou oral (cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 100.º e n.º 1 do artigo 122.º, ambos do CPA), devendo a câmara municipal ou o órgão responsável pela direção do procedimento, caso tenha sido designado, determinar o prazo e a forma como se processará a audiência (cf. n.º 1 do artigo 122.º do CPA).

Sempre que o número de interessados seja de tal forma elevado que inviabilize a audiência dos interessados ou quando a matéria o justifique deve o projeto de regulamento ser submetido a consulta pública, pelo prazo de 30 dias úteis, através de publicação na 2.ª série do Diário da República ou na publicação oficial da entidade pública, e na Internet, no sítio institucional do município (cf. al. c) do n.º 3 do artigo 100.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 101.º do CPA).

Decorrido o prazo concedido para a participação procedimental, devem ser analisadas as pronúncias apresentadas e aferir da sua admissibilidade e introdução no projeto final do regulamento, o que deve ficar a constar de um relatório devidamente circunstanciado e fundamentado de facto e de direito, propondo o acolhimento das sugestões apresentadas ou

⁵⁵ Interessados nesta sede devem ser entendidos como todos aqueles que como tal se tenham constituído no início do procedimento (cf. artigo 68.º do CPA) e, ainda, as entidades que a câmara municipal entenda que deve auscultar, ao abrigo dos princípios constitucionais da imparcialidade e da colaboração com os interessados (Gonçalves, 2025, p. 289).

não. Assinala-se que quaisquer alterações materiais das soluções normativas inicialmente adotadas impelem a uma nova fase de participação procedimental, seguindo a forma que tenha sido adotada anteriormente.

Concluída a fase da participação procedimental, segue-se a elaboração do projeto final do regulamento, devendo referir-se, na parte final da nota justificativa o cumprimento das audições de terceiros, quer seja através de audiência de interessados ou de consulta pública (cf. n.º 3 do artigo 101.º do CPA), sugerindo-se a indicação do acolhimento ou não das sugestões recolhidas. Ainda que apenas a referência à realização de consulta pública seja obrigatória (cf. n.º 3 do artigo 101.º do CPA), entendemos que essa semelhante menção é extensível à audiência dos interessados, pois não vislumbramos quaisquer motivos que justifiquem uma tal diferenciação, para efeitos de indicação no preâmbulo, entre estes modos de participação procedimental.

5.1.5. Submissão do projeto de regulamento à aprovação do órgão com competência regulamentar

No caso dos regulamentos municipais internos, a aprovação do projeto de regulamento é da competência da câmara municipal, através de sua deliberação (cf. al. k) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL).

No domínio dos regulamentos municipais externos, a competência para a aprovação do projeto de regulamento externos encontra-se cometida à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal (cf. alínea k) do n.º 1 do artigo 33.º conjugada com a alínea g) do n.º 1 do artigo 25.º, ambos do RJAL). Para além da aprovação do regulamento, a assembleia municipal pode também introduzir alterações ao regulamento, as quais podem ser substanciais (cf. n.º 3 do artigo 25.º do RJAL *a contrario*). Neste caso, impõe-se que o procedimento regulamentar retroceda à fase de participação procedimental, permitindo aos interessados conhecer as alterações introduzidas e apresentar novas sugestões sobre as mesmas.

Até ao momento do ato de aprovação, estamos perante um projeto de regulamento, adquirindo a perfeição e tornando-se num verdadeiro regulamento após a sua aprovação pelo órgão competente (Moniz, 2016, p. 365).

5.1.6. Publicação

Uma vez aprovado o regulamento interno pela câmara municipal, deve ser-lhe conferida publicidade, através de edital, o qual deve ser divulgado pelos meios mais adequados para o conhecimento pelos seus destinatários. Sugere-se a publicação do edital na Internet, no sítio institucional do município, bem como a sua difusão junto dos visados.

Nos regulamentos externos, constitui condição da sua eficácia a publicação no Diário da República (cf. artigo 139.º do CPA e n.ºs 1 e 2 do artigo 119.º da CRP), podendo ainda ser publicado na publicação oficial da entidade pública e, ainda, na Internet, no sítio institucional do município.

5.2. Legística formal

5.2.1. Linguagem e discurso

a) Clareza

Embora não se reconduza ao conteúdo do regulamento, podem contribuir para a melhor compreensão e apreensão do conteúdo do regulamento pelo cidadão comum desprovido de conhecimentos jurídicos a elaboração de documentos em estilo de “perguntas e respostas” que sirvam o propósito de transmitir de forma direta, clara e simples os principais aspetos contidos no regulamento (Ettner & Silveira, 2014, p. 226).

Sendo certo que estes documentos não dispõem de valor jurídico e não dispensam a leitura integral do regulamento, podem auxiliar o cidadão num primeiro contacto com a matéria objeto do regulamento.

b) Uniformização

O redator deve procurar que o regulamento assuma uma uniformidade externa e interna dos vocábulos e da semântica.

Assim, por um lado, os termos e os conceitos empregues no regulamento, quer no discurso preambular quer no texto normativo, devem ser rigorosos e convergentes aos já utilizados nos demais atos normativos, mantendo uma certa estabilidade no ordenamento jurídico-normativo (Duarte et al., 2002, pp. 133-134).

Por outro lado, o regulamento deve adotar conceitos com o mesmo significado ao longo de todo o ato e, se necessário, poderá criar um artigo próprio para as definições a ser apresentado o princípio do ato normativo (Duarte et al., 2002, pp. 133-134).

c) Tempo verbal

Quanto ao tempo verbal a empregar na elaboração do regulamento, a regra é a utilização do presente do indicativo para ligar a previsão à estatuição, de modo a refletir a atualidade da norma. Assim, mesmo nos casos de acontecimentos futuros ou de efeitos retroativos deve ser utilizado o presente do indicado, na medida em que a aplicabilidade das normas é algo que ocorre no presente (Duarte et al., 2002, pp. 143-144; Assembleia da República, 2020, pp. 33-34).

d) Alterações, revogações e parênteses retos

No caso de alterações ao regulamento, o texto das epígrafes dos artigos, das denominações das divisões sistemáticas, dos proémios, dos números de artigos, das alíneas e das subalíneas que se mantenham inalterados é representado através da utilização de reticências rodeados de parênteses retos (Duarte et al., 2002, pp. 181-182).

No caso de revogações das divisões sistemáticas, dos artigos, dos números de artigos, das alíneas e das subalíneas, as denominações ou o texto, consoante o caso, é substituído pela utilização da palavra revogado, em itálico, rodeado de colchetes (Duarte et al., 2002, p. 182).

5.2.2. Organização sistemática

É aconselhável que a redação do discurso normativo principie pela definição das divisões sistemáticas do ato, partindo-se depois para a elaboração das normas, de modo a fornecer ao redator uma visão geral da organização para que o texto se apresente com uma estrutura clara e organizada. À medida que as normas vão sendo redigidas e composto poderá adaptar-se a organização sistemática (Silveira, 2018, p. 155).

Atendendo à tradição em matéria de Legística formal, no que respeita à organização sistemática, no caso dos regulamentos municipais podemos ter uma sistemática que compreenda Capítulos, Secções e, em casos mais raros, Subsecções. Porém, caso o regulamento se revele uma composição de diminuta dimensão, sem carecer de divisão por temáticas, poderá não haver lugar a qualquer divisão sistemática (Duarte et al., 2002, pp. 186; 190).

5.2.3. Sequência de artigos

Na elaboração do regulamento, a sequência de artigos deve apresentar inicialmente as questões mais gerais, seguindo-se as temáticas mais específicas (Duarte et al., 2002, pp. 187-

188). Em face disso, a ordenação dos artigos do iniciais do regulamento pode apresentar-se da seguinte forma:

- a) Legislação ou normas habilitantes;
- b) Objeto do regulamento, permitindo a imediata perceção do âmbito material das disposições seguintes (Duarte et al., 2002, p. 242);
- c) Âmbito objetivo e subjetivo, indicando as realidades jurídicas e os sujeitos a que o regime ali previsto se aplica;
- d) Definições de conceitos, esclarecendo o sentido dos conceitos que se apresentam nos normativos seguintes (Duarte et al., 2002, p. 242);
- e) Princípios aplicáveis em sede da disciplina jurídica ali contida (Duarte et al., 2002, p. 243).

Delineada a sequência dos artigos iniciais do regulamento, seguir-se-ão as matérias mais gerais, que antecedem as mais específicas e de maior detalhe (Duarte et al., 2002, p. 243).

5.2.4. Disposições específicas

a) Causas de rejeição liminar e indeferimento

Em termos de redação normativa, uma das disposições específicas que se considera essencial é prever expressa e taxativamente as causas de rejeição liminar e de indeferimento dos pedidos apresentados ao abrigo do regulamento municipal, se a eles houver lugar, contribuindo para a transparência, clareza e até colaboração com os particulares.

b) Disposições complementares

As disposições complementares estão geralmente relacionadas com as normas de carácter sancionatório e respetivo regime procedimental (fiscalização, contraordenações, coimas e sanções acessórias e respetivo procedimento), devendo adotar uma denominação adequada ao seu conteúdo e anteceder a parte relativa às disposições finais e transitórias (Assembleia da República, 2020, pp. 63-64).

c) Disposições finais e transitórias

A última divisão sistemática do regulamento será a relacionada com as disposições finais e transitórias, tendo em consideração que a denominação deve refletir o conteúdo dos normativos que contém, o que equivale a referir que a denominação da divisão só deve fazer referência às disposições transitórias se, efetivamente, as incluir.

Seguindo a tradição de organização sistemática (Duarte et al., 2002, pp. 270-274), as disposições regulamentares constantes da divisão das disposições finais e transitórias devem ordenadas da forma seguinte:

- Regulações adicionais: normas que, pelo seu conteúdo, não se inserem noutra momento do regulamento, cabendo-lhes o lugar cimeiro desta divisão (p. ex. normas que imponham deveres de controlo sobre a execução do regulamento, de que são exemplo a apresentação de relatórios a determinado órgão ou a elaboração de um registo específico);
- Direito subsidiário: na qual é estabelecido o direito subsidiário ante o regime jurídico contido no regulamento (p. ex. CPA e a legislação habilitante);
- Direito transitório: o regime jurídico a vigorar por determinado período entre o regime anteriormente em vigor e o contemplado no regulamento (apenas se for o caso);
- Revogações: deve identificar expressamente as normas ou anteriores regulamentos a revogar (cf. n.º 4 do artigo 146.º do CPA), por razões de segurança e clareza jurídicas, não se bastando com uma indicação genérica que acaba por suscitar dúvidas aos seus destinatários e aos próprios aplicadores, gerando situações de indesejável incerteza e insegurança sobre quais as normas e regulamentos vigentes;
- Repristinação: destina-se a repor em vigor uma norma anteriormente revogada, em virtude da revogação da norma que a revogou;
- Republicação: indica a republicação em anexo do regulamento;
- Aplicação no tempo: neste domínio, a norma mais importante é a da entrada em vigor que estabelece o início da vigência do regulamento, em detrimento do prazo legal de *vacatio legis* fixado em 5 dias após a publicação no Diário da República (cf. artigo 140.º do CPA). Tenha-se em atenção que há uma situação bastante comum nos regulamentos municipais em que a própria lei determina o prazo da entrada em vigor: trata-se dos regulamentos que contenham a previsão de contraordenações com coimas, cuja data de entrada em vigor deve ser superior a 15 dias após a sua publicação no Diário da República (cf. n.º 4 do artigo 90.º-B da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual).

Em qualquer caso, o início da vigência do regulamento não pode coincidir com o dia da publicação no Diário da República, pelo que o próprio dia em que foi publicado não é considerado para efeitos de contagem (cf. n.º 1 do artigo 2.º da Lei Formulária).

6. Conclusões

O poder regulamentar reconhecido às autarquias locais pelo artigo 241.º da CRP constitui uma importante manifestação da descentralização e da autonomia local, permitindo aos seus órgãos com competência regulamentar criar normas jurídicas destinadas à prossecução das atribuições que lhes estão cometidas, no interesse da respetiva população e tendo em conta as suas especificidades locais.

O exercício do poder regulamentar implica o conhecimento das regras de conceção e redação normativa e regulamentar, motivo pelo qual a Legística se revela como uma importante área do saber para todos os que participam no processo de elaboração de regulamentos.

No panorama nacional, desconhecem-se estudos de Legística que versem particularmente sobre os regulamentos municipais, podendo o trabalho desenvolvido na presente dissertação revelar-se um ponto de partida para posteriores investigações mais completas que incidam sobre os regulamentos municipais e a Legística.

A investigação descritiva realizada através do estudo de caso dos regulamentos emitidos pelo Município de Leiria, adotando o procedimento previsto no CPA, indicou, em termos quantitativos, que o Município de Leiria direciona, de modo geral, a sua produção regulamentar para os sujeitos externos à sua organização, sujeitos esses que não se encontram numa especial relação para com o Município, visando regular aspetos relacionais com os particulares ou com outros entes públicos, representando uma expressão da autonomia regulamentar no âmbito das atribuições que lhe são cometidas, e que dependem de ato administrativo para produzir efeitos na esfera jurídica dos seus destinatários.

De modo qualitativo, e no que à Legística diz respeito, a investigação descritiva apresentada permitiu evidenciar que o Município de Leiria tem prosseguido de forma bastante positiva diretrizes de Legística material, em particular no que diz respeito à identificação do problema, à exposição dos motivos da necessidade de intervenção regulamentar, ao enquadramento legal do âmbito material e antecedentes (quando existente), à fundamentação administrativa e jurídica e ao procedimento regulamentar adotado.

Sem prejuízo do elencado cenário positivo ao nível da Legística material, verificam-se fragilidades ao nível da uniformidade da referência ao procedimento regulamentar prosseguido, sendo de destacar como ponto menos positivo a falta de menção de acolhimento

dos contributos recolhidos em sede de participação procedimental, pela sua importância para os destinatários do regulamento e para os que se envolveram na sua elaboração.

Quanto à Legística formal, a análise desenvolvida permitiu concluir que os regulamentos emitidos pelo Município de Leiria atendem de forma satisfatória ao princípio da clareza, apresentando, de um modo geral, linguagem clara e de simples compreensão para o cidadão comum, muito embora se tenham identificado alguns aspetos obscuros e lacónicos, reconduzidos à inconsistência do título do regulamento com a matéria consagrada, às normas que aparentam estar formuladas em sentido contrário e às disposições amplas e abstratas que podem colocar em crise a segurança jurídica.

Também o princípio da uniformização se mostra atendido na generalidade dos regulamentos analisados, demonstrando uma linguagem e conceitos uniformes em cada diploma.

Em termos de organização sistemática, os regulamentos em apreço denotam prosseguir com a prática nesta matéria, apresentando divisões em capítulos ou, quando se mostra necessário, capítulos e secções.

Não obstante tal quadro positivo ao nível da Legística formal, identificaram-se algumas práticas menos positivas, como a apresentação da norma definitiva posteriormente ao emprego das expressões definidas, normas revogatórias de conteúdo genérico, valor de coimas de valor diverso do que consta da lei habilitante do regulamento ou cujo montante se encontra desatualizado face à legislação habilitante.

Em razão do exposto, considera-se que os objetivos inicialmente delineados foram alcançados com sucesso, tendo a análise dos dados, apoiada na revisão de literatura, resultado na caracterização dos regulamentos emitidos pelo Município de Leiria que adotaram o procedimento previsto no CPA e na sua avaliação em termos de Legística, bem como na apresentação de contributos para a redação regulamentar municipal que podem servir de base para futuras investigações ou até guias de boas práticas. Estes contributos foram apresentados devidamente segregados pelas suas dimensões material e formal, incluindo os elementos que, na senda da revisão de literatura e da análise dos dados recolhidos, se consideraram como os elementares fulcrais para a conceção e redação de um regulamento municipal.

Deste modo, a presente dissertação reflete não apenas uma investigação descritiva, com recurso ao estudo de caso do Município de Leiria, como também um esforço em reunir diretrizes fundamentais de Legística, numa vertente prática, para a elaboração de um

regulamento municipal, representando o início de um percurso mais ambicioso nesta matéria.

7. Referências

7.1. Bibliográficas

- Abreu, J. M. C. (1987). *Sobre os Regulamentos Administrativos e o Princípio da Legalidade*. Livraria Almeida.
- Almeida, J. A. (2013). A interpretação da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto: uma questão exclusivamente jurídica. *Direito Regional e Local*, 21, 21-32. https://www.servulo.com/xms/files/OLD/publicacoes/Artigos_/Artigos_2013/DP_JAA_Direito_Regional_e_Local_A_interpretacao_da_Lei_46_28_08_2013.PDF
- Almeida, M. A. (2021). *Teoria Geral do Direito Administrativo* (8.ª ed.). Edições Almedina.
- Amaral, D. F. (2018). *Curso de Direito Administrativo – Vol. II* (4.ª ed.). Edições Almedina.
- Amaral, D. F. (2019). *Curso de Direito Administrativo – Vol. I* (4.ª ed.). Edições Almedina.
- Andrade, J. C. V. (2020). *Lições de Direito Administrativo*. Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Andrade, J. C. V. (2022). Relações jurídicas administrativas: o domínio substancial da justiça administrativa. Em *Justiça Administrativa (Lições)* (19.ª ed, pp. 60-63). Edições Almedina.
- Canotilho, J. J. G. (2003). *Direito Constitucional*. (7.ª ed.). (19.ª ed.). Edições Almedina.
- Canotilho, J. J. G., & Moreira, V. (2014). *Constituição da República Portuguesa Anotada – Volume II* (4.ª ed.). Coimbra Editora.
- Caupers, J. (1998). *Direito Administrativo*. (3.ª ed). Editorial Notícias.
- Caupers, J. (2003). Relatório sobre o programa, conteúdo e métodos de uma disciplina de Metodologia da Legislação. *Cadernos de Ciência de Legislação*, 35, 5-87.
- Caupers, J., Guibentif, P., & Almeida, M., T. de. (2014). *Feitura das Leis: Portugal e a Europa*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. <https://ffms.pt/pt-estudos/estudos/feitura-das-leis-portugal-e-europa>

- Coutinho, C. P. (2023). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: teoria e prática*. (2.^a ed.). Edições Almedina.
- Delicado, A., Ettner, D., Duarte, F. A., Inverno, I., Silveira, J. T., Figueiredo, J. M. & Lanceiro, R. T. (2021). As regras de legística formal na lusofonia: Uma visão comparada. *e-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público*, 8(1), 225-270. <https://e-publica.pt/article/34177-as-regras-de-legistica-formal-na-lusofonia-uma-visao-comparada>
- Duarte, D., Pinheiro, A. S., Romão, M. L., & Duarte, T. (2002). *Legística*. Livraria Almedina – Coimbra.
- Ettner, D., & Silveira, J. T. (2014). Programas de Better Regulation em Portugal: o SIMPLEGIS. *e-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público*, 1(1), 203-242. <https://e-publica.pt/article/34595-programas-de-better-regulation-em-portugal-o-simplegis>
- Filho, J. R. R., Delduque, M. C., & Alves, S. M. C. (2022). A Legística como estratégia para a melhoria normativa: uma revisão de escopo. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*, 11(4), 126-141. <https://doi.org/10.17566/ciads.v11i4.982>
- Fonseca, I. C. M. (2020). *Estudos de Direito das Autonomias (Locais)*. Gestlegal.
- Gonçalves, F., Alves, M. J., Vieira, V. M. F., Gonçalves, R. M., Correia, B., & Gonçalves, M. V. (2020). *Novo Código do Procedimento Administrativo* (6.^a ed.). Edições Almedina.
- Gonçalves, P. C. (2023). *Manual de Direito Administrativo*. Edições Almedina.
- Gorjão-Henriques, M. (2019). Actos juridicamente vinculativos da União: (1) Regulamento. Em *Direito da União* (9.^a ed., pp. 301-303). Edições Almedina.
- Graham, A. (2010). *Estudos de caso. Como escrever e usar estudos de caso para ensino e aprendizagem no setor público*. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/515/1/estudos_de_caso.pdf
- Grupo Mandelkern. (2000). Relatório Mandelkern: Melhoria da Qualidade Legislativa. *Legislação, Cadernos de Ciência da Legislação*, 29, pp. 13-143. <https://repap.ina.pt/server/api/core/bitstreams/9b0981a7-0ecc-4dae-af14-b003f151745b/content>

- Inverno, I. & Figueiredo, J. M. (2018). As recentes alterações ao CCP e as regras de legística formal: Para o restabelecimento de uma amizade desconcentrada. Em C. A., Gomes, R., Pedro, T., & Serrão, M., Caldeira (Coords.), *Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos* (pp. 71-94). AAFDL Editora.
- Justo, A. S. (2022). Direitos subjectivos, privados. Em *Introdução ao Estudo do Direito* (pp. 25-40). Petrony Editora.
- Lopes, P. M. (2014). O regime substantivo dos regulamentos no projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo: algumas considerações estruturantes. *e-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público*, 1(1), pp. 257-283.
- Lucas, E. P. (2021). Fontes de direito da União Europeia. Em *Lições de Direito da União Europeia* (pp. 261-280). Quid Juris.
- Machado, J. E. M. (2022). Regulamentos: o direito secundário e terciário em especial. Em *Direito da União Europeia* (4.^a ed., pp. 206-208). Gestlegal.
- Mader, L. (2006). Avaliação prospectiva e análise do impacto legislativo: tornam as leis melhores? *Legislação, Cadernos de Ciência da Legislação*, 42/43, pp. 177-191. <https://repap.ina.pt/server/api/core/bitstreams/1b0c8f54-74b6-4433-9bea-5fbeaff98086/content#page=177>
- Moniz, A. R. G. (2011). *A Recusa de Aplicação de Regulamentos pela Administração com Fundamento em Invalidez* [Tese de Doutoramento, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.] Estudo Geral - Universidade de Coimbra. https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/17968/1/Tese_Ana%20Raquel%20Moniz.pdf
- Moniz, A. R. G. (2016). *Estudos sobre os Regulamentos Administrativos* (2.^a ed.). Edições Almedina.
- Moniz, A. R. G. (2020). Procedimento Regulamentar. In C. A., Gomes, A. F., Neves, & T., Serrão (Coords.), *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo – Volume II* (5.^a ed.) (pp. 145-185). AAFDL.
- Moniz, A. R. G. (2023). Os regulamentos administrativos no ordenamento jurídico administrativo português ou reflexões de um Hurão a partir de Vieira de Andrade. In P.

- C., Gonçalves (Coord.), *Direito Administrativo Estudos em Homenagem ao Doutor Vieira de Andrade* (pp. 99-122). Edições Almedina.
- Morais, C. B. de. (2007). Manual de Legística Critérios Científicos e Técnicos para Legislar Melhor. Editorial Verbo.
- OCDE (2010). *Better Regulation in Europe: Portugal 2010*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2010/03/better-regulation-in-europe-portugal-2010_g1ghcaa6/9789264084575-en.pdf
- Oliveira, A. C. (2013). *Direito das Autarquias Locais*. (2.^a ed.). Coimbra Editora.
- Oliveira, F. P., & Dias, J. E. F. (2023). *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. (5.^a ed.). Edições Almedina.
- Pinto, C. A. da M., Monteiro, A. P., & Pinto, P. M. (2020). Teoria geral da relação jurídica. Preliminares. Em *Teoria Geral do Direito Civil* (pp. 177-189). Gestlegal.
- Queiró, A. R. (1980). Teoria dos Regulamentos. *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, XXVII (1.^a série), 1-19.
- Rodrigues, S. C., & Oliveira, A. C. (2014, junho, 30). *A prática legislativa portuguesa: Questões de cidadania*. [Comunicação]. Congresso Português de Sociologia (VIII), Évora. <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=140766&img=29141>
- Rosset, P. (2008). Breve reflexão sobre a legística, seus aspectos políticos e consolidação de leis. *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo - IASP*, 11, n. 21, p. 181-201, jan./jun. 2008 https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/233_arquivo.pdf
- Silveira, J. T. (2016). Portuguese Trends on Better Regulation. *Journal of Legislativa Evaluation*, 10(1), pp. 75-102. <https://ial-online.org/wp-content/uploads/2019/02/Portuguese-Trends-on-Better-Regulation-2016.pdf>
- Silveira, J. T. (2018). Problemas habituais de legística na preparação e redação de leis e regulamentos. *e-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público*, 5(3), pp. 134-158. https://www.mlgs.pt/xms/files/site_2018/publicacoes/2019/E-

[Publica_Problemas_habituais_de_legistica_na_preparacao_e_redacao_de_leis_e_regulamentos_JTS.pdf](#)

Sousa, M. R., & Matos, A. S. (2009). *Direito Administrativo Geral – Tomo III*. (2.^a ed.). Publicações Dom Quixote.

Tribunal de Contas Europeu (2020). O processo legislativo na União Europeia após quase 20 anos a “Legislar Melhor”. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW20_02/RW_better_regulation_PT.pdf

Valles, E. (2024). *Elaboração de Regulamentos Municipais*. Edições Almedina, S. A.

7.2. Legislação e outros atos normativos

Carta Europeia da Autonomia Local (Congresso de Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa). <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-prt-a6/16808d7ea0>

Decreto de Aprovação da Constituição da Presidência da República. (1976). Diário da República: I Série, n.º 86/1976. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>

Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro (Ministério da Economia). Diário da República, I Série, n.º 11. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2015-73045620>

Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de julho (Ministério da Justiça). Diário da República, I Série A, n.º 164. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/146-2000-320560>

Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro (Presidência do Conselho de Ministros). Diário da República, I Série, n.º 232. <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2019/12/23201/0000200046.pdf>

Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro (Presidência do Conselho de Ministros). Diário da República, 1.º Suplemento, I Série, n.º 232. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/169-b-2019-126869983>

Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de outubro (Ministério da Justiça). Diário da República, I Série, n.º 208. <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2006/10/20800/74637473.pdf>

Decreto-Lei n.º 316/2002, de 27 de dezembro (Ministério da Defesa Nacional). Diário da República, I Série A, n.º 299. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2002-203083770>

Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (Ministério da Justiça). Diário da República, I Série, n.º 4. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2015-105602322>

Decreto-Lei n.º 44/2005, de 23 de fevereiro (Ministério da Administração Interna). Diário da República, I Série A, n.º 38. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2005-150903352>

Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro (Presidência do Conselho de Ministros). Diário da República, I-A Série, n.º 263. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/442-1991-316935>

Decreto-Lei n.º 52/2016, de 24 de agosto (Defesa Nacional). Diário da República, I Série, n.º 162. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/52-2016-75194225>

Decreto-Lei n.º 89/2014, de 11 de junho (Presidência do Conselho de Ministros). Diário da República, I Série, n.º 111. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/89-2014-25676884>

Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro (Presidência do Conselho de Ministros). Diário da República, I Série, n.º 20. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/9-2021-155732595>

Decreto-Regulamentar n.º 8/90, de 6 de abril (Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações). Diário da República, I Série, n.º 81. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-regulamentar/8-1990-332060>

Despacho Normativo n.º 16/2022, de 22 de dezembro (Gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros). Diário da República, II Série, n.º 25. <https://files.diariodarepublica.pt/2s/2022/12/251000000/0001300021.pdf>

- Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro (Assembleia da República). Diário da República, I Série A, n.º 45. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2002-34464475>
- Lei n.º 19/2004, de 14 de julho (Assembleia da República). Diário da República, I Série A, n.º 118. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1900-107504722>
- Lei n.º 27/97, de 12 de julho (Assembleia da República). Diário da República, I Série A, n.º 177. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1996-67341576>
- Lei n.º 43/90, de 10 de agosto (Assembleia da República). Diário da República, I Série, n.º 184. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1990-73102175>
- Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto (Assembleia da República). Diário da República: I Série A, n.º 165. <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2005/08/165a00/50685069.pdf>
- Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto (Assembleia da República). Diário da República, I Série, n.º 157. (<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/50-2018-116068877>)
- Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Assembleia da República). Diário da República, I Série, n.º 169. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2013-105795409-105793202>
- Lei n.º 74/98, de 27 de outubro (Assembleia da República). Diário da República, I Série A, n.º 261. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1998-34448175>
- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (Assembleia da República). Diário da República, I Série, n.º 176. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2013-56366098>
- Portaria n.º 121/2019, de 26 de abril (Finanças). Diário da República, I Série, n.º 81. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/121-2019-122168905>
- Portaria n.º 52/2015, de 26 de fevereiro (Ministérios da Economia, da Agricultura e do Mar e da Saúde). Diário da República, I Série, n.º 40. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/52-2015-66603017>
- Resolução da Assembleia da República n.º 218/2019, de 10 de outubro (Assembleia da República). Diário da República, I Série, n.º 206. <https://files.dre.pt/1s/2019/10/20600/0001700022.pdf>

Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 13 de novembro (Assembleia da República). Diário da República, I Série, n.º 245.
<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-assembleia-republica/28-1990-565414>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 126-A/2004, de 31 de dezembro (Presidência do Conselho de Ministros). Diário da República, I Série B, 2º Suplemento, n.º 208.
<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/126-a-2004-155821>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2001, de 11 de maio (Presidência do Conselho de Ministros). Diário da República, I Série B, n.º 58.
<https://files.diariodarepublica.pt/1s/2001/03/058b00/12911291.pdf>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2011, de 7 de julho (Presidência do Conselho de Ministros). Diário da República, I Série, n.º 131.
<https://files.diariodarepublica.pt/1s/2011/07/13100/0397703984.pdf>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2017, de 24 de março (Presidência do Conselho de Ministros). Diário da República, I Série, n.º 60.
<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/44-2017-106654347>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 15 de agosto (Presidência do Conselho de Ministros). Diário da República, I Série B, n.º 96.
<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/63-2006-633530>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2018, de 8 de junho (Presidência do Conselho de Ministros). Diário da República, I Série, n.º 110.
<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/74-2018-115475700>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2010, de 22 de outubro (Presidência do Conselho de Ministros). Diário da República, I Série, n.º 197.
<https://files.diariodarepublica.pt/1s/2010/10/19700/0442104433.pdf>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2005, de 9 de junho (Presidência do Conselho de Ministros). Diário da República, I Série B, n.º 74.
<https://files.diariodarepublica.pt/1s/2005/04/074b00/29953003.pdf>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 90-B/2015, de 14 de novembro (Presidência do Conselho de Ministros). Diário da República, I Série, n.º 219.
<https://files.diariodarepublica.pt/1s/2015/11/21901/0000700015.pdf>

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Jornal da União Europeia, C 202).
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF

7.3. Jurisprudência

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 160/93 -
<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19930160.html>

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 197/2023 -
<https://files.dre.pt/1s/2023/05/09000/0002500056.pdf>

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 24/02/2022, no processo 26/21.0YFLSB -
<https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/da8b9cca1f9c2921802587f40041179c?OpenDocument>

7.4. Guias de Boas Práticas

Assembleia da República. (2020, maio). *Guia de legística para a elaboração de atos normativos*.
https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/AR_Regras_Legistica.pdf

Comissão Europeia, Serviço Jurídico. (2015). *Guia prático comum do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão para as pessoas que contribuem para a redação de textos legislativos da União Europeia*. Serviço das Publicações da União Europeia.
<https://doi.org/10.2880/905308>

Município de Mirandela. (2013, fevereiro, 18). *Manual de procedimentos e de boas práticas de regulamentação municipal*. <https://www.cm-mirandela.pt/cmmirandela/uploads/document/file/455/12349.pdf>

Parlamento Europeu, Conselho Europeu e Comissão Europeia, Serviços Jurídicos e Jurídico-Linguísticos. (2022). *Manual Comum de Apresentação e Redação dos atos que são objeto do processo legislativo ordinário*. https://www.consilium.europa.eu/media/47947/joint-handbook-pt-31_july-2020_clean_def.pdf

7.5. Websites

Council of Europe Portal. (s.d.). *Chart of signatures and ratifications of Treaty 207*. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treaty=207> (consultado em 31 de julho de 2025)

DGPJ (s.d.). *Teste Simples*. <https://dgpj.justica.gov.pt/Planeamento-e-Politica-Legislativa/Legistica-e-avaliacao-de-impacto-normativo/Metodologias-de-avaliacao-de-impacto-normativo/Teste-Simplex> (consultado em 2 de fevereiro de 2025)

DGPJ (s.d.a). *Modelo de Teste SIMPLEX*. https://dgpj.justica.gov.pt/Portals/31/AIN_Programas/Modelo_Testes_Simplex.pdf (consultado em 2 de fevereiro de 2025)

INA (s.d./a). *Área Temática: Direito – Legística*. <https://www.ina.pt/area-tematica/direito-legistica/> (consultado em 28 de dezembro de 2024)

INA (s.d./b). *Semana Temática Internacional | Integridade, Procedimento Administrativo e Legística*. <https://www.ina.pt/formacoes-posts/semana-tematica-internacional-integridade-procedimento-administrativo-e-legistica/> (consultado em 28 de dezembro de 2024)

Instituto de Ciências Jurídico-Políticas (s.d./a). *Ciência da Legislação e Legística*. <https://www.icjp.pt/cursos/8185/programa> (consultado em 28 de dezembro de 2024)

Instituto de Ciências Jurídico-Políticas (s.d./b). *Curso de Pós-Graduação em Ciência da Legislação e Legística*. <https://www.icjp.pt/cursos/37556/programa> (consultado em 28 de dezembro de 2024)

Observatório da Legislação Portuguesa (s.d.). *Missão*. <https://olp.cedis.fd.unl.pt/missao/> (consultado em 5 de janeiro de 2025)

Observatório da Legislação Portuguesa (s.d./a). *Investigação*.
<https://olp.cedis.fd.unl.pt/investigacao/> (consultado em 5 de janeiro de 2025)

Universidade Nova de Lisboa (s.d.). *Licenciatura em Direito*.
<https://guia.unl.pt/pt/2021/fd/program/9078> (consultado em 28 de dezembro de 2024)

8. Anexos

Anexo A

Elenco de regulamentos municipais

Ambiente e Saneamento Básico
Regulamento do Conselho Municipal do Ambiente Regulamento n.º 43/2025, publicado na 2.ª série do DRE n.º 6, de 9 de janeiro de 2025
Apoios Financeiros e Atribuição de Prémios
Regulamento do Prémio Jorge Estrela Regulamento n.º 1097/2023, publicado na 2.ª série do DRE n.º 200, de 16 de outubro de 2023
Regulamento de Atribuição de Benefícios Sociais aos Bombeiros Voluntários do Concelho de Leiria Regulamento n.º 900/2023, publicado na 2.ª série do DRE n.º 157, de 14 de agosto de 2023
Regulamento de Apoio ao Investimento e à Criação de Emprego Regulamento n.º 217/2020, publicado na 2.ª série do DRE n.º 49, de 10 de março de 2020
Primeira Alteração ao Regulamento de Apoio ao Investimento e à Criação de Emprego Regulamento n.º 572/2021, publicado na 2.ª série do DRE n.º 120, de 23 de junho de 2021
Regulamento de Atribuição de Apoio às Freguesias e União das Freguesias do Concelho de Leiria Aviso n.º 3450/2020, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 42, de 28 de fevereiro de 2020
Regulamentação de Atribuição do Prémio Literário Afonso Lopes Vieira Edital n.º 1078/2019, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 186, de 27 de setembro de 2019
Primeira alteração ao Regulamentação de Atribuição do Prémio Literário Afonso Lopes Vieira Edital n.º 1004/2022, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 135, de 14 de julho de 2022
Regulamento Municipal de Atribuição de Prémio Villa Portela Edital n.º 1234/2018, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 241, de 14 de dezembro de 2018
Regulamento de Benefícios Fiscais a Associações do Concelho de Leiria Regulamento n.º 210/2020, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 48, de 9 de março de 2020
Primeira Alteração ao Regulamento de Benefícios Fiscais a Associações do Concelho de Leiria Aviso n.º 10842/2020, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 142, de 23 de julho de 2020
Regulamento das Distinções Honoríficas Regulamento n.º 154/2019, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 29, de 11 de fevereiro de 2019
Primeira alteração ao Regulamento das Distinções Honoríficas Edital n.º 401/2019, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 57, de 21 de março de 2019
Regulamento do Fundo de Emergência Municipal de Apoio Comercial e Empresarial

Edital n.º 1378/2020, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 253, de 31 de dezembro de 2020
Primeira Alteração ao Regulamento do Fundo de Emergência Municipal de Apoio Comercial e Empresarial Edital n.º 267/2021, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 42, de 2 de março de 2021
Regulamento de Benefícios Fiscais para a Reabilitação Urbana do Município de Leiria Regulamento n.º 760/2022 publicado na 2.ª Série do DRE n.º 152, de 8 de agosto de 2022
Regulamento de Apoio à Segurança do Comércio do Concelho de Leiria Regulamento n.º 854/2025 publicado na 2.ª Série do DRE n.º 135, de 16 de julho de 2025
Cultura e Ciência
Regulamento do Concurso Internacional de Composição Musical de Leiria – Jazz e Música Erudita Regulamento n.º 850/2023 publicado na 2.ª Série do DRE n.º 150, de 3 de agosto de 2023
Primeira Alteração ao Regulamento do Concurso Internacional de Composição Musical de Leiria – Jazz e Música Erudita Regulamento n.º 794/2024, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 142, de 24 de julho de 2024
Desenvolvimento Económico e Atividades Conexas
Regulamento dos horários de funcionamento dos estabelecimentos de venda ao público e prestação de serviços Regulamento n.º 891/2019, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 221, de 18 de novembro de 2019
Regulamento da Publicidade Regulamento n.º 229/2017, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 84, de 2 de maio de 2017
Desenvolvimento social
Regulamento Municipal de Participação na Aquisição de Medicamentos do Concelho de Leiria Regulamento n.º 182/2024, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 27, de 7 de fevereiro de 2024
Regulamento Municipal de Atribuição de Apoios Económicos de Carácter Eventual a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade e de Emergência Social Regulamento n.º 1091/2023, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 199, de 13 de outubro de 2023
Regulamento do cartão Leiria sénior Regulamento n.º 869/2016, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 177, 14 de setembro de 2016
Regulamentos do Programa "creche para todos" Edital n.º 1157/2019, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 200, 17 de outubro de 2019
Regulamento do Fundo Municipal de Emergência Social Edital n.º 827/2020, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 142, de 23 de julho de 2020
Primeira Alteração ao Regulamento do Fundo Municipal de Emergência Social Edital n.º 1366/2020, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 251, de 29 de dezembro de 2020, com prorrogação no Edital n.º 871/2021, DRE, 2ª Série, n.º 144, de 27 de julho de 2021
Segunda Alteração ao Regulamento do Fundo Municipal de Emergência Social Edital n.º 708/2022, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 101, de 25 de maio de 2022
Terceira Alteração ao Regulamento do Fundo Municipal de Emergência Social

Edital n.º 395/2023, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 53, de 15 de março de 2023
Regulamento do Programa de Participação ao Arrendamento Regulamento n.º 866/2016, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 174, de 9 de setembro de 2016
Primeira Alteração ao Regulamento do Programa de Participação ao Arrendamento Edital n.º 826/2020, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 142, de 23 de julho de 2020
Segunda Alteração ao Regulamento do Programa de Participação ao Arrendamento Regulamento n.º 890/2021, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 192, de 1 de outubro de 2021
Terceira Alteração ao Regulamento do Programa de Participação ao Arrendamento Edital n.º 709/2022, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 101, de 25 de maio de 2022
Quarta Alteração ao Regulamento do Programa de Participação ao Arrendamento Edital n.º 383/2023, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 52, de 14 de março de 2023
Regulamento Municipal do Táxi Social 65+ Regulamento n.º 1238/2024, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 208, de 25 de outubro de 2024
Educação, Ensino e Formação Profissional
Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Alunos do Ensino Superior do Município de Leiria Regulamento n.º 559/2018, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 158, de 17 de agosto de 2018
Primeira Alteração ao Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Alunos do Ensino Superior do Município de Leiria Edital n.º 1364/2020, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 251, 29 de dezembro de 2020
Estacionamento
Regulamento Específico da Zona de Estacionamento do Centro Histórico de Leiria Regulamento n.º 676/2022, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 139, de 20 de julho de 2022
Regulamento Específico da Zona de Estacionamento do Centro Histórico de Leiria – Primeira Alteração Edital n.º 696/2025, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 69, de 8 de abril de 2025
Regulamento Municipal de Remoção e Depósito de Veículos em Situação de Estacionamento Indevido ou Abusivo Edital n.º 112/2023, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 12, de 17 de janeiro de 2023
Mercados Municipais e Feiras
Regulamento Interno dos Mercados Municipais Regulamento n.º 719/2018, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 206, de 25 de outubro de 2018
Primeira Alteração ao Regulamento Interno dos Mercados Municipais Regulamento n.º 350/2022, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 70, de 8 de abril de 2022
Regulamento da Atividade de Comércio a Retalho Não Sedentária em Feiras do Município de Leiria Edital n.º 916/2019, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 151, de 8 de agosto de 2019
Mobilidade
Regulamento de Utilização Privativa do Domínio Público para a Instalação e Operação e Manutenção de Postos de Carregamento de Veículos Elétricos no Município de Leiria

Regulamento n.º 44/2025, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 6, de 9 de janeiro de 2025
Regulamento de Utilização do Sistema Municipal de Bicicletas Partilhadas do Concelho de Leiria Regulamento n.º 149/2024, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 22, de 31 de janeiro
Ordenamento do território e urbanismo
Alteração ao Regulamento do Centro Histórico de Leiria Edital n.º 384/2023, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 52, de 14 de março de 2023
Regulamento do Parque Empresarial de Monte Redondo Regulamento n.º 612/2024, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 105, de 31 de maio de 2024
Primeira Alteração ao Regulamento do Parque Empresarial de Monte Redondo Regulamento n.º 297/2025, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 43, de 3 de março de 2025
Património municipal
Regulamento de Utilização da Black Box do Município de Leiria Edital n.º 370/2024, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 56, de 19 de março de 2024
Regulamento de Segurança e de Utilização dos Espaços de Acesso Público do Estádio Municipal de Leiria Dr. Magalhães Pessoa Regulamento n.º 1099/2023, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 200, de 16 de outubro de 2023
Regulamento do Arquivo Municipal de Leiria Regulamento n.º 190/2025, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 23, de 3 de fevereiro de 2025
Regulamento da Biblioteca Municipal Afonso Lopes Vieira Regulamento n.º 590/2015, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 166, de 26 de agosto de 2015
Primeira Alteração ao Regulamento do Projeto Hortas Verdes Edital n.º 103/2023, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 11, de 16 de janeiro de 2023
Regulamento do Banco das Artes – Galeria Edital n.º 114/2023, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 12, 17 de janeiro de 2023
Regulamento do Centro de Artes Villa Portela Regulamento n.º 855/2025, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 135, de 16 de julho de 2025
Saúde e Proteção Animal
Regulamento do Regime Especial de Esterilização de Animais de Companhia (canídeos e Felídeos) Aviso n.º 20356/2020, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 244, de 17 de dezembro de 2020
Taxas
Oitava alteração ao Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Leiria Edital n.º 1365/2020, publicado na 2.ª Série do DRE, n.º 251, de 29 de dezembro de 2020
Nona alteração ao Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Leiria Regulamento n.º 1040/2021, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 253, de 31 de dezembro de 2021
Décima alteração ao Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Leiria Regulamento n.º 636/2022, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 134, de 13 de julho de 2022
Décima primeira alteração ao Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Leiria

Edital n.º 113/2023, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 12, de 17 de janeiro de 2023
Orçamento Participativo
Regulamento do Orçamento Participativo do Município de Leiria Regulamento n.º 485/2023, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 83, de 28 de abril de 2023
Décima segunda alteração ao Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Leiria Regulamento n.º 862/2025, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 136, de 17 de julho de 2025
Recursos humanos
Código de Conduta Aviso n.º 6776/2020, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 78, de 21 de abril de 2020
Alteração ao Código de Conduta Aviso n.º 17859/2023, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 180, de 15 de setembro de 2023
Regulamento de duração e organização do tempo de trabalho Aviso n.º 15385/2018, publicado na 2.ª Série do DRE n.º 205, de 24 de outubro de 2018
Regulamentos internos
Regulamento Interno de Gestão do Parque Automóvel Municipal Edital n.º 68/2023, de 11 de abril de 2023
Primeira alteração ao Regulamento Interno de Gestão do Parque Automóvel Municipal Edital n.º 181/2024, de 17 de outubro de 2024

Fonte: Elaboração própria da autora com base no sítio da internet do Município de Leiria.

Anexo B

Classificação dos regulamentos por tipologia

1. Regulamento do Conselho Municipal do Ambiente

- Eficácia: Externo;
- Âmbito de aplicação: Especial (dirige-se aos sujeitos que por inerência, em virtude da sua integração em determinada pessoa coletiva pública, compõem o Conselho Municipal do Ambiente);
- Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP e das normas de competência objetiva e subjetiva, previstas na al. k) do n.º 2 do artigo 23.º e na al. g) do n.º 1 do artigo 25.º conjugada com a al. k) do n.º 1 do artigo 33.º, todos do RJAL);
- Operatividade: Imediato (aplica-se a todos os destinatários sem dependência de um ato administrativo prévio).

2. Regulamento do Prémio Jorge Estrela

- Eficácia: Externo;
- Âmbito de aplicação: Geral;
- Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP e das normas de competência objetiva e subjetiva, previstas na al. k) do n.º 2 do artigo 23.º e na al. g) do n.º 1 do artigo 25.º conjugada com a al. k) do n.º 1 do artigo 33.º, todos do RJAL);
- Operatividade: Mediato (sobre as candidaturas apresentadas para participação no concurso recai um ato administrativo, cf. artigo 12.º).

3. Regulamento de Atribuição de Benefícios Sociais aos Bombeiros Voluntários do Concelho de Leiria

- Eficácia: Externo;
- Âmbito de aplicação: Geral;
- Relação com a lei: Complementar (emitido ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 6.º-A do Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, na sua redação atual, e das competências subjetivas previstas na al. g) do n.º 1 do artigo 25.º conjugada com a al. k) do n.º 1 do artigo 33.º, ambos do RJAL);
- Operatividade: Mediato (a decisão sobre a atribuição dos benefícios depende da prática de um ato administrativo, cf. n.º 1 do artigo 10.º).

4. Regulamento de Apoio ao Investimento e à Criação de Emprego e sua primeira alteração

- Eficácia: Externo;
- Âmbito de aplicação: Geral;

— Relação com a lei: Complementar (emitido ao abrigo do disposto nos artigos 23.º e 23.º-A do Código Fiscal do Investimento, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro, e nos artigos 15.º, 16.º, e 18.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro);

— Operatividade: Mediato (o reconhecimento ou não das isenções ali previstas depende da prática de um ato administrativo, cf. n.º 2 do artigo 19.º).

5. Regulamento de Atribuição de Apoio às Freguesias e Uniões das Freguesias do Concelho de Leiria

— Eficácia: Externo;

— Âmbito de aplicação: Geral;

— Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP, das competências objetivas e subjetivas previstas nas als. g) e j) do n.º 1 do artigo 25.º e al. k) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL);

— Operatividade: Mediato (a atribuição dos apoios financeiros bem como a exclusão dos pedidos depende da prática de um ato administrativo, cf. n.º 2 do artigo 5.º).

6. Regulamento de Atribuição do Prémio Literário Afonso Lopes Vieira e sua primeira alteração

— Eficácia: Externo;

— Âmbito de aplicação: Geral;

— Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP, das competências objetivas e subjetivas previstas na al. e) do n.º 2 do artigo 23.º, bem como da al. k) do n.º 1 do artigo 33.º conjugada com a al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, todos do RJAL);

— Operatividade: Mediato (a atribuição do prémio, bem como a exclusão e decisão de não atribuição, dependem da prática de um ato administrativo, cf. n.º 1 do artigo 14.º).

7. Regulamento Municipal de Atribuição de Prémio Villa Portela

— Eficácia: Externo;

— Âmbito de aplicação: Geral;

— Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP, das competências objetivas e subjetivas previstas na al. e) do n.º 2 do artigo 23.º, bem como da al. k) do n.º 1 do artigo 33.º conjugada com a al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, todos do RJAL);

— Operatividade: Mediato (a atribuição do prémio, bem como a exclusão e decisão de não atribuição dependem da prática de um ato administrativo, cf. n.º 1 do artigo 13.º).

8. Regulamento de Benefícios Fiscais a Associações do Concelho de Leiria e sua primeira alteração

— Eficácia: Externo

— Âmbito de aplicação: Geral;

— Relação com a lei: Complementar (emitido ao abrigo da al. d) do artigo 15.º e dos n.ºs 2, 3 e 9 do artigo 16.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro);

— Operatividade: Mediato (o reconhecimento do direito às isenções de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e de Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) depende da prática de um ato administrativo, cf. n.º 1 do artigo 12.º).

9. Regulamento das Distinções Honoríficas e sua primeira alteração

— Eficácia: Externo;

— Âmbito de aplicação: Geral;

— Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP, das competências previstas na al. k) do n.º 1 do artigo 33.º conjugada com a al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, ambos do RJAL);

— Operatividade: Mediato (a concessão das medalhas de mérito municipal depende da prática de um ato administrativo, cf. n.º 1 do artigo 10.º).

10. Regulamento do Fundo de Emergência Municipal de Apoio Comercial e Empresarial e sua primeira alteração

— Eficácia: Externo;

— Âmbito de aplicação: Geral;

— Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do do artigo 241.º da CRP, do disposto na al. m) do n.º 2 do artigo 23.º, nas als. g) do n.º 1 e k) do n.º 2 do artigo 25.º, nas als. k) e ff) do n.º 1 do artigo 33.º, todos do RJAL e no artigo 35.º-U do Decreto-Lei n.º 99/2020, de 22 de novembro);

— Operatividade: Mediato (a atribuição sobre os apoios depende da prática de ato administrativo, cf. n.º 1 do artigo 10.º).

11. Regulamento de Benefícios Fiscais para a Reabilitação Urbana do Município de Leiria

— Eficácia: Externo;

— Âmbito de aplicação: Geral;

— Relação com a lei: Complementar (emitido ao abrigo do disposto na al. a) do n.º 2 do artigo 45.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, e n.º 2 do artigo 16.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro);

— Operatividade: Mediato (o reconhecimento da renovação do direito à isenção do IMI depende da prática de um ato administrativo, cf. n.º 1 do artigo 11.º).

12. Regulamento do Concurso Internacional de Composição Musical de Leiria – Jazz e Música Erudita e sua primeira alteração

— Eficácia: Externo;

— Âmbito de aplicação: Geral;

— Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP, das competências objetivas e subjetivas previstas na al. e) do n.º 2 do artigo 23.º, bem como da al. k) do n.º 1 do artigo 33.º conjugada com a al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, todos do RJAL);

— Operatividade: Mediato (a atribuição dos prémios depende de um ato administrativo, cf. n.º 2 do artigo 15.º).

13. Regulamento de Apoio à Segurança do Comércio do Concelho de Leiria

— Eficácia: Externo;

— Âmbito de aplicação: Geral;

— Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP, das competências objetivas e subjetivas previstas na al. m) do n.º 2 do artigo 23.º, bem como das als. k) e o) do n.º 1 do artigo 33.º conjugadas com a al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, todos do RJAL);

— Operatividade: Mediato (a atribuição do apoio depende de um ato administrativo, cf. n.º 1 do artigo 20.º).

14. Regulamento dos horários de funcionamento dos estabelecimentos de venda ao público e prestação de serviços

— Eficácia: Externo;

— Âmbito de aplicação: Geral;

— Relação com a lei: Execução (emitido ao abrigo do disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro);

— Operatividade: Imediato.

15. Regulamento da Publicidade do Município de Leiria

— Eficácia: Externo;

— Âmbito de aplicação: Geral;

— Relação com a lei: Execução (emitido ao abrigo do disposto no artigo 11.º da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto);

— Operatividade: Imediato.

16. Regulamento Municipal de Participação na Aquisição de Medicamentos do Concelho de Leiria

— Eficácia: Externo;

— Âmbito de aplicação: Geral;

— Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP, das als. g) e h) do n.º 2 do artigo 23.º, das als. g) do n.º 1 e k) do n.º 2 do artigo 25.º e da al. k) do n.º 1 do artigo 33.º, todos do RJAL);

— Operatividade: Mediato (a atribuição de comparticipações depende da prática de um ato administrativo, cf. artigo 16.º).

17. Regulamento Municipal de Atribuição de Apoios Económicos de Carácter Eventual a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade e de Emergência Social

— Eficácia: Externo;

— Âmbito de aplicação: Geral;

— Relação com a lei: Complementar (emitido ao abrigo da al. e) do artigo 12.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e al. e) do n.º 1 do artigo 3.º e n.º 3 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, na sua redação atual);

— Operatividade: Mediato (a atribuição dos apoios económicos depende da prática de um ato administrativo, cf. artigo 11.º).

18. Regulamento do Cartão Leiria Sénior

— Eficácia: Externo;

— Âmbito de aplicação: Geral;

— Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP e das als. k) e v) do n.º 1 do artigo 33.º, conjugadas com a al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, ambos do RJAL);

— Operatividade: Mediato (a atribuição do cartão depende da prática de um ato administrativo, cf. artigo 5.º).

19. Regulamentos do Programa "creche para todos"

— Eficácia: Externo;

— Âmbito de aplicação: Geral;

— Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP e da al. k) do n.º 1 do artigo 33.º, conjugada com a al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, ambos do RJAL);

— Operatividade: Mediato (a concessão do apoio depende da prática de um ato administrativo, cf. artigo 13.º).

20. Regulamento do Fundo Municipal de Emergência Social e suas primeira, segunda e terceira alterações

— Eficácia: Externo;

— Âmbito de aplicação: Geral;

— Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP, da al. h) do n.º 2 do artigo 23.º e da al. k) do n.º 1 do artigo 33.º, conjugada com a al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, todos do RJAL);

— Operatividade: Mediato (a atribuição dos apoios depende da prática de um ato administrativo, cf. artigo 13.º).

21. Regulamento do Programa de Comparticipação ao Arrendamento e suas primeira, segunda, terceira e quarta alterações

— Eficácia: Externo;

— Âmbito de aplicação: Geral;

— Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP, das als. h) e i) do n.º 2 do artigo 23.º e da al. k) do n.º 1 do artigo 33.º, conjugada com a al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, todos do RJAL);

— Operatividade: Mediato (a atribuição dos apoios depende da prática de um ato administrativo, cf. artigo 17.º)

22. Regulamento Municipal do Táxi Social 65+

— Eficácia: Externo;

— Âmbito de aplicação: Geral;

— Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP, das als. g) e h) do n.º 2 do artigo 23.º e da al. k) do n.º 1 do artigo 33.º, conjugada com a al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, todos do RJAL);

— Operatividade: Mediato (a atribuição do apoio depende da prática de um ato administrativo, cf. 15.º).

23. Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Alunos do Ensino Superior do Município de Leiria e sua primeira alteração

— Eficácia: Externo;

— Âmbito de aplicação: Especial;

— Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP e da al. v) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL);

— Operatividade: Mediato (a aprovação e indeferimento das candidaturas para atribuição da bolsa de estudo depende da prática de um ato administrativo, cf. 18.º).

24. Regulamento Especifico da Zona de Estacionamento do Centro Histórico de Leiria e sua primeira alteração

— Eficácia: Externo;

— Âmbito de aplicação: Geral;

— Relação com a lei: Execução (emitido ao abrigo do n.º 2 do artigo 70.º do Código da Estrada e n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 81/2006, de 20 de abril);

— Operatividade: Mediato (a emissão, revalidação ou substituição do cartão de residente, que conferem a permissão de estacionamento na Zona Histórica, dependem da prática de um ato administrativo, cf. n.º 1 do artigo 16.º).

25. Regulamento Municipal de Remoção e Depósito de Veículos em Situação de Estacionamento Indevido ou Abusivo

— Eficácia: Externo;

— Âmbito de aplicação: Geral;

— Relação com a lei: Execução (emitido ao abrigo do n.º 7 do artigo 164.º do Código da Estrada e da al. d) do n.º 1 do Decreto-Lei n.º 44/2005, de 23 de fevereiro, na sua redação atual);

— Operatividade: Mediato (a remoção e depósito de veículos em situação de estacionamento indevido ou abusivo depende da prática de um ato administrativo, cf. artigos 6.º e 7.º).

26. Regulamento Interno dos Mercados Municipais e sua primeira alteração

— Eficácia: Externo;

— Âmbito de aplicação: Geral;

— Relação com a lei: Execução (emitido ao abrigo do artigo 70.º do Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro);

— Operatividade: Imediato.

27. Regulamento da Atividade de Comércio a Retalho Não Sedentária em Feiras do Município de Leiria

— Eficácia: Externo;

— Âmbito de aplicação: Setorial;

— Relação com a lei: Execução (emitido ao abrigo do artigo 79.º do Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro);

— Operatividade: Mediato (o exercício da atividade de comércio a retalho não sedentária em feiras do Município depende da atribuição de espaços de venda, cf. n.º 1 do artigo 24.º e n.º 1 do artigo 30.º).

28. Regulamento de Utilização Privativa do Domínio Público para a Instalação e Operação e Manutenção de Postos de Carregamento de Veículos Elétricos no Município de Leiria

— Eficácia: Externo;

— Âmbito de aplicação: Geral;

- Relação com a lei: Complementar (emitido ao abrigo dos artigos 25.º do Decreto-Lei n.º 39/2010, de 26 de abril, e 2.º da Portaria n.º 222/2016, de 11 de agosto);
- Operatividade: Mediato (a concessão de licença para instalação de postos de carregamento depende da prática de um ato administrativo, cf. n.º 1 do artigo 14.º).

29. Regulamento de Utilização do Sistema Municipal de Bicicletas Partilhadas do Concelho de Leiria

- Eficácia: Externo;
- Âmbito de aplicação: Geral;
- Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP, das als. c) e k) do n.º 2 do artigo 23.º e das alíneas k) e ee) do n.º 1 do artigo 33.º, conjugadas com a al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, todos do RJAL);
- Operatividade: Mediato (a atribuição das bicicletas BICLIS depende de um ato administrativo, cf. n.º 1 do artigo 13.º).

30. Regulamento do Centro Histórico de Leiria – Primeira Alteração

- Eficácia: Externo;
- Âmbito de aplicação: Geral;
- Relação com a lei: Complementar (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP, das als. k) do n.º 1 do artigo 33.º, conjugada com a al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, ambos do RJAL);
- Operatividade: Imediato.

31. Regulamento do Parque Empresarial de Monte Redondo e sua primeira alteração

- Eficácia: Externo;
- Âmbito de aplicação: Geral;
- Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP, da al. m) do n.º 2 do artigo 23.º e das als. k) do n.º 1 do artigo 33.º, conjugada com a al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, ambos do RJAL);
- Operatividade: Imediato.

32. Regulamento de Utilização da Black Box do Município de Leiria

- Eficácia: Externo;
- Âmbito de aplicação: Geral;
- Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo da al. e) do n.º 2 do artigo 23.º e da al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, conjugada com as als. k) e ee) do n.º 1 do artigo 33.º, todos do RJAL);
- Operatividade: Mediato (a utilização, mediante cedência, depende da prática de um ato administrativo, cf. n.º 1 do artigo 13.º).

33. Regulamento de Segurança e de Utilização dos Espaços de Acesso Público do Estádio Municipal de Leiria Dr. Magalhães Pessoa

- Eficácia: Externo;
- Âmbito de aplicação: Geral;
- Relação com a lei: Execução (emitido ao abrigo do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, na sua redação atual);
- Operatividade: Imediato.

34. Regulamento do Arquivo Municipal de Leiria

- Eficácia: Externo;
- Âmbito de aplicação: Geral;
- Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP, da al. e) do n.º 2 do artigo 23.º, da al. d) do artigo 3.º e da al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, conjugada com as als. k) e ee) do n.º 1 do artigo 33.º, todos do RJAL);
- Operatividade: Imediato.

35. Regulamento da Biblioteca Municipal Afonso Lopes Vieira

- Eficácia: Externo;
- Âmbito de aplicação: Geral;
- Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP, da al. e) do n.º 2 do artigo 23.º e da al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, conjugada com a al. k) do n.º 1 do artigo 33.º, todos do RJAL);
- Operatividade: Imediato.

36. Regulamento do Projeto Hortas Verdes - Primeira Alteração

- Eficácia: Externo;
- Âmbito de aplicação: Geral;
- Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP e da al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, conjugada com a al. k) do n.º 1 do artigo 33.º, ambos do RJAL);
- Operatividade: Mediato (a seleção dos utilizadores depende de um ato administrativo, cf. artigo 6.º).

37. Regulamento do Banco das Artes – Galeria

- Eficácia: Externo;
- Âmbito de aplicação: Geral;
- Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP e da al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, conjugada com as als. k), t) e ee) do n.º 1 do artigo 33.º, ambos do RJAL);
- Operatividade: Imediato.

38. Regulamento do Centro de Artes Villa Portela

- Eficácia: Externo;
- Âmbito de aplicação: Geral;
- Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP e da al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, conjugada com as als. k) e ee) do n.º 1 do artigo 33.º, ambos do RJAL);
- Operatividade: Imediato.

39. Regulamento do Regime Especial de Esterilização de Animais de Companhia (canídeos e Felídeos)

- Eficácia: Externo;
- Âmbito de aplicação: Geral;
- Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP e da al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, conjugada com a al. k) do n.º 1 do artigo 33.º, ambos do RJAL);
- Operatividade: Mediato (o acesso ao regime especial de esterilização depende da aprovação da candidatura apresentada, cf. artigo 10.º do regulamento, e, logo, da prática de um ato administrativo).

40. Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Leiria – Oitava, nona, décima, décima primeira e décima segunda alterações

- Eficácia: Externo;
- Âmbito de aplicação: Geral;
- Relação com a lei: Complementar (emitido ao abrigo do artigo 20.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, e da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, na sua redação atual);
- Operatividade: Mediato (a aplicação das taxas depende de um ato de liquidação, cf. artigo 14.º).

41. Regulamento do Orçamento Participativo do Município de Leiria

- Eficácia: Externo;
- Âmbito de aplicação: Geral;
- Relação com a lei: Autónomo (emitido ao abrigo do artigo 241.º da CRP e da al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, conjugada com a al. k) do n.º 1 do artigo 33.º, ambos do RJAL);
- Operatividade: Imediato.

42. Código de Conduta e sua primeira alteração

- Eficácia: Externo (por conter normas que produzem efeitos para o exterior da organização, cf. n.º 10 do artigo 15.º e 23.º);

- Âmbito de aplicação: Especial;
- Relação com a lei: Complementar (emitido ao abrigo do disposto na al. k) do n.º 1 do artigo 71.º e no artigo 75.º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na sua redação atual)
- Operatividade: Imediato.

43. Regulamento de duração e organização do tempo de trabalho

- Eficácia: Externo (por conter normas que projetam efeitos mediamente externos, na medida em que afetam a posição jurídica dos trabalhadores municipais na esfera da sua vida privada, designadamente no que respeita ao equilíbrio entre a vida pessoal e profissional, cf. artigo 12.º, 13.º, 14.º, 44.º e seguintes, 60.º e 69.º)
- Âmbito de aplicação: Especial;
- Relação com a lei: Complementar (emitido ao abrigo do artigo 75.º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na sua redação atual)
- Operatividade: Imediato.

44. Regulamento Interno de Gestão do Parque Automóvel Municipal e sua primeira alteração

- Eficácia: Interno;
- Âmbito de aplicação: Especial (dirige-se apenas aos trabalhadores municipais, nessa mesma qualidade);
- Relação com a lei: Não aplicável.
- Operatividade: Imediato.

Anexo C

Tipologias	Eficácia		Âmbito de aplicação			Relação com a lei			Operatividade	
	Externo	Interno	Geral	Especial	Setorial	Execução	Complementar	Autónomo	Mediato	Imediato
Regulamento do Conselho Municipal do Ambiente	x			x				x		x
Regulamento do Prémio Jorge Estrela	x		x					x	x	
Regulamento de Atribuição de Benefícios Sociais aos Bombeiros Voluntários do Concelho de Leiria	x		x				x		x	
Regulamento de Apoio ao Investimento e à Criação de Emprego	x		x				x		x	
Regulamento de Apoio ao Investimento e à Criação de Emprego - Primeira Alteração	x		x				x		x	
Regulamento de Atribuição de Apoio às Freguesias e Uniões das Freguesias do Concelho de Leiria	x		x					x	x	

Regulamento de Atribuição do Prémio Literário Afonso Lopes Vieira	x		x					x	x	
Regulamento de Atribuição do Prémio Literário Afonso Lopes Vieira - Primeira Alteração	x		x					x	x	
Regulamento Municipal de Atribuição de Prémio Villa Portela	x		x					x	x	
Regulamento de Benefícios Fiscais a Associações do Concelho de Leiria	x		x				x		x	
Regulamento de Benefícios Fiscais a Associações do Concelho de Leiria - Primeira Alteração	x		x				x		x	
Regulamento das Distinções Honoríficas	x		x					x	x	
Regulamento das Distinções Honoríficas - Primeira Alteração	x		x					x	x	
Regulamento do Fundo de Emergência Municipal de Apoio Comercial e Empresarial	x		x					x	x	

Regulamento do Fundo de Emergência Municipal de Apoio Comercial e Empresarial - Primeira Alteração	x		x					x	x	
Regulamento de Benefícios Fiscais para a Reabilitação Urbana do Município de Leiria	x		x				x		x	
Regulamento do Concurso Internacional de Composição Musical de Leiria – Jazz e Música Erudita	x		x					x	x	
Regulamento do Concurso Internacional de Composição Musical de Leiria – Jazz e Música Erudita - Primeira Alteração	x		x					x	x	
Regulamento de Apoio à Segurança do Comércio do Concelho de Leiria	x		x					x	x	
Regulamento dos horários de funcionamento dos estabelecimentos de venda ao público e prestação de serviços	x		x			x				x
Regulamento da Publicidade do Município de Leiria	x		x			x				x

Regulamento Municipal de Participação na Aquisição de Medicamentos do Concelho de Leiria	x		x						x	x	
Regulamento Municipal de Atribuição de Apoios Económicos de Caráter Eventual a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade e de Emergência Social	x		x					x		x	
Regulamento do Cartão Leiria Sénior	x		x						x	x	
Regulamentos do Programa "creche para todos"	x		x						x	x	
Regulamento do fundo municipal de emergência social	x		x						x	x	
Regulamento do fundo municipal de emergência social - Primeira Alteração	x		x						x	x	
Regulamento do fundo municipal de emergência social - Segunda Alteração	x		x						x	x	

Regulamento do fundo municipal de emergência social - Terceira Alteração	x		x					x	x	
Regulamento do Programa de Participação ao Arrendamento	x		x					x	x	
Regulamento do Programa de Participação ao Arrendamento - Primeira Alteração	x		x					x	x	
Regulamento do Programa de Participação ao Arrendamento - Segunda Alteração	x		x					x	x	
Regulamento do Programa de Participação ao Arrendamento - Terceira Alteração	x		x					x	x	
Regulamento do Programa de Participação ao Arrendamento - Quarta Alteração	x		x					x	x	
Regulamento Municipal do Táxi Social 65+	x		x					x	x	
Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Alunos do Ensino Superior do Município de Leiria	x			x				x	x	

Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Alunos do Ensino Superior do Município de Leiria - Primeira Alteração	x			x				x	x	
Regulamento Específico da Zona de Estacionamento do Centro Histórico de Leiria	x		x			x			x	
Regulamento Específico da Zona de Estacionamento do Centro Histórico de Leiria - Primeira alteração	x		x			x			x	
Regulamento Municipal de Remoção e Depósito de Veículos em Situação de Estacionamento Indevido ou Abusivo	x		x			x			x	
Regulamento Interno dos Mercados Municipais	x		x			x				x
Regulamento Interno dos Mercados Municipais - Primeira Alteração	x		x			x				x
Regulamento da Atividade de Comércio a Retalho Não Sedentária em Feiras do Município de Leiria	x				x	x			x	

Regulamento de Utilização Privativa do Domínio Público para a Instalação e Operação e Manutenção de Postos de Carregamento de Veículos Elétricos no Município de Leiria	x		x				x		x	
Regulamento de Utilização do Sistema Municipal de Bicicletas Partilhadas do Concelho de Leiria	x		x					x	x	
Regulamento do Centro Histórico de Leiria – Primeira Alteração	x		x				x			x
Regulamento do Parque Empresarial de Monte Redondo	x		x					x		x
Regulamento do Parque Empresarial de Monte Redondo - Primeira Alteração	x		x					x		x
Regulamento de Utilização da Black Box do Município de Leiria	x		x					x	x	
Regulamento de Segurança e de Utilização dos Espaços de Acesso Público do Estádio Municipal de Leiria Dr. Magalhães Pessoa	x		x			x				x

Regulamento do Arquivo Municipal de Leiria	x		x					x		x
Regulamento da Biblioteca Municipal Afonso Lopes Vieira	x		x					x		x
Regulamento do Projeto Hortas Verdes - Primeira Alteração	x		x					x	x	
Regulamento do Banco das Artes – Galeria	x		x					x		x
Regulamento do Centro de Artes Villa Portela	x		x					x		x
Regulamento do Regime Especial de Esterilização de Animais de Companhia (Canídeos e Felídeos)	x		x					x	x	
Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Leiria – Oitava Alteração	x		x				x		x	
Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Leiria – Nona Alteração	x		x				x		x	

Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Leiria – Décima Alteração	x		x				x		x	
Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Leiria – Décima Primeira Alteração	x		x				x		x	
Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Leiria – Décima Segunda Alteração	x		x				x		x	
Regulamento do Orçamento Participativo do Município de Leiria	x		x					x		x
Código de Conduta	x			x			x			x
Código de Conduta - Primeira Alteração	x			x			x			x
Regulamento de duração e organização do tempo de trabalho	x			x			x			x
Regulamento Interno de Gestão do Parque Automóvel Municipal		x		x			NA			x

Regulamento Interno de Gestão do Parque Automóvel Municipal - Primeira Alteração		x		x		NA				x
Total por tipologia	65	2	58	8	1	9	17	39	48	19
Total	67		67			65			67	