



A ATIVIDADE REGULAMENTAR

TEMAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

CEJ – 15.03.2013

Ana Raquel Gonçalves Moniz (FDUC)

anamoniz@fd.uc.pt

TIPOLOGIA E FUNÇÕES DOS REGULAMENTOS E ADMISSIBILIDADE CONSTITUCIONAL

Regulamentos executivos <u>Função de execução</u> <u>(uma função de interpretação?)</u>	- A execução da lei como função comum ou típica do regulamento
Regulamentos complementares <u>Função de dinamização legislativa</u>	- O regulamento e o exercício da função legislativa pelo Governo (em especial, os decretos-leis de desenvolvimento) - O caso específico dos regulamentos de integração
Regulamentos independentes <u>Função de dinamização da ordem jurídica</u> : alusão ao fenómeno da deslegalização	- A referência constitucional expressa aos regulamentos independentes do Governo - A consagração constitucional dos regulamentos autónomos - As dúvidas suscitadas pelos regulamentos da entidades reguladoras

DESLEGALIZAÇÃO: SENTIDO DO ARTIGO 112.º, N.ºS 5 A 7, DA CONSTITUIÇÃO

- O problema da deslegalização
- O artigo 112.º, n.º 5, como preceito dirigido precipuamente ao legislador;
- A proibição de leis que:
 - em matéria reservada, remetam (toda) a normação da matéria para regulamento;
 - admitam a respetiva modificação, suspensão ou revogação por regulamento;
 - permitam a respetiva interpretação (ou integração) autênticas por regulamento.

PROCEDIMENTO REGULAMENTAR

■ Fase preparatória

- Iniciativa → oficiosa, mas... artigo 115.º CPA
- Instrução → elaboração do projecto de regulamento (correspondente ao articulado) e a respectiva nota justificativa, que contém a fundamentação jurídica das posições adoptadas (artigo 116.º CPA)
- Audição (artigos 117.º e 118.º CPA)
 - Audiência dos interessados
 - Apreciação pública

■ Fase constitutiva

- A aprovação do regulamento: a aprovação de um regulamento é um ato administrativo?

■ Fase integrativa da eficácia

- Publicidade

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA E REGULAMENTOS

- **Princípio da precedência de lei** (o dever de citação de lei habilitante) → referência às **normas habilitantes** do exercício do poder regulamentar: a lei, mas não só...
- **Princípio do primado da lei:** a lei (mas não só) como parâmetro de vinculação do regulamento (remissão)
- **Princípio da reserva de lei**
 - Densidade normativa acrescida da lei
 - Inadmissibilidade de regulamentos independentes do Governo
 - Relação com autonomias constitucionalmente garantias;
 - Em especial, a consagração da autonomia normativa autárquica: garantia constitucional de normação primária e imposição ao legislador ordinário de uma zona de competência exclusiva das autarquias
- **Princípio da separação entre o direito da lei e o direito dos regulamentos:** o princípio do «congelamento» do grau hierárquico

ASPETOS PROBLEMÁTICOS DO REGIME DOS REGULAMENTOS

- ○ dever da emissão de regulamentos administrativos
 - ○ dever de emitir “as normas cuja adopção, ao abrigo de disposições de direito administrativo, seja necessária para dar exequibilidade a actos legislativos carentes de regulamentação” (artigo 77.º, n.º I, do CPTA)
- ○ dever de efetuar a revogação por substituição
 - ○ artigo 119.º, n.º I, do CPA
- Vigência de regulamentos (emitidos ao abrigo de uma lei revogada) não incompatíveis com a nova legislação
 - ○ princípio da caducidade dos regulamentos decorrente da revogação da lei habilitante
 - A manutenção do regulamento como uma excepção ao princípio da caducidade
 - Dificuldades interpretativas: revogação do regulamento por lei, caducidade ou ilegalidade superveniente?

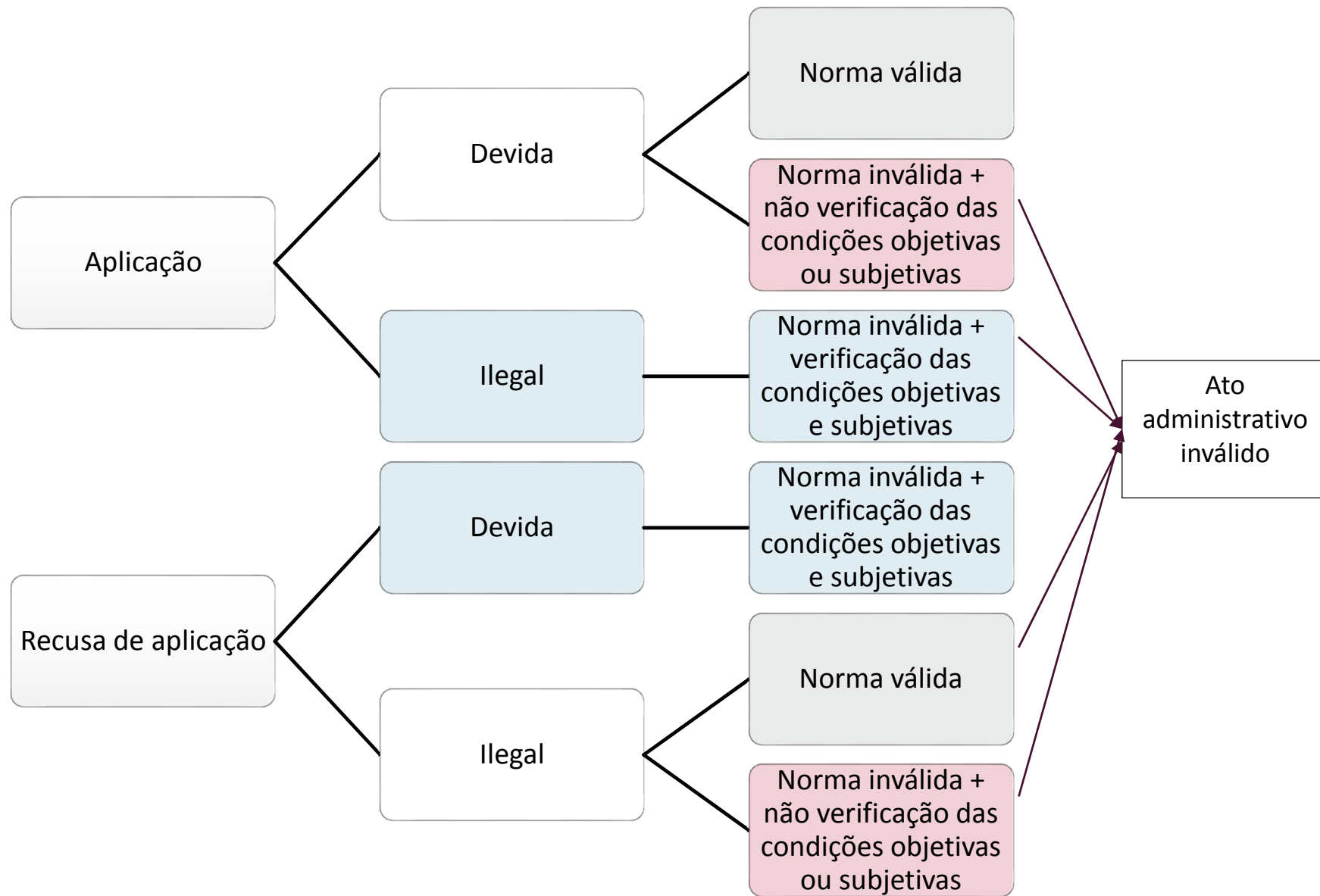
■ ○ princípio da inderrogabilidade singular

- A força jurídica do regulamento: o regulamento como forma de autovinculação administrativa
- Fundamentos: princípio da igualdade, princípio da segurança jurídica, princípio da protecção da confiança, princípio da boa fé.

Mas... entendimento não absoluto do princípio da inderrogabilidade singular

■ A admissibilidade excecional da recusa de aplicação de regulamentos inválidos pela Administração

- Requisitos materiais
- Requisitos orgânico-formais



VALIDADE DO REGULAMENTO: PARÂMETROS DE VINCULAÇÃO DO REGULAMENTO

- Vinculação do regulamento aos princípios normativos
- Vinculação dos regulamentos à Constituição
- O relevo da identificação das questões de inconstitucionalidade de regulamentos para a delimitação do âmbito da Justiça Administrativa face à Justiça Constitucional
- Vinculação dos regulamentos ao Direito da União Europeia
 - Os casos em que os atos de Direito da União Europeia surgem como parâmetro de vinculação dos regulamentos
 - Invalidade *versus* preferência aplicativa
- Vinculação dos regulamentos à lei (remissão)
- Vinculação dos regulamentos a outros regulamentos
 - As relações inter-regulamentares: os critérios de resolução de conflitos entre regulamentos → **hierarquia, especialidade e competência**

O CONTROLO DO EXERCÍCIO DO PODER REGULAMENTAR

- **Controlo da constitucionalidade e da legalidade reforçada**
 - Processo de fiscalização abstrata sucessiva: TC
 - Processo de fiscalização concreta: quaisquer tribunais
 - Declaração com efeitos circunscritos ao caso concreto: tribunais administrativos
- **Controlo da legalidade simples: tribunais administrativos**
 - Declaração de ilegalidade com força obrigatória geral
 - Declaração de ilegalidade com efeitos circunscritos ao caso concreto (quaisquer tribunais)
 - Casos especiais de controlo principal: contencioso pré-contratual (?) e intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias
 - Controlo incidental: desaplicação no caso concreto (quaisquer tribunais)
 - Declaração de ilegalidade por omissão

INVALIDADE DO REGULAMENTO: CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA INVALIDADE

- Invalidade como solução de *ultima ratio*: o cânone da interpretação conforme
- Invalidade, irregularidade e inexistência
- A anulabilidade como sanção-regra do Direito Administrativo e o «dogma da nulidade das normas»
- Regime de invalidade por violação da Constituição
- Regime de invalidade por violação de outros parâmetros de vinculação
 - A conformação do regime da invalidade pela lei adjetiva
- Nulidade e invalidade atípica

JURISPRUDÊNCIA REFERIDA

- Acórdão do STA, de 25.06.2012, P. 0913/08 (normas devidas/lei habilitante revogada)
- Acórdão do TCA-Sul, de 08.03.2012, P. 04128/08 (concurso de habilitação ao grau de consultor da carreira médica hospitalar)
- Acórdão do TCA-Sul, de 06.12.2012, P. 09243/12 (exames finais/ensino recorrente)
- Acórdão do TCA-Sul, de 20.12.2012, P. 09134/12 (exames finais/ensino recorrente)

INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

■ Diapositivos 2 e 3

- MONIZ, Ana Raquel, *A Recusa de Aplicação de Regulamentos pela Administração com Fundamento em Invalidez – Contributo para a Teoria dos Regulamentos*, Coimbra, 2012, pp. 94-149.
- _____, «A Discrecionabilidade Administrativa: Reflexões a Partir da Pluridimensionalidade da Função Administrativa», in: *O Direito*, III, ano 144.º, 2012, pp. 632-636, 641-644.

■ Diapositivo 4

- _____, *A Recusa...*, cit., pp. 151-154.
- _____, «A Aprovação de um Regulamento é um Acto Administrativo?», in: *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 85, janeiro/fevereiro 2011, pp. 28 e ss..

■ Diapositivo 5

- _____, *A Recusa...*, cit., pp. 43-94.
- _____, «Cavaleiros e Hierarquia: O Artigo 158.º da Lei do Orçamento de Estado para 2009», in: *Revista de Direito Público e Regulação*, n.º 2, julho 2009, pp. 1 e ss. (http://www.fd.uc.pt/cedipre/revista/revista_2.pdf).

■ Diapositivo 6

- _____, «Aproximações a um Conceito de “Norma Devida” Para Efeitos do Artigo 77.º do CPTA», in: *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 87, maio/junho 2011, pp. 3 e ss..
- _____, *A Recusa...*, cit., pp. 240-248, 259-262, 580-582.

■ Diapositivos 7 e 8

- _____, *A Recusa...*, cit., pp. 196-204, 215-221, 605-847.

■ Diapositivo 9

- _____, *A Recusa...*, cit., pp. 302-305, 310-329, 409-507.
- _____, «Os Princípios Normativos São Parâmetro de Vinculação dos Regulamentos?», in: *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 80, Março/Abril 2010, pp. 50 e ss..

■ Diapositivo 10

- _____, «O Controlo Judicial do Exercício do Poder Regulamentar», in: *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. LXXXII, 2006, pp. 415 e ss..

■ Diapositivo 11

- _____, *A Recusa...*, cit., pp. 290-301, 542-592.