

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

**CONSEQUÊNCIAS DA VIOLAÇÃO DE REGULAMENTO ADMINISTRATIVO
INTERNO**

Nuno Miguel Mendes Ribeiro Pechirra do Atalho

Mestrado em Direito Administrativo

Faculdade de Direito | Escola de Lisboa

Setembro de 2021

ÍNDICE

INTRODUÇÃO

I. ENQUADRAMENTO HISTÓRICO

- a) A distinção germânica entre regulamentos jurídicos e regulamentos administrativos*
- b) A actual distinção entre regulamento administrativo externo e regulamento administrativo interno*

II. O CONCEITO DE REGULAMENTO ADMINISTRATIVO INTERNO

- a) O silêncio legislativo*
- b) O contributo da doutrina e da jurisprudência para a densificação do conceito. Afloramento da consciência da necessidade de superação da classificação tradicional*
- c) O problema da delimitação do âmbito da eficácia interna de um regulamento administrativo: Primeiro grau de resolução*
- d) Ibidem: Segundo grau de resolução*
- e) Ibidem: Os dados da teoria do acto administrativo sobre a afectação dos particulares. Sua relevância decisiva para a resolução do problema.*
- f) Excurso*

III. FUNDAMENTO E LIMITES DO PODER REGULAMENTAR INTERNO

- a) Considerações iniciais*
- b) Perspectiva tradicional do fundamento do poder regulamentar interno; consequências quanto ao âmbito material dos regulamentos internos*

- c) *A sugestão de fundamento directo na Constituição para o poder regulamentar. Consequências desta posição para o caso dos regulamentos internos.*
- d) *Tomada de posição*

IV. OS PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO ADMINISTRATIVO: POSTULADOS E MODOS DE APLICAÇÃO REFERENTES À VIOLAÇÃO DE REGULAMENTO INTERNO

- a) *A excepção do regulamento interno ao princípio da inderrogabilidade singular e sua relevância para o tema*
- b) *Em especial, a boa fé como cláusula de excepção à derogabilidade singular dos regulamentos internos*

V. ENQUADRAMENTO DAS SITUAÇÕES DE VIOLAÇÃO DE REGULAMENTOS INTERNOS

- a) *Distinções elementares*
- b) *O problema dos meios de tutela*
- c) *Validade do recurso à esfera pessoal para efeitos de reacção à violação de regulamento interno*
- d) *Ibidem, o caso especial da violação de regulamentos internos de organização*

CONCLUSÕES

FONTES

INTRODUÇÃO

O presente texto corresponde ao trabalho final do Curso de Mestrado em Direito Administrativo, orientado pelo Senhor Professor Doutor Luís Manuel da Costa Sousa da Fábrica, tendo por objecto as consequências da violação de regulamento administrativo interno.

O referido tema apresenta-se, no estágio actual do labor doutrinário e jurisprudencial em Administrativo, como um tanto ou quanto *matéria obscura* ou *terreno pantanoso*. Indagar das consequências da violação de regulamento administrativo interno é tarefa que apresenta uma dificuldade particular num contexto, como o actual, em que cada vez mais os juristas reconhecem dificuldade em tratar das soluções adequadas no quadro de institutos jurídicos com pouco ou quase nenhum enquadramento nos dizeres da lei.

Essa foi, também, a especial dificuldade com que se confrontou o autor destas linhas. No que consubstancia especificidade quanto ao tema só é possível imergir após a reflexão pessoal (evidentemente apoiada nos dados, ainda que escassos, fornecidos pelo Direito positivo, pela doutrina e pela jurisprudência) sobre vários traços da figura do regulamento interno. Não se espere, portanto, tendo em conta, também, os necessários limites formais impostos à apresentação da dissertação, uma análise completa do tema. Constituindo, em muitos pontos, um trabalho, diga-se com humildade, original, trata-se sobretudo de um ponto a partir do qual o seu autor, bem como aqueles que o quiserem acompanhar, pode futuramente partir para continuar a explorar um tema que, pela sua relevância na *vida quotidiana* da Administração, merece uma análise aturada.

Foco principal do trabalho é a importância dada aos princípios gerais da actividade administrativa, entendidos como orientados a toda a actividade administrativa, e não apenas para a relação entre Administração e particulares. Até lá, no entanto, e como se pode constatar, é percorrido um trilho que, segundo parece, deve desembocar nas conclusões a que se chega, resumindo-se estas na necessidade do reconhecimento de uma tutela jurisdicional das situações de violação de regulamentos administrativos internos.

Palavras-chave: regulamento interno; princípios gerais; esfera pessoal; tutela contenciosa;

I. ENQUADRAMENTO HISTÓRICO

a) *A distinção germânica entre regulamentos jurídicos e regulamentos administrativos*

Não nos parece correcto afirmar que a distinção entre regulamento administrativo interno e regulamento administrativo externo se *iniciou* no Direito Administrativo Alemão do século XIX; antes se deve dizer que essa mesma distinção encontra, em certo sentido, um paralelo com aquela que se estabelecia entre regulamentos jurídicos (*Verordnungen*) e regulamentos administrativos (*Verwaltungsvorschriften*). Na verdade, esta mesma distinção mais não fazia do que reflectir o modelo jurídico da monarquia constitucional alemã dessa época, cujos traços essenciais em pouco ou nada apresentam semelhança com os do Estado de Direito dos nossos dias¹. O presente inciso é, por isso, de mero enquadramento histórico, e não dogmático, da matéria.

¹ O *monarchisches Prinzip*, de acordo com a formulação decorrente do Congresso de Viena (1815-1820), postulava que “a totalidade do poder do Estado encontra-se reunida no chefe do Estado, e o soberano, por meio de uma constituição estamental, poderá condicionar o exercício de certos direitos à participação dos estamentos” (artigo 57 do Acto Final do Congresso de Viena, de 15 de Maio de 1820); note-se que os termos “estamento(s)” e “estamental” carregam, no texto citado, o significado arcaico destas palavras, relacionado com as noções de “cortes” ou de “assembleias”.

O monarca, e, por isso, qualquer poder (já que, de acordo com este modelo, todo o poder reside naquele), não se encontra de forma alguma limitado pelo Direito, pois qualquer direito, em qualquer âmbito das diversas situações da vida, é concessão sua. O jurídico estava, assim, fora do soberano, fora do Estado; não cabe, por isso, neste quadro, denominar como jurídicos os regulamentos cujo âmbito de aplicação se cinge ao funcionamento interno da Administração (que, como já se percebe, pela influência da teoria das relações de poder, não se confunde com a actividade do “aparelho administrativo”). Para uma boa síntese da origem e das características fundamentais deste modelo, v. PAULO SÁVIO PEIXOTO MAIA, «A influência do constitucionalismo alemão do século XIX na categoria “direitos fundamentais” – Formalização do direito público e neutralização do Rechtsstaat» in *Revista de Informação Legislativa*, V. 46, n.º 182, abr./jun. 2009, 04/2009.

AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ dá conta das quatro diferenças apontadas por ADOLF MERKL entre *Rechtsverordnungen* (regulamentos jurídicos) e *verwaltungsverordnungen* (regulamento ou preceito administrativo), em jeito de resumo do pensamento, quanto a este assunto, da doutrina alemã clássica (JULIUS HATSCHEK, OTTO MAYER): “1.º - são diferentes os círculos de obrigados; nestes (regulamentos administrativos), obrigado é o órgão estadual e naqueles (regulamentos jurídico) os cidadãos, o público ou os indivíduos; 2.º - daqui diferenças quanto ao método em obediência ao qual são dados a conhecer; nos primeiros, publicação do texto num jornal oficial, e nos segundos, notificação dentro do círculo dos obrigados; 3.º - nos primeiros, é necessária, para serem editados, a condição de uma delegação da lei e nos segundos verifica-se independência lei com apoio tão-só na própria força da Administração; 4.º - no que toca aos primeiros, a Administração usa de uma capacidade de criação de normas jurídicas, enquanto no que respeita aos segundos usa de uma actividade própria para criar normas administrativas”^{2|3}.

O quadro conceptual que fundamentava o enquadramento no terreno do jurídico apenas dos chamados regulamentos jurídicos tem a sua raiz, do ponto de vista dogmático, na teoria das

² AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, “Teoria dos Regulamentos” (1ª parte) in *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, Ano XXVII, N.ºs 1, 2, 3 e 4, Atlântida Editora, Coimbra, Janeiro-Dezembro, 1980, a fls. 7 e 8.

³ AFONSO QUEIRÓ reproduz estas linhas a partir da obra de MERKL, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 1935, a fls. 161 e ss.

relações de poder (relações gerais vs. relações especiais), defendida desde logo por OTTO MAYER⁴⁵.

É aqui que se enquadra a distinção entre regulamento jurídico e regulamento administrativo no Direito Alemão: enquanto o primeiro se situa no plano das relações gerais de poder, o segundo respeita ao âmbito das relações especiais; e, por isso, de acordo com a teoria das relações de poder, só o regulamento jurídico, de cuja noção demos conta *supra*, se poderia enquadrar no

⁴ Esta teoria tem sido exposta de acordo com prismas diferentes: JORGE COUTINHO DE ABREU explica que as diversas relações dos indivíduos com o Estado poderiam ser classificadas em dois blocos distintos, de acordo com o critério do título subjacente à relação em causa: ao plano das relações gerais de poder pertenceriam as situações em que o Estado e o indivíduo se relacionavam com base no mero título de súbdito deste (aqui se podendo encontrar, por exemplo, os âmbitos tributário e policial); já as relações especiais de poder corresponderiam àquelas em que estaria em causa um título adicional ao de súbdito (é o que se passa no caso dos funcionários públicos, dos militares, dos utentes de determinados serviços públicos e dos presos). A este propósito, cfr. *Sobre os Regulamentos Administrativos*, Coimbra, Almedina, 1987, pp. 111 e 112; já AFONSO QUEIRÓ (do nosso ponto de vista, de um modo mais claro) expõe o que se deva entender por relações gerais e especiais de poder salientando o *lugar* onde se encontram aqueles que, no quadro das relações de poder, se acham no plano da submissão. Se estes se encontrarem absolutamente fora da esfera do *submissor*, estamos diante de uma relação geral de poder; as relações especiais de poder enquadram por isso as situações em que o *submetido* de algum modo se acha inserido na entidade que exerce o poder, cfr.

⁵Só as relações gerais de poder caberiam no mundo do Direito: se para este releva apenas o que é socialmente relevante, então não faria sentido, de acordo com esta construção, que aquilo que se passava no seio de uma mesma pessoa, a saber, o Estado, pudesse ter carácter jurídico, pelo que as chamadas relações especiais de poder careceriam necessariamente dele.

Evidentemente, a concepção romanística do Direito como ordenação do que é socialmente relevante, desde logo no sentido de exclusão do jurídico de todas as realidades que não fossem externas, noção esta claramente marcada na mentalidade jurídica da época em questão, teve uma influencia decisiva para que apenas se enquadrassem as relações gerais de poder, em que se verifica uma relação entre pelo menos dois entes (ao contrário do que se verificaria nas relações especiais, com a subsunção da pessoa na entidade que exerce o poder), no plano do Direito.

plano do Direito. Verifica-se, aqui e assim, uma clara expressão do “*dogma oitocentista da impermeabilidade jurídica do Estado*”⁶

b) A actual distinção entre regulamento administrativo externo e regulamento administrativo interno

As noções de “regulamento jurídico” e de “regulamento administrativo” do Direito Administrativo Alemão não se *adaptaram* aos nossos dias, com o surgimento da contraposição entre regulamento administrativo interno e regulamento administrativo externo⁷. Não é esta, por isso, uma nova nomenclatura para denominar um mesmo referencial dogmático. Simplesmente, a classificação germânica tem vindo a ser aproveitada pela doutrina jusadministrativista no que toca ao critério que a rege: o âmbito de aplicação (*interno* ou *externo* relativamente à Administração)⁸.

MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO DE MATOS defendem mesmo que o “*carácter interno de um regulamento não pode ser apurado nos termos da ultrapassada teoria das relações especiais de poder*”⁹.

Se nunca ficaram claras quais as concretas decorrências práticas da teoria das relações especiais de poder, muito mais contribuiu para o fim da distinção entre regulamento jurídico e regulamento administrativo o surgimento do Estado constitucional de Direito, no qual todo o

⁶ MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, III, 2^a ed., reimpr., D. Quixote, 2016. a fls. 258.

⁸ Note-se bem que o critério de distinção entre regulamento jurídico e regulamento administrativo não era a verificação, ou não verificação, de carácter normativo no primeiro, e não no segundo; esta característica constituía uma simples decorrência, isso sim, do âmbito de aplicação das diversas disposições regulamentares, com fundamento no plano dogmático que expusemos nos parágrafos anteriores.

⁹ REBELO DE SOUSA / SALGADO DE MATOS, *op. cit.*, a fls. 258.

poder é juridicamente legitimado e, por isso, também, sindicado: nos nossos dias é impossível conceber, e ainda bem, o Estado como “terra de não-Direito”.

II. O CONCEITO DE REGULAMENTO ADMINISTRATIVO INTERNO

a) *O silêncio legislativo*

A classificação que distingue entre regulamentos internos e regulamentos externos não tem reflexão no Código de Procedimento Administrativo¹⁰. Dispõe expressamente este diploma, no n.º 1 do seu artigo 135.º, que, para efeitos da sua aplicação, se deverão tomar por regulamentos administrativos apenas aqueles que produzirem efeitos externos, *i.e.* aqueles que se enquadram, na *supra* referida classificação, como regulamentos administrativos externos¹¹. Significa isto que o conceito de regulamento interno há-de ser delimitado com recurso ao acervo do labor doutrinário e jurisprudencial. Além disso, e ainda como consequência do facto de que ora se dá conta, só indirectamente, e apenas em tese, se poderão encontrar no CPA elementos do regime aplicável a esta espécie de regulamentos.

A haver, no entanto, e tendo em conta o acima dito, espaço para a consideração de outra espécie de regulamentos administrativos, o mesmo só poderá ter cabimento, em Estado de Direito, no âmbito de um poder regulamentar que o justifique. Não se encontrando, aparentemente, na lei ordinária fundamento para o poder regulamentar interno, terá de se indagar mais aprofundadamente do fundamento e dos limites deste, tarefa de que se ocupa o Capítulo III deste trabalho.

¹⁰ De ora em diante, CPA.

¹¹ Reza assim a disposição legal ora em causa:

Artigo 135.º

Conceito de regulamento administrativo

1 - Para efeitos do disposto no presente Código, consideram-se regulamentos administrativos as normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos.

***b) O contributo da doutrina e da jurisprudência para a densificação do conceito.
Afloramento da consciência da necessidade de superação da classificação tradicional***

As definições de regulamento administrativo interno apresentadas pelos diversos Autores, bem como as que se recolhem do labor jurisprudencial, não se diferenciam muito entre si, pelo que seria possível, em abstracto, delinear uma definição conciliadora das diversas exposições sobre o assunto¹². Assim, regulamento administrativo interno deverá entender-se como regulamento (portanto, como norma jurídica), emanado no exercício do poder administrativo (assim sendo

¹² Algumas tentativas de definição do conceito podem ser encontradas, entre nós em AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ (*têm uma eficácia jurídica unilateral, uma eficácia que se esgota no âmbito da própria Administração, dirigindo-se exclusivamente para o interior da organização administrativa, sem repercussão directa nas relações entre esta e os particulares*; cfr. Teoria dos Regulamentos (1ª parte), a fls. 5 e 6, FREITAS DO AMARAL (regulamentos administrativos são aqueles “*que produzem efeitos jurídicos unicamente no interior da esfera jurídica da entidade de que emanam*”; cfr. *Curso de Direito Administrativo*, II, 4ª ed., Almedina, 2018 p. 157), VIEIRA DE ANDRADE (*são internos os regulamentos que se limitam 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, bem como os regulamentos operacionais que determinam auto-vinculações internas (incluindo directrizes de órgãos superiores) na interpretação e aplicação das leis, designadamente no exercício de poderes discricionários*; cfr. *Lições de Direito Administrativo*, 5.ª ed., Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017., p. 145. MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO MATOS, “*Os regulamentos internos (...) disciplinam a organização e o funcionamento da pessoa colectiva a que pertence o órgão do qual emanam*”, cfr. *op. cit.*, a fls. 257 e 258; na jurisprudência, veja-se, por exemplo, o duto entendimento expresso nos seguintes arestos (todos disponíveis em www.dgsi.pt): Ac. do TCA Sul, de 04-07-2019, Proc. 688/14.5BELLE (Relator: Paulo Pereira Gouveia), segundo o qual *Os regulamentos internos esgotam a sua eficácia jurídica no seio da Administração*; Ac. do STA, de 19-05-2004, que tratou de um regulamento, que de acordo com o seu duto entendimento, “*não pode qualificar-se de meramente interno, no sentido que a doutrina desenvolveu, pois não contém meras instruções de serviço dirigidas aos funcionários seus executores no âmbito organizativo e funcional, com a respectiva eficácia circunscrita às relações inter-orgânicas*”.

um regulamento administrativo), cujos efeitos se limitam à entidade a que pertence o órgão administrativo seu emissor. Sublinhe-se que a qualificação de regulamento, tanto externo como interno, é devida a cada norma em particular, e não a um conjunto de normas que, formalmente, fosse denominado como “Regulamento Interno” ou, simplesmente, como “Regulamento”^{13|14}.

c) O problema da delimitação do âmbito da eficácia interna de um regulamento administrativo: Primeiro grau de resolução

VIEIRA DE ANDRADE, acompanhado aqui de perto por FREITAS DO AMARAL, defende, não obstante o acima dito, que é possível vislumbrar, quanto a alguns regulamentos internos, um “*relevo indirecto na ordem externa ao denunciarem sintomas de ilegalidade ou de violação do princípio da igualdade de tratamento*”¹⁵; o último Autor, aliás, faz referência a esta ideia ao tratar da qualificação, como regulamentos internos, dos regulamentos elaborados pela Administração para disciplinar a actuação dos seus próprios funcionários públicos, na medida em que aqueles, ainda que disciplinem apenas o funcionamento e a organização dos serviços, merecem a aplicação da observação do Professor de Coimbra¹⁶.

Não é fácil entender a que se refere exactamente VIEIRA DE ANDRADE. Por um lado, não é claro que esteja a defender que se deve reconhecer (alguma) eficácia externa, ainda que indirecta, a certos regulamentos internos, já que apenas indica que, da aplicação dos mesmos, é possível concluir que os critérios que presidiram à sua elaboração (e, portanto, à sua aplicação) inspiraram e fundamentaram igualmente previsões normativas contrárias à lei ou ao princípio procedimental *supra* referido; por outro lado, não deixa de ter cabimento pensar o contrário,

¹³ FREITAS DO AMARAL, *Curso*, II, a fls....

¹⁴ Contra, embora toda esta sua exposição sobre regulamentos administrativos pareça resumir-se ao quadro dos regulamentos externos, *e.g.* P. OTERO, *op. cit.*, a fls. 302.

¹⁵ V.: VIEIRA DE ANDRADE, “O Ordenamento Jurídico Administrativo Português” *in* *Contencioso Administrativo*, Livraria Cruz, Braga, a fls. 61.; FREITAS DO AMARAL, *Curso*, II, a fls. 159.

¹⁶ FREITAS DO AMARAL, *ibidem*.

com fundamento na necessidade que sentiu o Autor de fazer a referida chamada de atenção ao tratar da matéria dos regulamentos internos. Qual o escopo de uma e de outra hipóteses?

No primeiro caso, VIEIRA DE ANDRADE poderia querer apelar à possibilidade de os regulamentos internos, por revelarem precisamente aqueles *sintomas*, serem aptos a titular o recurso a meios graciosos e contenciosos com vista à eliminação dos problemas vislumbrados, apesar de tudo, apenas num plano externo. Já quanto à segunda hipótese, é possível conceber que o Autor pretendesse dar conta que, no quadro da distinção entre regulamentos internos e regulamentos externos, o critério da projecção dos efeitos teria de se bastar como que a um primeiro *nível* ou *raio de eficácia*.

De qualquer modo, se não é acertado avaliar aquela linha de pensamento como uma tentativa de superação da classificação entre regulamento interno e regulamento externo, parece seguro afirmar que ela é expressão da circunstância de a delimitação do critério da projecção da eficácia dos regulamentos, que preside à classificação destes quanto aos seus efeitos, ser muito difícil de definir com exactidão, visto que a eficácia pode ser avaliada sob dois pontos de vista: o do âmbito da norma, que equivalerá ao resultado interpretativo desta; e o da tradução da aplicação da norma regulamentar (se se quiser, o plano consequencial).

Para que se entenda melhor o que ficou agora dito, atente-se na posição de MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO DE MATOS acerca da distinção entre regulamentos internos e regulamentos externos. De modo assertivo, defendem os Autores que “*qualquer norma cuja aplicação afecte pessoas estranhas aos serviços administrativos ou, na sua qualidade de cidadãos, trabalhadores públicos, tem, necessariamente, carácter externo*”¹⁷. Precisamente aquilo que não definem os Autores é o que se deve entender por *afecção* de um particular por parte da aplicação de uma norma regulamentar, ponto este, essencial para a segura qualificação, como internos ou externos, dos regulamentos referidos pelos Mestres de Lisboa.

É certo, portanto, que a questão do que se deva entender por eficácia interna dos regulamentos não está resolvida. Parece, no entanto, e desde logo, que sendo verdade do ponto de vista descritivo a afirmação de que a aplicação de um regulamento interno se projecta, também, de algum modo, para o *exterior da Administração*, a mesma não carrega sobre si qualquer espécie, digamos assim, de “*ónus de justificação*” perante o sistema jurídico. A exigência da tutela de pretensões fundamentadas numa eficácia entendida como *toda e qualquer consequência* de um

¹⁷ REBELO DE SOUSA / SALGADO DE MATOS, *op. cit.*, a fls. 258.

determinado facto jurídico (*in casu*, a aplicação de regulamento administrativo interno) redundaria numa diluição do critério específico para a aferição do merecimento da tutela jurídica: a relevância social externa¹⁸. Dito de outra maneira, quanto maior for o universo do que se entende por juridicamente relevante, menor será a relevância reconhecida a cada um dos elementos desse mesmo conjunto; e, conseqüente e necessariamente, também menor será o nível de protecção garantida pelo Direito a cada um deles.

É possível, a meu ver, simplificar, ainda num primeiro passo para a resolução da questão. Se um regulamento é norma, o seu âmbito de eficácia é percebido na consideração do resultado interpretativo daquela. Por isso se pode dizer que a delimitação do âmbito da eficácia de uma norma (regulamentar) é operada pelos quadros específicos da sua previsão e da sua estatuição. Veja-se.

Pode dizer-se que o primeiro grau de delimitação se obtém pelo universo dos destinatários específicos da norma. No caso de uma norma regulamentar interna, estará em causa um comando emitido por um superior hierárquico no âmbito dessa mesma hierarquia, por isso dirigido, sempre, a subalternos seus; são somente estes, portanto, que cumprem, ou não, uma disposição regulamentar interna. Além disso, a previsão de um regulamento interno apontará sempre para uma situação subsumível ao universo de operações da pessoa colectiva em causa.

A ver bem, parece ser o plano da estatuição normativa aquele que causa mais dificuldades na definição do círculo da eficácia interna de um regulamento administrativo. Afigura-se, no entanto, que essas dificuldades derivam de uma confusão entre o sentido em que se configura a aplicação da norma e as conseqüências dessa mesma aplicação. Permita-se a exposição de um exemplo que colabora na explicação da diferença, a partir do caso das orientações genéricas em sede de procedimento tributário.

¹⁸ Para uma exposição magistral, de sabor clássico, acerca da essencialidade do ponto da relevância social externa para a ideia de Direito, v. ÁLVARO D'ORS, *Una introduccion al estudio del Derecho*, Ediciones RIALP, S.A., Madrid, 1963, a fls. 103 e ss.

Reza assim o artigo 55.º do Código do Procedimento e de Processo Tributário (de ora em diante, CPTA):

Artigo 55.º

Orientações genéricas

1 - É da exclusiva competência do dirigente máximo do serviço ou do funcionário em quem ele tiver delegado essa competência a emissão de orientações genéricas visando a uniformização da interpretação e aplicação das normas tributárias pelos serviços.

2 - Somente as orientações genéricas emitidas pelas entidades referidas no número anterior vinculam a administração tributária.

3 - As orientações genéricas referidas no n.º 1 devem constar obrigatoriamente de circulares administrativas e aplicam-se exclusivamente à administração tributária que procedeu à sua emissão.

As orientações genéricas referidas no artigo citado sempre foram encaradas como regulamentos internos, ainda que, estranhamente, nem sempre se lhes reconheça carácter normativo¹⁹. Ao mesmo tempo, é inquestionável que a aplicação dessas mesmas orientações pelos serviços tributários acarreta consequências para os particulares.

A partir daqui, poderia tentar-se delinear uma versão mais apurada do critério da projecção da eficácia. Dir-se-ia que o consentimento prático por parte dos particulares, ou a falta dele (se se quiser, a aceitação ou rejeição externamente verificáveis), do comando normativo em causa, em nada implica para que as finalidades imediatas da norma se vejam cumpridas. Não seria possível a antecipação dos particulares, pela razão que fosse, à adopção de comportamentos

¹⁹ Não se acompanha, assim, o entendimento do Tribunal Constitucional, exposto no Acórdão n.º 583/2009, de 18 de Novembro de 2009 (Diário da República, II Série, n.º 56, 22.03.2010, a fls. 14008), segundo o qual os regulamentos internos não se devem qualificar como normas, com fundamento num pretenso reconhecimento de falta de *heteronomia normativa* por parte daqueles. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, também criticando esta posição do Tribunal Constitucional, refere o caso das instruções do superior hierárquico aos subalternos como exemplo da existência de regulamentos internos em que se verifica *heteronomia normativa*; cfr. *A Recusa de Aplicação de Regulamentos pela Administração com Fundamento em Invalidez*, a fls. 177 e 178, disponível em <https://estudogeral.uc.pt/>.

que satisfizessem o sentido de uma orientação genérica relativa à interpretação-aplicação de uma norma tributária: só a Administração a pode cumprir; só os serviços tributários aplicam uma orientação desse género. E contra esta ideia não valeria argumentar que o tipo de normas ora em causa afecta os particulares e que, portanto, não se pode destringer daquelas que, sem dificuldade, se qualificam como regulamentos externos. Pois, como acima se explicou, este tipo de argumento não se pode aceitar *tout court*, enquanto fundamento cabal para o reconhecimento da tutela jurídica às diversas situações da vida.

Tudo isto porque, se um particular pode cumprir cabalmente com o sentido de uma norma regulamentar, é evidente, em primeiro lugar, que ela afecta, pelo menos de modo abstracto, o âmbito da vida dos particulares e que, em segundo lugar, a aplicação da norma por parte da Administração, e só por esta, acarretaria *efeitos* para o mesmo particular (com ou sem a colaboração, a aceitação deste).

Poder-se-ia então defender que, se só a Administração pode cumprir o sentido de uma norma regulamentar, então deve esta ser qualificada como regulamento administrativo interno. Este critério, devidamente encarado, não se confundiria com a ideia de o cumprimento de comando normativo acarretar a emissão de acto administrativo, nem com a recondução do conceito de regulamento interno ao de regulamento ou preceito administrativo, no sentido que a doutrina alemã utiliza.

No entanto, o critério apontado não colhe, já que permite, ainda que a partir de perspectivas diferentes, uma identificação dos regulamentos externos com os regulamentos de polícia, já que só nestes últimos os particulares podem, por si, satisfazer o sentido da norma regulamentar, ainda que esta não existisse. A questão carece, assim e ainda, de uma resolução acertada.

d) Ibidem: Segundo grau de resolução

Um breve apontamento de FREITAS DO AMARAL, embora desprovido do escopo dos parágrafos anteriores, permite progredir na busca da solução para o problema *in casu*. Referindo-se ao caso dos regimentos dos órgãos colegiais, o Mestre de Lisboa escreve que

“sendo em princípio internos, podem ter projeção (sic) externa, na medida em que contenham normas relativas aos direitos dos seus membros”²⁰.

Para FREITAS DO AMARAL, como se vê, a qualidade de que se encontra investido o sujeito destinatário da norma regulamentar é elemento essencial para o discernimento sobre a *internalidade* ou *externalidade* da mesma. Na mesma linha, o Autor, ao tratar da qualificação, que *supra* se deu nota, dos regulamentos que disciplinam a actuação dos funcionários públicos, faz ver o seguinte: “ *julgamos que se impõe distinguir: se se tratar de regulamentos aplicáveis aos funcionários na sua qualidade de funcionários, com o fim de disciplinar apenas a organização ou o funcionamento do serviço, tais regulamentos são internos (...); se, porém, se tratar de regulamentos aplicáveis aos funcionários na sua qualidade de cidadãos, sujeitos de uma relação jurídica de emprego com a Administração, com o fim de disciplinar essa relação e os direitos ou os deveres recíprocos que a integram, então esses regulamentos serão externos*”²¹.

Se se vê bem, o ponto está na necessidade da assunção da qualidade de subalterno do destinatário da norma para o cumprimento do sentido desta. Mas, ainda assim, nada impede que se verifique eficácia claramente externa em norma dirigida a funcionário na qualidade de funcionário.

É preciso avançar mais na procura da solução. O acertado parece será *abandonar*, por momentos, a teoria do regulamento administrativo para, noutro campo da dogmática administrativista, encontrar o busílis do problema: onde se traça o delinear da fronteira entre o âmbito interno e o âmbito externo da actuação administrativa?

²⁰ *Curso*, II, a fls. 159.

²¹ *Ibidem*.

e) *Ibidem: Os dados da teoria do acto administrativo sobre a afectação dos particulares. Sua relevância decisiva para a resolução do problema.*

A teoria do acto administrativo joga uma importância central no tema de que se têm ocupado as últimas linhas. Isto, porque é possível colocar a seguinte questão: poderá qualificar-se como regulamento externo aquele que for tendente à produção de actos administrativos, i.e., que só veja o seu sentido cabalmente cumprido com, digamos, o auxílio de um acto administrativo? É que, se só com uma espécie de uma sua *longa manus*, o sentido de um regulamento chega a atingir a esfera dos particulares, parece não se poder reconhecer a este a aspiração a uma eficácia *extra-muros* da Administração, já que a sua disciplina se esgota no passo onde, só a partir daí, o acto administrativo permite uma verdadeira produção de efeitos na referida esfera.

A ideia não é absolutamente peregrina, já que parte da distinção dos regulamentos administrativos entre regulamentos imediatamente operativos e regulamentos mediamente operativos, da qual, na esteira de aresto do Supremo Tribunal Administrativo, dá conta PAULO OTERO^{22|23}.

Também os actos administrativos são, como se sabe, passíveis de ser qualificados como internos ou externos. De novo, encontra-se uma linha assertiva de pensamento nas palavras de REBELO DE SOUSA / SALGADO DE MATOS: “*nem todos os actos administrativos que tenham como destinatários órgãos ou agentes administrativos são actos internos*”²⁴. Quanto a este ponto, é possível delinear um paralelismo entre a posição dos Autores referidos e aquela de FREITAS DO AMARAL, apontada no título anterior, relacionada com a relevância da

²² PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, I, 1ª ed., Almedina, 2016, a fls. 303.

²³ Sobre o que se deva entender por regulamentos imediatamente operativos, v. o douto Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 10 de Fevereiro de 2004, Processo n.º 01761/03, disponível em <http://www.dgsi.pt>: “*aqueles que produzem, per se, efeitos jurídicos, afectando imediatamente direitos executáveis por si mesmos, ou seja quando ofendam esses direitos ou interesses dos particulares só pelo simples facto de entrarem em vigor, sem necessidade de qualquer acto administrativo ou jurisdicional de aplicação*”.

²⁴ Cfr., *op. cit.*, a fls. 99.

qualidade do destinatário do regulamento para a qualificação deste como interno ou como externo.

REBELO DE SOUSA / SALGADO DE MATOS tratam do tema considerando a possibilidade de distinção entre *esfera pessoal* e *esfera funcional* do destinatário de acto administrativo. Neste quadro, os Autores oferecem como que dois elementos, ou dois níveis de aferição da internalidade dos actos administrativos, de graus diferentes (note-se que esta terminologia não é por eles utilizada). É este exercício que permite aferir se o acto visa “*produzir efeitos na esfera da pessoa colectiva a que pertence o seu autor*”²⁵.

Num passo a montante, será necessário discernir se o acto afecta, de modo exclusivo, os órgãos e agentes daquela pessoa colectiva; a jusante, o que importa é verificar se é na qualidade de órgãos / agentes que os destinatários do acto são afectados por este^{26|27}.

Restringindo o segundo grau de análise, assim, o campo de eficácia atingido pela aplicação do primeiro critério, convirá dizer que saber se os regulamentos atingem ou não os órgãos ou agentes de uma pessoa colectiva na sua qualidade de funcionários só é possível atendendo precisamente a saber se o cumprimento da estatuição da norma é realizado no quadro das competências da pessoa em causa enquanto funcionário.

A este propósito, recorde-se que parte importante da doutrina defende que todos os regulamentos de polícia são externos²⁸. Ora, se é verdade que esta sua qualificação como regulamentos externos não coloca dificuldades (desde logo, por ter os particulares como destinatários específicos), também o-é que nenhum dos regulamentos que integram esta espécie carecem de acto administrativo que lhes concretize aplicação (dir-se-ia que são *directamente* aplicáveis aos particulares).

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Um exemplo que permite entender a distinção destes dois níveis é oferecido pelos Autores ora em causa: “*Uma ordem dada pelo superior hierárquico a um subalterno é um acto interno (pois projecta-se apenas na esfera funcional do destinatário); uma sanção disciplinar aplicada pelo superior hierárquico a um subalterno é um acto externo (pois, apesar de ter como destinatário o subalterno, projecta-se também na sua esfera pessoal)*”; cfr. *ibidem*.

²⁸ Assim, FREITAS DO AMARAL, *Curso*, II, a fls. 157.

Por outro lado, a subsunção de todos os regulamentos de organização à categoria de regulamentos internos também não oferece dificuldades de maior, visto tratar-se de normas de enquadramento interno, ou, se se quiser, de planificação da orgânica dos serviços.

Assim, parece seguro, a esta altura, afirmar que as dificuldades de qualificação de regulamentos administrativos se reconduzem somente ao âmbito dos regulamentos de funcionamento. Aliás, é precisamente nesta espécie de regulamentos que se inserem os dois casos tratados como polémicos por FREITAS DO AMARAL: os regulamentos que disciplinam o comportamento dos utentes de um serviço público, bem como aqueles que tratam da actuação dos funcionários públicos.

Assim, uma norma regulamentar interna será constituída por:

- uma previsão que, configurando como destinatários da norma entes subalternos do órgão seu emissor, trate de matéria compreendida na competência destes; e por
- uma estatuição cujo objecto e sentido só possam ser, na prática, conjugados no quadro de uma actuação administrativa.

Com este critério, fica então claro que, das três espécies de regulamentos administrativos respeitantes à classificação destes quanto ao objecto, todos os regulamentos de polícia se devam qualificar como regulamentos externos²⁹. Assim um regulamento administrativo interno pode merecer uma das restantes qualificações em que se podem classificar as normas administrativas, podendo assumir-se, ora como norma orgânica, ora como norma funcional³⁰; haverá então, i.e. são concebíveis, regulamentos internos orgânicos e de funcionamento³¹.

²⁹V. Assim, FREITAS DO AMARAL, *Curso*, II, a fls. 157.

³⁰ Para uma exposição detalhada dos tipos de normas administrativas, veja-se FREITAS DO AMARAL, *Curso*, I, 4ª edição, a fls. 124 e seguintes.

³¹ Já para uma explicação do que são regulamentos orgânicos, de funcionamento e de polícia, v. FREITAS DO AMARAL, *Curso*, II, a fls. 156 e 157.

f) Excurso

É interessante, neste passo, dar conta do facto de o legislador do CPA ter previsto um regime procedimental e material aplicável aos regulamentos com eficácia externa, sem ter densificado o conteúdo desta expressão. Parece, no entanto, desaconselhável a previsão de um regime injuntivo do género *supra* referido relativamente a casos em que, não se encontrando cabalmente exposto pela lei o critério inicial de qualificação das realidades às quais esse mesmo regime seja aplicável, só um juízo a montante pelo intérprete-aplicador do Direito permitirá (e, como se viu, não de modo fácil) aferir da necessidade ou não do cumprimento do regime previsto na lei. A avaliação, como infeliz, da solução do CPA presta-se ainda ao apoio desta posição de CARLOS BLANCO DE MORAIS: “A *conceptualização de uma norma operada em razão, não da sua força, mas do mero âmbito da sua eficácia sofre de vícios dogmáticos pois não radica numa definição estrutural do ato (sic) jurídico, centrada nos seus pressupostos e elementos permanentes*”³².

³² Cfr. “Novidades em matéria da disciplina dos regulamentos no Código de Procedimento Administrativo” in *O novo Código do Procedimento Administrativo*, Centro de Estudos Judiciários, 2016, a fls. 7, encontrando-se o texto autonomamente disponível em http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/fich-pdf/cpa/Carlos_Morais.pdf

III. FUNDAMENTO E LIMITES DO PODER REGULAMENTAR INTERNO

a) *Considerações iniciais*

O tratamento desta matéria tem, se se quiser, uma *dupla função*.

Por um lado, serve, como já se deu conta *supra*, para a aferição do âmbito do poder regulamentar interno. Por outra parte, ter presente, e correctamente presente, o fundamento desta *faceta* do poder regulamentar é fundamental na tarefa da interpretação do regulamento.

É que, como se verá de seguida, se no caso dos regulamentos externos se deverá ter em conta, em especial, o princípio da legalidade em matéria de interpretação daqueles, já que é postulado daquele princípio sobre os regulamentos externos que a interpretação destes “*seja conforme à lei e positivamente orientada para a melhor prossecução dos fins por si visados*”, já no caso dos regulamentos internos o problema não se pode colocar exactamente da mesma maneira, tendo em conta o magistério tradicional da teoria dos regulamentos (que por sua vez inspirou as soluções do CPA), nos termos do qual a emissão de regulamento interno não carece de habilitação legal prévia.

b) *Perspectiva tradicional do fundamento do poder regulamentar interno; consequências quanto ao âmbito material dos regulamentos internos*

Ao contrário do que se passa no caso dos regulamentos externos, entende a doutrina que o poder regulamentar interno não se encontra sujeito a habilitação legal prévia. Mais, o legislador do CPA, como já se deu nota, curou apenas do regime aplicável aos regulamentos com eficácia externa. Também nesta senda fica claro, portanto, que não são passíveis de se qualificar como regulamentos internos as realidades que o legislador refere no n.º 3 do artigo 135.º do CPA, expressamente sujeitas a habilitação legal prévia³³.

³³ Contra, BLANCO DE MORAIS, *op. cit.*, a fls. 7, que as toma como regulamentos internos. Não se compreende esta posição de BLANCO DE MORAIS, já que o n.º 4 do artigo 136.º do CPA trata de “*comunicações dos órgãos da Administração Pública que enunciem de modo orientador padrões de conduta na vida em sociedade*”, expressão que engloba as restantes

AFONSO RODRIQUES QUEIRÓ afirma, de modo taxativo, que, no que toca ao poder regulamentar interno, se verifica uma desnecessidade de autorização especial, na esteira do pensamento, que recolhe, de FORSTOFF e de MERKL, que por sua vez defendem, respectivamente, que existe um poder geral de “soberania” próprio da Administração, ou antes a necessidade de reconhecimento de um direito próprio das autoridades superiores disciplinarem a acção das autoridades suas subalternas.

FREITAS DO AMARAL discorda deste entendimento³⁴. Para o Mestre de Lisboa, é no “*poder de direcção (sic), próprio do superior hierárquico*” que reside o fundamento do poder regulamentar interno. Isto, com base num argumento *ad majori ad minus*: se o superior hierárquico pode dar ordens individuais e concretas, também poderá formular instruções genéricas³⁵.

Se assim é, a questão de saber qual o âmbito do poder regulamentar interno aparecerá especialmente complexa. Isto, porque, se no caso dos regulamentos externos, é possível tratar este assunto a partir de uma dupla perspectiva, a saber, dos limites do poder regulamentar externo *in genere* e a do enquadramento específico delimitado pelas leis habilitantes, já no que toca aos regulamentos internos, surgem estes desprovidos, aparentemente, de qualquer limite que não seja o dos limites gerais do poder regulamentar.

Cumprir dar nota, a este passo, de que os órgãos das entidades que exercem o poder administrativo estão sujeitos a um determinado e específico quadro de competências, que por sua vez se subordinam às atribuições daquelas mesmas entidades. Aliás, a partir de uma perspectiva vertical, só existem três poderes passíveis de ser exercidos pelas autoridades superiores relativamente aos seus subalternos: o poder disciplinar, o poder de emissão de actos

denominações exemplificativas referidas pelo legislador. É evidente que as referidas comunicações possuem eficácia externa.

³⁴ “*Discordamos, porém, destas doutrinas – porque a soberania é um atributo do poder político, e não do poder administrativo; e todas as outras fórmulas utilizadas pelos autores citados (direito próprio, poder inerente, poder institucional) nada significam nem adiantam*” *in Curso*, a fls. 168.

³⁵ *Ibidem*.

internos e o poder regulamentar interno³⁶. Quando um órgão de uma pessoa colectiva age relativamente a outros entes constituintes da mesma entidade que exerce a função administrativa e que são seus subalternos, ou está a punir, ou a tomar decisões aplicáveis a situações individuais e concretas, ou se encontra, finalmente, a exercer o poder regulamentar.

Mas esta circunstância vale também para os regulamentos externos, cujos destinatários sejam subalternos dos órgãos emissores daqueles.

Desde logo, cumpre perguntar: O poder regulamentar interno é necessário? Isto é, tratar normativamente (ou seja, emitindo comandos gerais e abstractos) determinadas matérias de tal forma que os efeitos da aplicação de regulamento não incidam na esfera dos particulares (nem, se se quiser ser ainda mais explícito, na esfera pessoal dos destinatários de regulamento interno) é um *poder-direito* ou, antes, um *poder-dever*? A questão merecerá resposta, ainda que indirecta, no capítulo que se dedica à relevância dos princípios gerais de Direito Administrativo sobre estas matérias.

c) A sugestão de fundamento directo na Constituição para o poder regulamentar. Consequências desta posição para o caso dos regulamentos internos.

Na sua tese doutoral, JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA defendeu a validade da consideração de que existe fundamento directo na CRP para o exercício do poder regulamentar³⁷. Que interessa esta ideia para o caso dos regulamentos internos, isentos de habilitação prévia de acordo com a doutrina tradicional?

³⁶ Não se curará aqui da discussão sobre se se devem ou não qualificar os actos internos, do ponto de vista material, como actos administrativos. Certo é que estamos perante actos que se destinam a ter aplicação numa situação individual e concreta.

³⁷ Embora se detenha sobretudo na hipótese de produção de decreto regulamentar do Governo com fundamento directo na CRP, o Autor menciona, a fls. 210 e 211 da obra *supra* referida, o seguinte: “*Não nos demove, em primeiro lugar, o argumento segundo o qual o n.º 7 do artigo 115.º da Constituição remete para a lei (não constitucional) a fixação da competência objectiva e subjectiva do Governo para a emissão de regulamentos. Ao contrário do n.º 6, que incide apenas sobre os regulamentos do Governo, o n.º 7 respeita a todos os regulamentos do*

Qualquer permissão tem, em Direito, não apenas um título, mas também uma medida. Parece, a esta luz, que SÉRVULO CORREIA, de algum modo, se *adianta*, ao defender que é possível considerar, na Constituição, a existência de fundamento(s) directo(s) para a actividade regulamentar. Porque se é verdade que a nossa Lei Fundamental *titula* o poder regulamentar do Governo, também o-é que a Constituição não determina a *medida* desse mesmo poder. Este papel, por sua vez, melhor, esta função delimitadora é desempenhada pela lei ordinária, à qual o Governo está sujeito através da vinculação operada pela consagração do princípio da legalidade; circunstância, aliás, que se enquadra perfeitamente na arquitectura constitucional portuguesa, de acordo com a qual o Governo (também o Governo-Administrador) não apenas emana, mas depende, também, do Parlamento.

Assim, uma interpretação sistemática das disposições constitucionais que consagram a possibilidade (e mesmo, nalguns casos, o dever) de o Governo emitir regulamentos, impõe que esses preceitos não possam ser considerados, sem mais, como fundamento do poder regulamentar do Executivo, antes figurando como *títulos* (se se quiser, *semi-títulos*, já que a posição que ora se defende não prescinde da lei ordinária no quadro do fundamento do poder regulamentar externo) de um poder ao qual compete à lei ordinária dar *medida*.

Querirá isto dizer que a actividade regulamentar externa do Governo não pode tomar, como lei habilitadora, um seu decreto-lei? A resposta é evidentemente positiva. O princípio da legalidade da Administração, que *in casu* se manifesta no postulado da *precedência de lei*, visa precisamente, no que toca à actividade regulamentar, impedir que a produção normativa da Administração substitua, ou até contrarie, a dos órgãos do Poder Político do Estado. *Ergo*, não

*ordenamento jurídico. Ora, entre estes, há-os que são emitidos no exercício de uma competência directamente conferida pela Constituição (v.g. os regulamentos emanados pelas assembleias regionais nos termos dos artigos 229.º, alínea, b), e 234.º), a par de outros que terão na sua base uma competência subjectiva e objectiva estabelecida em lei não constitucional (é o caso dos regulamentos dos institutos públicos, por exemplo). A expressão «leis que definem a competência subjectiva e objectiva» usada no n.º 7 do artigo 115.º, tem pois de ser entendida num sentido amplo que compreenda normas constitucionais”; cfr. Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos, Almedina, Coimbra, 1987. Note-se que SÉRVULO CORREIA faz referência à numeração da versão então vigente da Lei Fundamental, nos termos da qual os actuais n.ºs 6 e 7 do artigo 112.º da CRP correspondem, *ipsis verbis*, aos então n.ºs 6 e 7 do artigo 115.º.*

pode o Governo, órgão superior da Administração, *justificar-se em si mesmo* para a emissão de regulamentos externos.

Mas então e quanto ao caso dos regulamentos internos? Que utilidade possuem as considerações anteriores para normas não sujeitas a habilitação legal prévia?

Se, para a emissão de regulamentos externos, não basta a existência de uma norma da Constituição, parâmetro de Direito positivo máximo do ordenamento jurídico, que consagre competência regulamentar para se considerar que existe habilitação legal para aquela emissão, já o poder regulamentar interno, não carecendo dessa mesma habilitação, servindo-se, como o rio da sua fonte, do poder de direcção, pode e deve apoiar-se na Lei Fundamental (e aqui não nos referimos a nenhum preceito constitucional específico) para a aferição do âmbito possível da sua intervenção.

E não se diga que esta posição favorece uma *fuga* do regulamento externo para o regulamento interno, como forma de evitar o obstáculo da necessidade de lei habilitadora. As duas espécies de regulamento não se diferenciam, *prima facie*, pelas diferenças de regime procedimental e material, antes encontram o seu ponto distintivo no perímetro de eficácia de cada uma, mais amplo, evidentemente, no primeiro caso. Fique claro que o regime decorre do objecto material do regulamento, e não o seu contrário.

d) Tomada de posição

O fundamento do poder regulamentar interno reside, por isso, na sujeição (constitucional) do funcionamento da Administração a uma estrutura hierárquica, e compreende-se desta maneira: não é passível de ser qualificada como hierárquica (i.e., como radicada numa teia de relações constituídas pelo reconhecimento de graus de superioridade e de inferioridade) uma estrutura em que os subalternos não pudessem ser dirigidos normativamente (ou seja, em condições de paridade e num quadro que não tenha especificamente em conta quem é a *pessoa* que, em concreto, virá a cumprir determinado comando dirigido a um *funcionário*, aqui tomado em sentido amplo). A não aceitação desta circunstância como verdadeiramente constituinte do significado de *superior* no quadro da relação institucional é o verdadeiro marco que traça a fronteira entre a *hierarquia* e a *anarquia*.

IV. OS PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO ADMINISTRATIVO: POSTULADOS E MODOS DE APLICAÇÃO REFERENTES À VIOLAÇÃO DE REGULAMENTO INTERNO

a) *A exceção do regulamento interno ao princípio da inderrogabilidade singular e sua relevância para o tema*

Os regulamentos internos surgem, na dogmática administrativista, como exceções ao princípio da inderrogabilidade singular dos regulamentos. Uma leitura da exposição dos vários Autores acerca do fundamento do referido princípio centra-se fundamentalmente em resolver o aparente paradoxo de a Administração poder derrogar um regulamento para todos os casos, mas não o poder para casos isolados.

A questão liga-se à outra respeitante ao fundamento do poder regulamentar interno. Isto, porque, com *fundamento (in casu, do poder de emitir regulamentos)*, e como se viu anteriormente, não se pode pretender recorrer necessariamente a uma expressão sinónima que traduza o mesmo que *título*. Este será apenas o sentido, ou perspectiva, jurídico da ideia de fundamento daquele poder³⁸.

No caso dos regulamentos externos, o fundamento jurídico para a sua emissão reside, segundo FREITAS DO AMARAL, “na Constituição e na lei, em homenagem ao princípio da legalidade, na sua versão atual (sic)”³⁹. Já na consideração do fundamento jurídico do regulamento interno, que se tratou *supra*, e independentemente do enfoque que se entenda mais adequado para o exprimir, ocupa um lugar central o poder de direcção do superior hierárquico.

Ora, é apelando ao poder de direcção que GARCÍA DE ENTERRIA, em *Observaciones sobre el fundamento de la inderogabilidad singular de los reglamentos* (por sua vez citado por AFONSO QUEIRÓ) justifica a não sujeição dos regulamentos internos ao princípio da inderrogabilidade singular: a titularidade do poder de direcção é indissociável da ocupação do lugar de superior na hierarquia administrativa, e esse poder encontra-se “por cima das regras”

³⁸ AFONSO QUEIRÓ trata de uma tríade de perspectivas aplicáveis à consideração do fundamento do poder regulamentar: a prática, a histórica e a jurídica; cfr. *Teoria dos Regulamentos*, parte II, a fls. 5 e ss.

³⁹ Curso, II, a fls. 167.

por ele formuladas anteriormente para situações previstas de modo geral e abstracto, já que estas se fundamentam nele^{40/41}.

Quererá isto dizer, então, que na prática concreta interna dos serviços administrativos, o poder de direcção se encontra numa posição superior, *mais forte*, permitindo a derrogabilidade singular de regulamentos internos, do que o princípio da legalidade na sua acepção actual (relativa já não apenas à lei enquanto acto legislativo, mas a todo o ordenamento jurídico), que por sua vez proíbe a Administração a desaplicação, para um determinado caso, de norma regulamentar externa? Será apenas por uma razão de *harmonia dogmática*, tendo em conta entender-se que o poder regulamentar interno não se funda no princípio da legalidade, mas sim no poder de direcção, que tem sentido

Na verdade, não se pode considerar que o poder de direcção, quanto aos regulamentos internos, de algum modo se *sobreponha* ao princípio da legalidade, já que o exercício daquele também se encontra submetido a este princípio. A questão é que, precisamente pelo seu âmbito de eficácia, a aplicação dos regulamentos externos, que visam produzir efeitos *fora da Administração*, requer que se acautelem os valores protegidos e conexos com a defesa da legalidade, manifestada numa aplicação uniforme das regras gerais e abstractas determinadas pela Administração; valores esses que, por sua vez, também merecem a consagração de princípios orientadores daqueles (ressalta desde logo, a este propósito, o princípio da igualdade). E, no caso dos regulamentos internos, o poder de direcção, cujo exercício concretiza e manifesta a hierarquia administrativa, encontrar-se-á também ao serviço daquele quadro principiológico.

Já no caso dos regulamentos internos, em que, recorde-se, está em causa, apenas, a afectação da esfera dos seus destinatários que tenha que ver com o cumprimento do seu posto na pessoa colectiva na qual a norma regulamentar interna tem aplicação, aquelas exigências não se podem colocar da mesma maneira.

⁴⁰ O mencionado estudo de GARCIA DE ENTERRIA, publicado sucessivamente, pode ser encontrado, por exemplo, no volume *Legislación delegada, protestad reglamentária y control judicial*, Madrid, 1970.

⁴¹ Para a exposição específica de AFONSO QUEIRÓ, bem como para as referências ao pensamento de GARCIA DE ENTERRIA, v., daquele, *Teoria*, 2ª parte, a fls. 28 e 29.

Mas se é verdade que não há particulares, pelo menos enquanto particulares, que sejam afectados por normas regulamentares internas, também não o deixa de ser que os princípios gerais da actividade administrativa não se restringem ao nível da relação entre a Administração e os particulares.

Tenha-se em conta, a este propósito, que o próprio princípio da inderrogabilidade singular dos regulamentos externos não vale por si, antes encontrando, de acordo com os Autores, o seu arrimo noutros princípios: juridicidade, respeito pelos direitos adquiridos, igualdade, imparcialidade, segurança jurídica e certeza do Direito⁴². Trata-se, portanto, de um *princípio ao serviço de outros princípios*.

Parece que se deve entender que há *uma certa ideia, mais ou menos ideal*, de Administração, que está também em causa na formulação de vários princípios aplicáveis à actividade administrativa; e o *foro interno* da Administração, no qual têm eficácia os regulamentos internos, não está, não pode estar, portanto, à parte, no que toca à vigência daqueles princípios.

Significará isto, então, que também relativamente aos regulamentos internos se pode, e nalguns casos, deve mesmo, falar de inderrogabilidade singular, não em termos de regra geral, mas sim enquanto decorrência dos princípios gerais da actividade administrativa.

b) Em especial, a boa fé como cláusula de excepção à derrogabilidade singular dos regulamentos internos

A convocação de vários princípios a propósito da funcionalidade da hipótese proposta de inderrogabilidade singular dos regulamentos internos gera a consideração, evidente, de situações de colisão.

A este propósito, retome-se a análise do artigo 55.º do CPPT, *supra* citado. Em anotação a este compasso legal, JORGE LOPES DE SOUSA trata de fazer ver que há uma relação entre essa norma e a disposição da alínea b) do n.º 4 do artigo 68.º da Lei Geral Tributária, vigente antes

⁴² Deste ponto dá conta ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, expondo a posição dos vários Autores na sua tese doutoral *op.cit.*, a fls. 177 e 178.

da alteração da redacção deste artigo pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro⁴³. Já a norma revogada determinava a vinculação dos serviços pelas orientações genéricas relativas à interpretação e aplicação das normas tributárias. Em face deste comando, a vinculação referida verificava-se, não quanto às orientações vigentes no momento em que era feita a aplicação da lei por essas orientações interpretada, mas sim quanto às vigentes no momento da prática do facto tributário ^{44|45}.

“Esta aplicação traduzia-se, assim, no sacrifício do princípio da legalidade (a administração tributária deixava de aplicar a nova interpretação, que passou a considerar como sendo a legal) para salvaguarda dos princípios da igualdade e da boa fé”⁴⁶.

Note-se que é decorrência lógica e necessária da exposição de LOPES DE SOUSA que, se o aplicador da norma regulamentar em causa, relativa, por sua vez, à interpretação de normas tributárias, orientasse a sua conduta tendo como alicerce exclusivo a prossecução do princípio da legalidade, ver-se-ia *obrigado* (para salvaguarda da tranquilidade de consciência) a desobedecer àquele comando. O que é verdadeiramente curioso *in casu* é que, se a referida linha

⁴³ Dispunha assim a norma revogada:

Artigo 68.º

Informações vinculativas

A administração tributária está ainda vinculada:

a) Às informações escritas prestadas aos contribuintes sobre o cumprimento dos seus deveres acessórios.

⁴⁴ JORGE LOPES DE SOUSA, Código de Procedimento e de Processo Tributário: anotado e comentado, I, Lisboa, Áreas Editora, 2006-2007, a fls.491.

⁴⁵ *Ibidem*: “Esta vinculação implicava que, mesmo que, após o momento da ocorrência do facto tributário, a administração tributária viesse a considerar ilegal uma determinada interpretação da lei, teria de aplicá-la aos casos concretos que tinham ocorrido durante o período de tempo em que ela tinha vigorado por força de uma orientação genérica. (...) Esta é uma exigência que, no essencial, já resultava do princípio da legalidade que, à face do art. 266.º, n.º 2, da CRP (e também do art. 55.º da LGT), é parâmetro obrigatório da actuação administrativa, pois, a existência de orientações genéricas com força normativa no seio da administração tributária tem como corolário presumível uma prática desta em consonância com aquelas”.

⁴⁶ *Ibidem*.

interpretativa das normas tributárias não fere sentimentos de justiça, não deixa, no entanto, de obstar, aparentemente, dificuldades à tentativa de uma exposição sistemática, ordenada, acerca dos princípios vinculantes da actividade administrativa.

Essas dificuldades podem, apesar disso, ser resolvidas, se não se perder em linha de conta que o fim último do princípio da legalidade administrativa não pode ser a própria lei. A adopção da posição em sentido contrário a esta que se acaba de referir redundaria no reconhecimento de uma tutela da lei que nem esta tem a pretensão de possuir, já que ela mesma pode *atentar contra si mesma*, através do mecanismo da revogação.

A continuação da linha de pensamento que se vem seguindo nas últimas linhas leva a que se conclua que a opção, em sede de formulação de norma regulamentar interna, de preterição das exigências do princípio da legalidade em favor das que decorrem de outros princípios gerais de Direito Administrativo, não apenas é válida, como é também, em certos casos, necessária (não no sentido positivo, é certo; o que não se poderia admitir, isso sim, seria uma norma que contrariasse o *clamor* de uma determinada situação em que se reconhecesse, num exercício de ponderação de princípios, o maior peso de um princípio relativamente ao princípio da legalidade). Ao contrário do que se passa com o Direito Privado, que exige sobretudo que se *respeite*, ao Direito Público, *ergo*, ao Direito Administrativo, é devido, mais para além de respeito ou conformidade, verdadeiro *cumprimento*, já que se posiciona ao serviço das tarefas fundamentais do Estado; este, que vela pela tutela efectiva e pacífica de todo o ordenamento, também do primeiro ramo do Direito referido. Daí que, em Direito Administrativo, a consideração de ponderações de princípios nas quais se conclua que o da legalidade é mais fraco não pode, por si só, causar escândalo, muito menos com fundamento numa errada diluição da completa dimensão da ideia de *competência* nas várias dimensões do princípio da legalidade.

Deverá, portanto, entender-se que os regulamentos internos, não estando sujeitos ao *princípio da inderrogabilidade singular enquanto firmado, essencialmente, nas decorrências do princípio da legalidade para os regulamentos externos*, estarão por sua vez sujeitos à necessidade de observar *regras, ainda que não positivadas, de inderrogabilidade, decorrentes das exigências, verificáveis nos casos concretos, dos demais princípios conformadores da actividade administrativa*.

V. ENQUADRAMENTO DAS SITUAÇÕES DE VIOLAÇÃO DE REGULAMENTOS INTERNOS

a) *Distinções elementares*

Os regulamentos internos podem ser diferenciados consoante consubstanciem comandos de auto-regulação *stricto sensu* ou comandos heteronormativos. A distinção é importante, desde logo, para a aferição da legitimidade activa e passiva para a reacção a situações de violação de regulamento interno.

De facto, o poder de direcção, na sua acepção mais restrita, é sobretudo característico das situações de *hetero-normatividade*. São os casos de comando emitido no sentido *superior para subalterno*. Nos casos de auto-regulação está em causa, de qualquer modo, a definição dos termos da hierarquia da pessoa colectiva, pelo que cabem no fundamento do poder regulamentar interno proposto *supra*.

Seja emitido num sentido de hetero-normatividade ou de auto-regulação, um regulamento administrativo interno pode sempre assumir uma de duas espécies, a saber, a de regulamento de organização e a de regulamento de funcionamento.

b) *O problema dos meios de tutela*

O n.º 5 do artigo 268.º da Constituição consagra o direito de os particulares impugnarem judicialmente as “*normas administrativas com eficácia externa lesivas dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos*”. Além de a norma ser relativa a regulamentos internos, o que se consagra nesse compasso da Lei Fundamental é uma tutela de direitos ou interesses legalmente protegidos afectados pelo cumprimento de uma norma com eficácia externa. Ora, o que se pretende, nestas linhas, é reflectir sobre os meios de reacção relativamente à violação de disposição regulamentar interna.

Poder-se-ia apelar, então, ao n.º 4 do mesmo artigo da Constituição, nos termos do qual “*É garantido aos administrados tutela jurisdiccional efectiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer actos administrativos que os lesem, independentemente*

da sua forma, a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos e a adopção de medidas cautelares adequadas”; o recurso a esta disposição teria como finalidade fazer valer judicialmente um regulamento administrativo interno, com fundamento na sua plena inserção numa das vias (explícitas e implícitas) de tutela previstas no n.º do artigo 268.º da Constituição.

O problema é que a disposição constitucional consagra, assim como o n. 5 do mesmo artigo, *supra* citado, garantias dos *administrados*. Este ponto é relevante, já que coloca um problema de difícil resolução: o acesso aos tribunais no que toca à violação de norma regulamentar é permitido àqueles que sofrem, nos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, as consequências daquela conduta (positiva ou negativa), o que excluírá a subsunção de qualquer regulamento interno à via jurisdicional, já que a eficácia desta espécie de regulamento não se expande para os administrados (ou particulares, se se preferir esta terminologia).

Não prevendo o Código de Processo nos Tribunais Administrativo (de ora em diante, CPTA) nenhuma via jurisdicional adequada para o controlo do cumprimento dos regulamentos administrativos internos, quedando tudo no âmbito do poder disciplinar, não será legítimo que se tome o terreno da aplicação desta espécie de regulamentos como um reino de arbitrariedade⁴⁷? E, no entanto, não se pode afirmar que a matéria de violação de regulamento interno esteja excluída do âmbito da jurisdição administrativa, tendo em conta que essa matéria não é subsumível a nenhum dos casos previstos nos números 3 e 4 do artigo 4.º do ETAF; ainda para mais, se se adoptar a tese, que nesta sede se defende, de que o quadro principiológico que impende sobre a actividade administrativa leva a que se considere, pelo menos em abstracto, que determinadas disposições regulamentares internas não podem, sem mais, ser derogadas para um determinado caso, então a violação de regulamento de interno poderia ser, conforme o caso, qualificada como uma das situações previstas nas alíneas a) a d) do n.º 1 daquele artigo do ETAF.

⁴⁷ As pretensões respeitantes a normas regulamentares encontram, no CPTA, apenas quatro vias de tutela: a *(i)* desaplicação incidental de normas regulamentares, a *(ii)* declaração da ilegalidade de normas regulamentares sem força obrigatória geral e *(iii)* com força obrigatória geral, e a *(iv)* condenação à emissão de regulamentos. Para uma exposição sobre elas, v. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, 3ª ed., Almedina, 2017, a fls. 110 e ss.

É verdade que sempre se poderá recorrer aos meios (tradicionalmente apelidados de) gratuitos, isto, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 184.º do CPA. Mas não se resumem a actos administrativos os meios de violação de regulamentos internos. Basta pensar nos casos de incumprimento de normas regulamentares internas constantes de regimentos de órgãos colegiais⁴⁸.

Repare-se que, ainda que não se sustente a tese de que é no poder de direcção que reside o fundamento do poder regulamentar interno, é evidente que é do exercício desse mesmo poder que emanam os regulamentos; e é evidente também que, estando em causa o (eventual) incumprimento de um regulamento desse género, será o poder disciplinar administrativo aquele que se apresenta como mais adequado para, pelo menos num primeiro estágio, não permitir que aquela violação se conserve impune.

Mas relativamente ao exercício do poder disciplinar várias questões se levantam: Existem garantias de que se podem valer, quanto a esse exercício, aqueles que, sendo destinatários de norma regulamentar interna, se deparam com o incumprimento do comando por parte de um par seu (i.e., podem estas pessoas reagir a situações de inacção, por parte do seu superior hierárquico, emissor do regulamento interno, no âmbito do incumprimento da norma regulamentar)? Se sim, quais? Que meios de reacção serão admissíveis no caso de o exercício do poder disciplinar se não tiver mostrado como cabalmente capaz para reprimir a violação de um regulamento interno? Todos estes problemas se acentuam, melhor, parecem não ter uma solução definitiva se se pensar que o poder disciplinar é, ele próprio, objecto de regulamentos (internos) que o densificam.

c) *Validade do recurso à esfera pessoal para efeitos de reacção à violação de regulamento interno*

⁴⁸ A favor da qualificação das normas regulamentares dos regimentos não consagradoras de direitos dos membros do órgão colegial, FREITAS DO AMARAL, *op. cit.*, II, a fls. ...; contra, REBELO DE SOUSA / SALGADO DE MATOS, *op. cit.*, III, a fls....

A solução para os problemas apontados poderá residir precisamente na convocação da esfera pessoal (enquadrada na distinção esfera pessoal vs. esfera funcional) como meio de geração de legitimidade activa para a exigência, através de via judicial, de cumprimento de regulamento interno por parte de quem integra o quadro dos seus destinatários (não se encontrando, portanto, na posição de superior hierárquico). Isto é, ainda que, no caso dos regulamentos internos, só esteja em causa a afectação da esfera funcional de determinados agentes, não faz sentido que se tomem esses dois âmbitos como compartimentos estanques para efeitos de reacção contenciosa à violação de norma regulamentar interna. Se o Direito Administrativo garante, dentro de certos limites, a tutela de interesses difusos, quanto mais não deverá acautelar a pretensão de reposição da ordem jurídica, *in casu*, a devida aplicação de regulamento interno cujo conhecimento da sua violação se tome por contacto directo com a mesma?

Deste modo, é possível, e respeitável, que se reconheça, por exemplo, legitimidade activa processual para a condenação à prática, bem como para a impugnação, de actos administrativos que contrariem o sentido de norma regulamentar interna, como no caso de se verificar a emissão de acto administrativo que viole orientação interpretativa de norma tributária.

Este é o único meio de garantir que o poder disciplinar seja levado a sério quanto a esta matéria. Se ele não está, de algum modo, *em cheque*, por via do recurso aos meios judiciais, não se pode contar com qualquer garantia do cumprimento dos regulamentos administrativos internos, já que a sua violação poderá sempre ficar impune.

d) Ibidem, o caso especial da violação de regulamentos internos de organização

Os regulamentos internos de organização apresentam um *hard case* quanto a este ponto: o caso dos regulamentos que determinam as funções das várias unidades e departamentos de uma determinada pessoa colectiva pública. Repare-se que não estão aqui em causa os outros regulamentos internos de organização, definidores das tarefas que competem aos diversos agentes de uma pessoa colectiva.

Quanto a estes últimos, a invocação da esfera pessoal não aparenta, pelo menos do ponto de vista relativo, em consideração ao universo dos regulamentos internos, dificuldades especiais. Tal como no caso dos regulamentos internos de funcionamento, a invocação da esfera pessoal é fácil de antever quanto aos moldes em que funcionaria.

Já quanto àquele primeiro tipo de regulamentos internos de organização é razoável perguntar: em que se consubstancia uma violação deste género de regulamentos? Isto, porque é possível argumentar que a matéria da *orgânica*, quando não apresenta eficácia externa, se situa num nível meramente formal, prevendo a constituição de meros entes de razão. Dir-se-ia, a este propósito, que a completa desordem de um serviço, a ocupação dos seus agentes em funções que não lhes competem em nada altera o nível da orgânica, o *mapa* da pessoa colectiva.

Salvo o devido respeito, não é aceitável este tipo de argumentos. As funções dos vários *braços* em que se decompõe uma determinada pessoa colectiva pública são determinadas e distribuídas com vista a uma tradução *externa*, ainda que situada no plano do *interior* da Administração.

Assim, é válido também o recurso à esfera pessoal dos funcionários para a contestação do incumprimento de uma norma regulamentar interna orgânica.

CONCLUSÕES

Procurou-se, ao longo destas linhas, dar conta de inúmeros problemas relacionados com o tema dos regulamentos administrativos internos. Como se vê, só um correcto enquadramento da matéria, o que envolve, evidentemente, à falta de material jurisprudencial e doutrinal, a reflexão pessoal, permite atingir resultados, ainda que incertos, sobre o que se deva entender por relevante em matéria de violação de normas regulamentares internas.

A proposta, que nos pareceu original, mas sobretudo não contrária ao sistema jurídico, de superação da esfera funcional para a esfera pessoal com o fim de garantir a tutela judicial do cumprimento dos regulamentos internos, é, por isso, ainda, frágil. É evidente que não se pode esperar uma adesão, com finalidades práticas no *mundo real*, a esta linha de pensamento sem normas jurídicas positivadas que expressamente a identifiquem e consagrem.

As consequências da violação de regulamentos internos não é, como se sabe, o único tópico em que o legislador do CPA decidiu não tratar: há um silêncio absoluto da lei relativamente aos regulamentos internos, salvo para os excluir do conceito de regulamento administrativo e, conseqüentemente, de todo o regime que o diploma consagra para a figura dos regulamentos externos. A minha perspectiva, após a análise que ocupa o presente texto, não é a de que “*caia o Carmo e a Trindade*” no Direito Administrativo pela falta de previsão legal de um regime procedimental e material completo para os regulamentos internos. Simplesmente, é necessário compreender que a falta de menção, sequer, à figura dos regulamentos internos, relega-a para um âmbito *obsuro* onde paira continuamente incerteza, do qual não se pode esperar que se venham a retirar consequências processuais sobre o não cumprimento das normas ora em causa.

Esta é, portanto, a primeira e principal dificuldade relativa à tarefa de fazer valer o sentido de normas regulamentares internas. Ela é resolúvel, no entanto. Bastará que sobre o legislador se exerça, desde logo a partir da Academia, pressão, no sentido de chamar a atenção para a completa falta de tutela legal, com consagração de Direito positivo, em que se acha uma realidade intimamente relacionada com o *quotidiano* da Administração.

Outro aparente problema, com que se deparou, a jusante de uma análise aturada, o autor destas linhas, prende-se com o reconhecimento da incapacidade de fazer valer sempre o sentido de uma norma regulamentar interna. Isto, porque se o destinatário de uma norma regulamentar interna receber uma ordem directa que contrarie o sentido daquela disposição, considerando

que a ordem atenta, no caso concreto, contra exigências de princípios gerais tuteladas por norma regulamentar interna, não pode, no entanto, desobedecer: só se a conduta imposta constituir crime é que cessa o dever de obediência, nos termos do n.º 3 do artigo 271.º da Constituição da República. Mas, para tranquilidade de quem ora pretende *rematar* uma tese, deverá ter-se em linha de conta que o dever de obediência não colide com o recurso aos meios gratuitos ou contenciosos para que se faça valer o cumprimento de norma regulamentar, pelo menos no sentido de impedir *ad futurum* a repetição da sua violação, bem como de reclamar a reconstituição, sempre que possível, de situações previamente existentes e que se viram afectadas por aquela situação.

A conclusão de um trabalho académico deverá, como se sabe, ter sempre em linha de conta o que não foi possível determinar pelo seu autor. Neste sentido, claramente se torna necessário reflectir sobre pontos fundamentais da tutela contenciosa, que se propõe, de regulamento administrativo interno: as questões relacionadas com o trâmite processual de acção cujo objecto estivesse relacionado com a violação de regulamento interno, o problema da legitimidade passiva, o alcance das pronúncias em caso de procedência do pedido...

Parece também indispensável que se aprofunde nas exigências específicas dos princípios gerais da actividade administrativa, em especial, o da boa fé, no quadro da actividade regulamentar interna. Note-se, a este propósito, que os princípios não foram *chamados à colação*, pelo menos não foi essa a intenção deste trabalho, para tentar salvar uma figura tradicional da dogmática administrativista relativamente à qual a doutrina e o legislador parecem não prestar atenção; a referência a eles deve-se ao facto de, nesta reflexão, se ter chegado à conclusão de que o sentido dos mesmos é passível de ser colocado em causa pela violação de regulamentos internos.

Tudo reside na opção de considerar se se tomam os regulamentos administrativos internos como matéria importante ou não, merecedora de uma tutela jurisdicional adequada atinente à questões suscitadas pela sua violação. Não se vê razão para a segunda tomada de posição referida; pelo menos, nem a doutrina nem a jurisprudência apontam motivos para tal.

Mas se o tema é importante, por que razão se verifica esta lacuna do ponto de vista da reflexão da Ciência do Direito Administrativo? Uma hipótese válida, ainda que não se venha a mostrar como sendo a mais acertada (outro estudo, ou mais do que um, teria que ser elaborado para uma análise cabal do ponto), prende-se com a concentração daquela reflexão na protecção da posição dos particulares, perspectivando-se esta como uma espécie de *estado anterior à Administração*. O ponto é errado? Não: de facto, *antes da Administração era o homem*, e à perspectiva

garantística na reflexão dos jusadministrativas se deve muito da boa evolução do Direito Administrativo, material e processual, merecendo as questões relacionadas com o controlo judicial da actuação da actividade administrativa.

A isso se deve que, no quadro das formas de actuação jurídica da Administração, se tenha começado pelo crescente interesse na matéria do acto administrativo. Por outro lado, a evolução do Estado Social, com a crescente teia de relações de colaboração entre Estado e particulares que, entre muitos outros aspectos, a caracterizam, parece ter feito girar a atenção da doutrina para a matéria do contrato.

Talvez tenha chegado a *hora do regulamento*. E se há algo que o período de emergência pandémica que acolheu a elaboração deste trabalho evidencia é a necessidade de atenção quanto a essa forma de actuação administrativa, por vezes utilizada pelo Executivo na promoção de medidas polémicas; polémicas, também, pela utilização do regime regulamentar em matérias que talvez merecessem outras vestes jurídicas.

Também para quem se preocupa e fala da necessidade de uma reforma do Estado, não deve ficar de fora a preocupação com a tutela das expectativas geradas pela emissão de regulamentos internos. Parece ser seguro dizer que, antes de se falar em *menos Estado* (para aqueles que consideram que este tópico é essencial), é necessário tratar da necessidade de um *Estado melhor*, conceito que integrará, com toda a certeza, a boa organização e funcionamento dos entes que formam a Administração.

FONTES

LEGISLAÇÃO

Constituição da República Portuguesa

Código do Procedimento Administrativo

Código de Procedimento e de Processo Tributário

Código de Processo nos Tribunais Administrativos

Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

JURISPRUDÊNCIA

Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 583/2009, de 18 de Novembro de 2009 (Relator: Conselheiro Vítor Gomes)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 04-07-2019, Proc. 688/14.5BELLE (Relator: Paulo Pereira Gouveia)

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 19-05-2004, Processo 0109/03 (Relator: J. Simões de Oliveira)

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 10 de Fevereiro de 2004, Processo n.º 01761/03 (Relator: António Madureira)

BIBLIOGRAFIA

AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, “Teoria dos Regulamentos” (1ª e 2ª partes) in *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, Ano XXVII, N.ºs 1, 2, 3 e 4, Atlântida Editora, Coimbra, Janeiro-Dezembro, 1980

ÁLVARO D’ORS, *Una introduccion al estudio del Derecho*, Ediciones RIALP, S.A., Madrid, 1963

ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *A Recusa de Aplicação de Regulamentos pela Administração com Fundamento em Invalidez*, disponível em <https://estudogeral.uc.pt/>

CARLOS BLANCO DE MORAIS, “Novidades em matéria da disciplina dos regulamentos no Código de Procedimento Administrativo” in *O novo Código do Procedimento Administrativo*, Centro de Estudos Judiciários, 2016

JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 5.^a ed., Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017.

JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “O Ordenamento Jurídico Administrativo Português” in *Contencioso Administrativo*, Livraria Cruz, Braga

JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Almedina, Coimbra, 1987.

JORGE COUTINHO DE ABREU, *Sobre os Regulamentos Administrativos*, Coimbra, Almedina, 1987

JORGE LOPES DE SOUSA, Código de Procedimento e de Processo Tributário: anotado e comentado, I, Lisboa, Áreas Editora, 2006-2007

MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, III, 2.^a ed., reimpr., D. Quixote, 2016

MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, 3.^a ed., Almedina, 2017

PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, I, 1.^a ed., Almedina, 2016

PAULO SÁVIO PEIXOTO MAIA, «A influência do constitucionalismo alemão do século XIX na categoria “direitos fundamentais” – Formalização do direito público e neutralização do Rechtsstaat» in *Revista de Informação Legislativa*, V. 46, n.º 182, abr./jun. 2009, 04/2009

FIM