

CONSTITUIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE JUVENTUDE DE LAGOS

As Autarquias Locais são os órgãos que devido à sua proximidade, mais facilmente podem criar condições para uma efetiva participação dos cidadãos.

O Município deverá, por isso, implementar medidas que levem a população mais jovem do concelho a exercer na plenitude os seus direitos de cidadania, de uma forma empenhada e participativa.

1-Considerando que compete aos conselhos municipais de juventude pronunciar-se e emitir parecer obrigatório, não vinculativo, sobre as seguintes matérias:

2-Linhas de orientação geral da política municipal para a juventude, constantes do plano anual de actividades;

3-Orçamento municipal, no que respeita às dotações afectas às políticas de juventude e às políticas sectoriais com aquelas conexas;

4-Compete aos conselhos municipais de juventude emitir parecer obrigatório, não vinculativo, sobre projectos de regulamentos e posturas municipais que versem sobre matérias que digam respeito a políticas municipais de juventude.

5-O conselho municipal de juventude é auscultado pela câmara municipal durante a elaboração dos projectos de actos previstos no número anterior.

6-Compete ainda ao conselho municipal de juventude emitir parecer facultativo sobre iniciativas da câmara municipal com incidência nas políticas de juventude, mediante solicitação da câmara municipal, do presidente da câmara ou dos vereadores, no âmbito das competências próprias ou delegadas.

7- A assembleia municipal pode também solicitar a emissão de pareceres facultativos ao conselho municipal de juventude sobre matérias da sua competência com incidência nas políticas de juventude.

Considerando a importância da Criação do Conselho Municipal da Juventude de Lagos logo no início deste Mandato para evitar o que aconteceu nos dois Mandatos anteriores.

Mais considerando que na sessão extraordinária de Novembro de 2025 da Assembleia Municipal de Lagos já foi aprovada a designação dos nomes a indicar para o Conselho Municipal de Juventude para o Mandato 2025-2029, pelo que face ao exposto e para colmatar uma insuficiência grave nos dois últimos mandatos o Eleito da CDU propõe, que a Assembleia Municipal de Lagos reunida a 29 de Dezembro de 2025, delibere:

1- Instar a Câmara Municipal de Lagos a propor no mais breve tempo possível à Assembleia Municipal a criação do Conselho Municipal de Juventude de Lagos ao abrigo

da alínea c) do n.º 1 do artigo 33.º do anexo 1 da Lei n.º 75/2013 de 12 de Setembro, e ao abrigo do artº. 25.º da Lei n.º 8/2009, de 18 de Fevereiro.

2- Que a Câmara Municipal de Lagos apresente no primeiro quadrimestre de 2026, uma proposta de regulamento do Conselho Municipal de Juventude a ser discutida e aprovada pela Assembleia Municipal de Lagos.

3- Dar conhecimento desta deliberação à comunicação social e publicar na página eletrónica da AML.

Lagos, 29 de Dezembro de 2025

O Eleito da CDU
na Assembleia Municipal de Lagos

José Manuel Freire

Anexo: Parecer

ASSUNTO:	Conselho Municipal de Juventude
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TR_1107/2023
Data:	26-01-2023

Pelo Senhor Chefe de Divisão Municipal de Administração e Desenvolvimento Social foi solicitado que se esclareçam as seguintes questões:

“O Regime Jurídico dos Conselhos Municipais de Juventude, suscita-nos as seguintes perguntas:

- 1. Que órgão é competente para aprovar a criação do conselho municipal de juventude?*
- 2. A proposta de criação do conselho municipal de juventude é constituída pelo projeto de regulamento mencionado no artigo 25.º da Lei n.º 8/2009, de 18 de fevereiro?*
- 3. Esse projeto de regulamento deve ser sujeito a audiência dos interessados (cf. artigo 100.º do Código do Procedimento Administrativo) e consulta pública (cf. artigo 101.º do Código do Procedimento Administrativo)?*

Cremos que:

É competente para criar o Conselho Municipal de Juventude a assembleia municipal (ao abrigo do disposto no artigo 25.º da Lei n.º 8/2009, de 18 de fevereiro), sob proposta da câmara municipal (ao abrigo do disposto na alínea ccc) do n.º 1 do artigo 33.º do anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro); A proposta de criação do Conselho Municipal de Juventude é consubstanciada no (projeto) de regulamento (mencionado no artigo 25.º da Lei n.º 8/2009, de 18 de fevereiro); O regulamento municipal do Conselho Municipal de Juventude não tem disposições que afetem de modo direto e imediato direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, pois trata-se de órgão consultivo (sendo os seus pareceres não vinculativos) e a interação com terceiros, no caso, observadores e participantes externos é feita, respetivamente, por estipulação regulamentar e deliberação. Portanto, não parece tratar-se de regulamento de eficácia externa, dispensando a sujeição a audiência dos interessados e a consulta pública. Estamos certos?”

Cumpro, pois, informar:

I

Na “Exposição de motivos”¹ da Lei n.º 8/2009, de 18 de fevereiro pode ler-se o seguinte:

“Apesar desta rica experiência que já hoje podemos observar em diversas autarquias, vários factores aconselham a aprovação de um regime legal comum a todos os conselhos municipais de juventude. Em primeiro lugar, depõe neste sentido a necessidade de instituir os referidos órgãos consultivos nos municípios que ainda não procederam voluntariamente à sua criação, permitindo-lhes beneficiar de uma fórmula de sucesso reconhecido no contacto com a juventude. Por outro lado, a multiplicidade de modelos organizativos entre os conselhos municipais de juventude já existentes aconselha também a um esforço de racionalização e uniformização, gerador de maior segurança jurídica e permitindo recolher os ensinamentos normativos e da prática existentes.

Parte da filosofia do presente projecto de lei assenta também no princípio de autonomia de cada município na sua implementação em concreto.

Procurar aplicar um mesmo dispositivo de forma acrítica em todos os concelhos do país, sem uma ponderação in casu da população jovem, da relevância local do associativismo e de outras entidades na vida concelhia, sem atender mesmo à dimensão dos próprios órgãos autárquicos redundaria seguramente num resultado desajustado que de todo não se pretende.

Assim sendo, o projecto remete algumas decisões quanto à composição e funcionamento dos conselhos municipais da juventude para o regulamento de cada conselho, a aprovar pelas respectivas assembleias municipais, conferindo-se ainda a estas a faculdade de cometer outras competências aos conselhos municipais de juventude.” (realce acrescentado)

O artigo 25.º da Lei n.º 8/2009, de 18 de fevereiro, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 6/2012, de 10 de fevereiro, determina:

“Artigo 25.º

Regulamento do conselho municipal de juventude

A assembleia municipal aprova o regulamento do respectivo conselho municipal de juventude, do qual devem constar as disposições que instituem o órgão em cada município, bem como as demais normas

¹ Ver em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheDiplomaAprovado.aspx?BID=15262>

relativas à sua composição e competências, nos termos da presente lei."

Acréscce que os artigos 25.º e 33.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, estipulam o seguinte:

"Artigo 25.º

Competências de apreciação e fiscalização

1 - Compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal: (...)

g) Aprovar as posturas e os regulamentos com eficácia externa do município; (...)

Artigo 33.º

Competências materiais

1 - Compete à câmara municipal: (...)

ccc) Apresentar propostas à assembleia municipal sobre matérias da competência desta. (...)"

Pelo que acompanhamos a entidade consulente quando afirma que *"é competente para criar o Conselho Municipal de Juventude a assembleia municipal (ao abrigo do disposto no artigo 25.º da Lei n.º 8/2009, de 18 de fevereiro), sob proposta da câmara municipal (ao abrigo do disposto na alínea ccc) do n.º 1 do artigo 33.º do anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro."*

II

O art.º 135.º do Código do Procedimento Administrativo sob a epígrafe *"Conceito de regulamento administrativo"*, determina que *"[p]ara 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."*

Luiz S. Cabral de Moncada Código do Procedimento Administrativo anotado, pág. 471, em comentário a esta norma, refere que *"a distinção entre regulamentos externos e internos sendo essencial para efeitos de aplicação do código é, por vezes, difícil de fazer sobretudo tendo em conta que regulamentos há que se apresentam como internos porque revestidos das formas próprias destes, mas não o são efetivamente. (...)"*

O regulamento interno muito embora gere efeitos diretos apenas no interior da administração acaba por produzir em muitos casos efeitos externos tendo em conta o alcance da autovinculação administrativa que do regulamento resulta. É que a autovinculação do regulamento significa que ele corporiza uma decisão prévia que vai vincular decisões futuras o que vincula a Administração a um exercício uniforme

dos respetivos poderes pelo que o regulamento, mesmo que interno, condiciona o exercício do poder vinculado e do discricionário da Administração na sua projeção externa sobre a esfera jurídica dos particulares, em geral. (...)

Com estes cuidados, o regulamento interno excluído da aplicação das normas procedimentais e substantivas do código a final fica reduzido às normas regulamentares que disciplinam a organização e funcionamento dos meios humanos e materiais de que carecem os serviços administrativos, às instruções e circulares dirigidas aos órgãos subalternos e às normas dirigidas aos órgãos colegiais."

Acerca da temática em apreço, no parecer desta Divisão de Apoio Jurídico - INF_DSAJAL_TL_8357/2022 de 14-07-2022 – pode ler-se o seguinte:

"A caracterização dos regulamentos como externos ou internos decorre da projeção dos seus efeitos na esfera jurídica de terceiros, no caso dos externos, ou dentro da própria administração pública, no caso dos internos, sendo, designadamente, considerados regulamentos internos os de organização e funcionamento, como é o caso dos regimentos dos órgãos.

*Refere Vieira de Andrade*²:

*«(...) 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»*³.

*O artigo 135.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)*⁴ *estatui: «[p]ara 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».*

Pelo que, nos termos do preceito legal citado, o CPA considera sujeitos às regras de procedimento de formação regulamentar constante dos seus artigos 97.º a 101.º apenas os regulamentos externos (regulamentos com eficácia externa).

² "Lições de Direito administrativo", 5.ª ed., dez. 2017, pp. 144 e 145.

³ Deve, porém, realçar-se que regulamentos que genericamente contêm regulação interna podem projetar os seus efeitos na esfera jurídica de sujeitos de direito, daí que muitas vezes se fale de regulamentos mistos, os quais contêm simultaneamente normas externas e internas.

⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na redação atual.

Como refere Carlos Blanco de Moraes⁵ [manteve-se a Nota assinalada com asterisco]:

«(...) Não existe, quanto a este ponto uma alteração de regime em relação ao antigo CPA na medida em que a doutrina entendia então, no silêncio da lei, que as suas disposições em matéria regulamentar apenas teriam por objeto os regulamentos com eficácia externa^{6}».*

No que respeita à distinção entre regulamentos internos e externos, tal como tal como resulta do atrás exposto, verifica-se que o critério da qualidade dos destinatários tem sido usado como modo distintivo.

A este respeito Pedro Moniz Lopes, na obra *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, volume II, 3.^a edição, pág. 254, refere que *“classicamente, classifica-se como externamente eficaz a norma regulamentar destinada a cidadãos (ou categorias de cidadãos), colocando-os num dos vértices da relação jurídica com a administração. Distintamente, entende-se que terá eficácia interna a norma regulamentar que compreenda como destinatários: (i) os meios humanos que integram os serviços da pessoa coletiva, a respeito da organização e funcionamento; (ii) os órgãos subalternos, a respeito das instruções hierárquicas e circulares, ofícios e ofícios-circulados, ou ainda; (iii) os membros colegiais, afetados nessa qualidade.”*

Também Ricardo Veiga Ferrão *in Regular o Regulamento*⁷ menciona que *“[o]s regulamentos externos visam produzir efeitos na esfera jurídica de terceiros (quer particulares quer outras entidades públicas), possuindo eficácia externa, ou seja, são regulamentos aplicáveis a quaisquer relações intersubjectivas (também às relações inter-administrativas).”* (excerto a que foram retiradas as notas de rodapé).

Ora o Regulamento a que se refere o art.º 25.º da Lei n.º 8/2009 de 18 de fevereiro, na sua atual redação, vem disciplinar acerca da instituição do Conselho Municipal de Juventude em cada município, bem como estabelecer as demais normas relativas à sua composição e competências.

Nesta conformidade, não é um regulamento com um objeto circunscrito apenas à organização ou

⁵ “Novidades em Matéria da Disciplina dos Regulamentos no Código de Procedimento Administrativo”, *O Novo Código do Procedimento Administrativo*, Centro de Estudos Judiciários, 2016, disponível em www.cej.mj.pt.

^{6*} O modo de produção dos regulamentos internos encontrava-se (e encontra-se) “desformalizado” (Marcelo Rebelo de Sousa - André Salgado de Matos, ult. loc. cit., p. 247).

⁷ Disponível em http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=download&alias=3920-regular-o-regulamento&category_slug=autarquia&Itemid=739

funcionamento deste órgão (a esse se refere o art.º 26.º da Lei n.º 8/2009 de 18 de fevereiro, sob a epígrafe “*regimento interno*”), nem sequer se pode afirmar, considerando as matérias que ali são tratadas, que afeta apenas os membros daquele órgão colegial.

Assim, não podemos concluir que o regulamento a que se reporta o art.º 25.º da Lei n.º 8/2009 de 18 de fevereiro, na sua atual redação, seja um regulamento interno. Como tal, estará sujeito às regras procedimentais previstas no CPA.