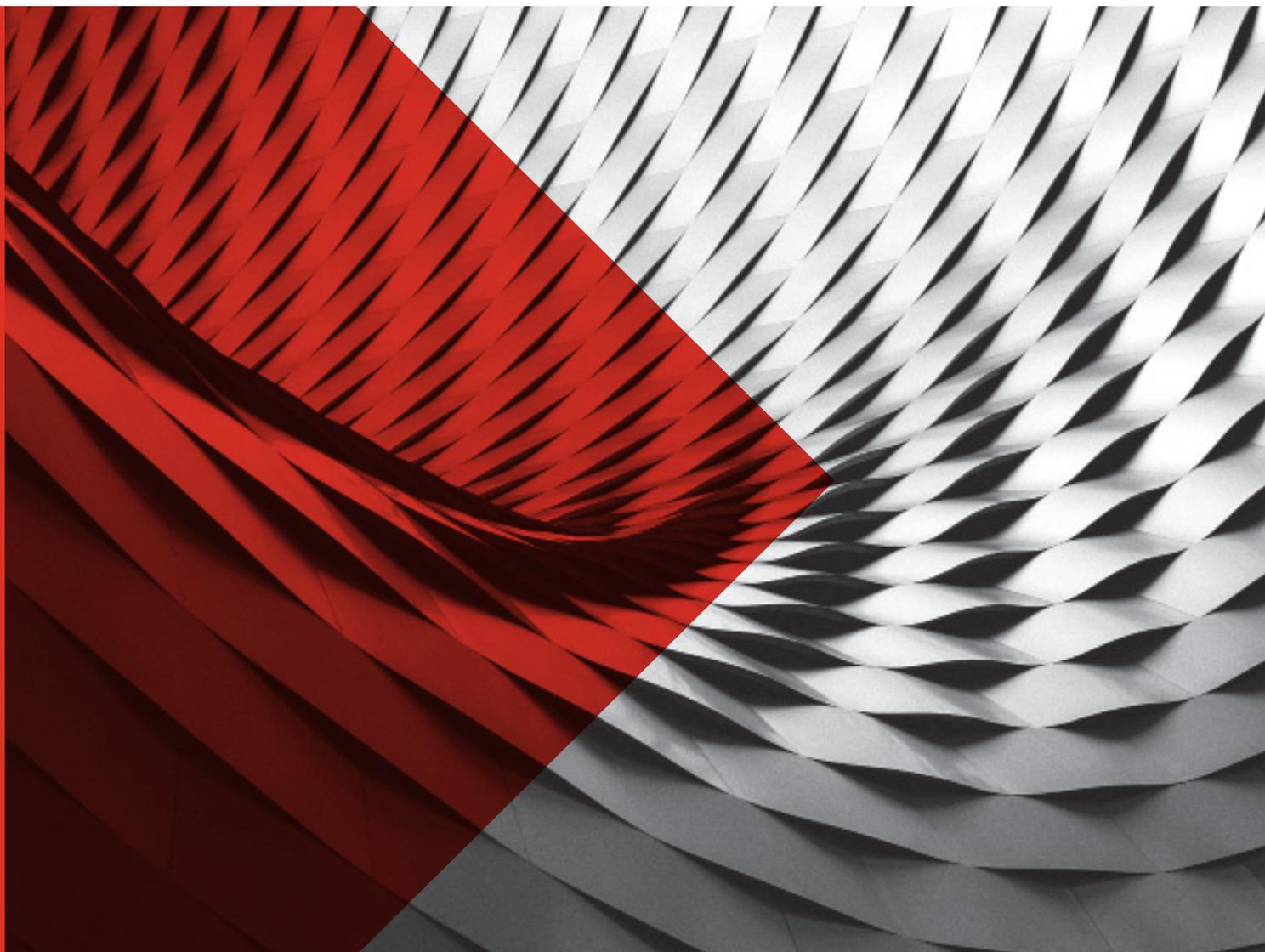


# **AS POSTURAS MUNICIPAIS: SOB A ÉGIDE DE UMA NOVA ERA**

---

**PAULA CRISTINA PALMELÃO DA SILVA**



# Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Mestrado Profissionalizante em Direito Administrativo

Disciplina: Direito das Autarquias Locais

Paula Cristina Palmelão da Silva

AS POSTURAS MUNICIPAIS: SOB A ÉGIDE DE UMA NOVA ERA

Lisboa, Junho de 2011

## Índice

1- Introdução.....	3
2- Evolução histórica.....	3
3- As posturas nos países lusófonos .....	9
4- Natureza jurídica das posturas .....	17
5- Posturas e autonomia local.....	21
5.1- Posições doutrinárias.....	21
5.2- A Jurisprudência do Tribunal Constitucional.....	27
6- Limites à criação de posturas.....	31
7- O papel actual das posturas municipais.....	35
8- Conclusão.....	37
9- Bibliografia.....	40
10- Fontes.....	41

## **1- Introdução**

A essência do presente estudo reside na análise das posturas municipais, à luz do actual ordenamento jurídico, partindo da sua evolução histórica e da investigação desta figura em países lusófonos.

Nesta perspectiva, assume papel de destaque a delimitação do contorno jurídico das posturas, tomando por referência, designadamente, as matérias que podem ser reguladas pelas posturas, os órgãos de que emanam, o processo de elaboração, bem como os limites subjacentes à sua criação.

Por seu turno, saber se e em que medida continuam “vivas” as posturas municipais, permitir-nos-á posicionar esta figura no ordenamento jurídico actual e perspectivar as suas futuras potencialidades.

A tarefa tal como a delineamos afigura-se bastante espinhosa e leva-nos desde já a prestar um tributo a Franz-Paul Langhans, cuja obra “Estudos de Direito Municipal. As Posturas”, publicada em 1938, é ainda hoje uma referência essencial nesta matéria.

Todavia, o desafio é irresistível, pelo que iniciamos o percurso de investigação com entusiasmo e espírito aberto, na demanda pelas respostas às questões suscitadas, sem perder de vista que o percurso pode ser árduo e que no final poderemos encontrar novos percursos...

Iniciemos então sem demora a análise desta temática.

## **2- Evolução histórica**

A nossa análise sobre a evolução histórica das posturas incide em primeiro lugar sobre o período da monarquia, onde as posturas surgiram inicialmente como lei geral emanada do rei ou deste em conjunto com as cortes, num contexto de reconhecimento da importância dos concelhos, neste sentido José H. Saraiva<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> José H. Saraiva, «Evolução Histórica dos Municípios Portugueses», in AAVV, *Problemas de Administração Local*, Lisboa, 1957.

destacando que “a importância dos concelhos é abertamente reconhecida com o chamamento dos representantes de algumas das principais povoações às cortes reunidas em Leiria, em 1254”.

Por seu turno, Franz-Paul Langhans refere a propósito da evolução histórica das posturas que “as posturas parecem designar as leis novas ou estabelecimentos que as entidades com poder para legislar elaboravam para os casos não previstos nas leis antigas e nos costumes. A própria etimologia da palavra facilita esta interpretação. Pôr regulamentação legal aos casos concretos ainda não submetidos à disciplina jurídica.”<sup>2</sup>

Posteriormente as posturas assumiram a natureza de norma de âmbito municipal, restringindo o seu campo de actuação ao de “lei preventiva de polícia elaborada pelas câmaras municipais para a boa ordem das relações entre os vizinhos e regulamentação das actividades económicas”.

Efectivamente, na vigência das Ordenações Filipinas, as posturas surgem tal como refere Franz-Paul Langhans<sup>3</sup> “como lei geral emanada do rei, versando matéria de direito privado, as posturas, como os degredos, foram restringindo o âmbito da sua aplicação territorial até confinarem a sua força obrigatória aos limites dos concelhos, onde começaram a regular todas as espécies de relações estabelecidas entre os vizinhos, as de natureza puramente civil, as de carácter económico e as simples medidas preventivas de índole policial. É esta a trajectória seguida no primeiro período da sua evolução. No segundo período a postura, entrando numa fase de repouso, estabiliza, cristalizando no conceito de lei preventiva de polícia elaborada pelas câmaras para a boa ordem das relações entre os vizinhos e regulamentação das actividades económicas”.

Na iminência de uma nova era, Franz-Paul Langhans<sup>4</sup> sintetiza que “o repouso que durante séculos dominou a vida municipal foi perturbado por agitações profundas. As instituições tradicionais foram abaladas, criando-se um novo estado de coisas, de onde surgiram sistemas estranhos que remexeram tudo de alto a baixo. O País adquiriu uma fisionomia diferente ao organizar-se sob o influxo de ideias exóticas, em antagonismo completo com o seu modo de ser, desencadeando uma luta temerosa entre a Nação as novas instituições que procuravam adaptar-se. Foi o advento do Liberalismo e com ele iniciou-se um novo período na evolução histórica da postura: o período da sua codificação.”

---

<sup>2</sup> Franz-Paul Langhans, *Estudos de Direito Municipal. As Posturas*, Lisboa, 1938, pág. 18.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pág. 124.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pág. 151.

De facto, constata-se que no período liberal a Constituição de 1822 estabelecia, no elenco das atribuições acometidas às câmaras, no art.º 223.º, a de fazer posturas ou leis municipais.

Mais tarde viria a ser publicado, designadamente, o Código Administrativo de 1878, onde se previa, no art.º 104.º, que competia à câmara, como autoridade policial do Concelho fazer posturas, designadamente, “para impedir a divagação pelas ruas de animais nocivos (5.º)”, “para regular, nos termos da lei respectiva o prospecto e alinhamento dos edifícios dentro das povoações (7.º)” e “para prover à conservação e limpeza das ruas, praças, caes, boqueirões, canos e despejos públicos (9.º)”.

Esta competência atribuída às câmaras municipais para aprovar posturas manter-se-ia no Código Administrativo de 1896, ao prever-se no art.º 50.º, n.º 4, que competia à câmara, como administradora e promotora dos interesses do município, deliberar “sobre posturas e regulamentos da polícia urbana e rural”.

Efectivamente, previa-se ainda no art.º 52.º deste último Código Administrativo (1896) que “no exercício da atribuição conferida pelo art.º 50.º, n.º 4 compete à câmara fazer posturas e regulamentos”, designadamente, “para polícia dos caes, docas e praias, e para a das estradas municipais, caminhos parochiaes e atravessadores ou serventias públicas (1.º)”, “para impedir a divagação pelas ruas de animaes nocivos (6.º)” e “para regular, nos termos da legislação respectiva, o prospecto e alinhamento dos edifícios dentro das povoações ou junto das estradas municipaes, e para regular a limpeza exterior dos mesmos edifícios (8.º)”.

Mas seria com o advento da Primeira República e mais concretamente com a publicação da Lei n.º 88, em 7 de Agosto de 1913, que se clarificaria esta competência, ao estabelecer-se no art.º 94.º, n.º 32, que constituía atribuição das câmaras municipais “fazer, interpretar, modificar ou revogar as posturas e regulamentos julgados necessários à boa administração municipal”, referindo-se expressamente no art.º 97.º que “no exercício da atribuição conferida pelo art.º 94.º, n.º 32, compete às câmaras municipais fazer posturas e regulamentos: 1.º Para a polícia dos cais, docas e praias, e para a das estradas municipais, caminhos vicinaes ou atravessadouros; 2.º Para polícia da pesca nas águas comuns e nas particulares onde o peixe tenha saída livre; 3.º Para polícia dos vendilhões e adelos, ou sejam ambulantes ou tenham lugares fixos; 4.º Para impedir a divagação, pelas ruas e mais lugares públicos, de animais nocivos; 5.º Para regular, nos termos da legislação respectiva, o projecto e alinhamento dos edifícios dentro das povoações, ou junto das estradas municipais e para regular a limpeza exterior dos edifícios; 6.º Para prover à conservação e limpeza das fontes públicas,

ruas, praças, boqueirões, canos e despejos públicos; 7.º Para regular a polícia de feiras e mercados; 8.º Para regular a polícia dos carros e veículos, podendo estabelecer tabelas por cada corrida, tempo de serviço ou transporte de cada pessoa; 9.º Em geral, para prover de remédio a todas as necessidades de polícia urbana e rural.”

No âmbito da Lei n.º 88, de 7 de Agosto de 1913, destacam-se ainda os art.ºs 195.º e 196.º onde se previa, respectivamente, que “os regulamentos ou posturas locais só começarão a vigorar oito dias depois de publicados” e que “as disposições dos regulamentos ou posturas locais, que contrariem as leis gerais da Nação, e especialmente as constitucionais, serão consideradas pelos tribunais como não escritas”.

Todavia, com o fim da primeira República, as câmaras municipais perderiam o protagonismo conquistado nos Códigos Administrativos de 1878 e de 1896 e na Lei n.º 88 de 7 de Agosto de 1913, assistindo-se à diminuição das suas competências e em especial da sua autonomia durante o Estado Novo.

Ainda assim, manteve-se a competência das câmaras municipais para aprovar posturas, no Código Administrativo de 1940, conforme se extrai do disposto no art.º 52.º, o qual se transcreve em seguida:

*“As deliberações das câmaras municipais podem revestir a forma de postura ou regulamento policial sempre que contenham disposições preventivas de carácter genérico e execução permanente.*

*§ 1.º Não é permitido às câmaras fazer posturas sobre matérias estranhas às suas atribuições ou já reguladas por lei, decreto ou regulamento do Governo. Os regulamentos policiais deverão conter-se dentro dos limites assinalados pela lei ou decreto que os permitir ou impuser, não podendo cominar sanções que não sejam por estes estabelecidas.*

*§ 2.º As posturas podem cominar as seguintes penas:*

- 1.ª Prisão até um mês, aplicável por sentença do juiz competente;*
- 2.ª Multa até 2000\$00, acrescida de um terço por cada reincidência;*
- 3.ª Apreensão dos instrumentos da contravenção, móveis ou semoventes, os quais caucionarão a responsabilidade civil e penal do contraventor.”*

Ressalve-se ainda que as atribuições “de polícia” se encontravam enunciadas no art.º 50.º do Código Administrativo, onde se previa, designadamente que “no uso das atribuições de polícia, pertence às Câmaras deliberar:

- 1- Sobre tudo o que interesse à segurança e comodidade do trânsito nas ruas, praças, cais e mais lugares públicos e não seja das atribuições de outras autoridades;
- 2- Sobre o estacionamento de veículos nas ruas, praças e cais e condições em que devem prestar os seus serviços ao público;
- 3- Sobre a iluminação pública nas povoações e vias públicas sujeitas à sua jurisdição.
- 4- Sobre a denominação das ruas e praças da povoação;
- 5- Sobre a segurança, elegância, salubridade e prevenção de incêndios das edificações confinantes com ruas e lugares públicos;
- 6- Sobre a numeração de edifícios nas cidades e vilas; (...)
- 14- Sobre a apascentação de gados nas propriedades particulares;
- 15- Sobre instalação e funcionamento de elevadores de acesso aos andares dos prédios destinados a habitação por inquilinos;
- 16- Sobre disciplina dos cortejos fúnebres, enterramentos e exercício da actividade de agências funerárias.”

Esta enunciação de atribuições de polícia foi abandonada com a publicação da Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, sublinhando-se que, na redacção constante do art.º 48.º, n.º 1, al. d), competia à assembleia municipal “aprovar, sob proposta da câmara, posturas e regulamentos”, redacção esta que se manteve no art.º 39.º, n.º 2, alínea a), do diploma que se seguiu, Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, com uma ligeira *nuance* no que se refere à eliminação da aprovação de posturas e regulamentos “sob proposta da câmara”, o que serve para dizer que o poder normativo foi neste primeiro momento integralmente atribuído às assembleias municipais, situação que viria a alterar-se ligeiramente, com a publicação da Lei n.º 18/91, de 12 de Junho, que alterou o art.º 39.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, ao estabelecer no n.º 2, alínea a) que “compete à assembleia municipal, sob proposta da Câmara ou pedido de autorização: a) aprovar posturas e regulamentos”.

Em abono desta opção legislativa ver por todos Mário Esteves de Oliveira,<sup>5</sup> ao defender que “surpreendente - senão inconstitucional face ao referido art.º 242.º - é que a LAL haja também reconhecido competência regulamentar autónoma a alguns dos órgãos executivos das autarquias: é o que acontece, nomeadamente se se admitir que os poderes conferidos pelas alíneas d) e h) do n.º 1 do art.º 62.º

---

<sup>5</sup> Mário Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo*, Vol. I, Lisboa, 1980, págs. 117 e ss.

envolvem a possibilidade de emanação de regulamentos pelas câmaras municipais. A resposta negativa resguardaria essas disposições do vício de inconstitucionalidade material, pelo que deve prevalecer.”

De notar que este autor se referia à redacção inicial do art.º 242.º da CRP de 1976 que atribuía o poder regulamentar às assembleias das autarquias locais, a qual veio a ser alterada no sentido de atribuir o poder regulamentar autónomo às autarquias locais, aspecto este que foi devidamente salientado por José Casalta Nabais<sup>6</sup>, ao esclarecer que “agora a C.R.P. atribui o poder regulamentar autónomo às autarquias locais e não, como acontecia no texto de 1976, às assembleias das autarquias locais. Esta alteração realizada pela 1.ª revisão constitucional é de louvar, pois parece-nos que deve ser a lei a indicar qual ou quais os órgãos competentes para o exercício do poder normativo em causa”.

O reconhecimento de poder regulamentar autónomo à Câmara Municipal, só veio a ter consagração legal, com a publicação e entrada em vigor da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, ao prever-se no art.º 64.º, n.º 7, alínea a) que compete ainda à câmara Municipal “elaborar e aprovar posturas e regulamentos em matérias da sua competência exclusiva”.

Todavia, esta consagração parece-nos ter sido efémera, na medida em que a alteração da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, operada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, veio estabelecer no art.º 53.º, n.º 2, alínea a), que compete à assembleia municipal, em matéria regulamentar e de organização e funcionamento, sob proposta da câmara “aprovar as posturas e regulamentos do município com eficácia externa”, o que serve para dizer por um lado, que a competência consagrada no art.º 64.º, n.º 7, alínea a), ficou sem aplicação e por outro que esta opção do legislador nos merece algumas críticas, uma vez que estando em causa a elaboração de posturas e regulamentos por parte da Câmara Municipal, em matérias da sua competência exclusiva como sucede, por exemplo com a competência para administrar o domínio público nos termos da lei e para criar, construir e gerir instalações, equipamentos ou redes de circulação integrados no património municipal, mal se compreende que a aprovação de posturas e regulamentos nesses domínios fique sujeita à aprovação da assembleia municipal.

### **3- As posturas nos países lusófonos**

---

<sup>6</sup> José Casalta Nabais, «A Autonomia Local, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Vol. II, 1993, pág. 185, nota 166.

O estudo das posturas noutros países de língua oficial portuguesa, permitir-nos-á aferir sobre as similaridades e especificidades que esta figura importada do nosso ordenamento jurídico assumiu em cada um dos ordenamentos jurídicos estudados, a saber, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Moçambique, Guiné-Bissau, Angola e Brasil.

### **3.1- Cabo Verde.**

Assim, iniciando a nossa análise por Cabo Verde, país no qual encontrámos uma grande similaridade na forma como “recorta” o município, importa enquadrar, embora de forma muito sintética, o poder local, salientando-se desde logo que a Constituição da República de Cabo Verde, revista em 2010, dedica o título IV (art.<sup>os</sup> 230.º a 239.º) ao Poder Local, definindo as Autarquias Locais, no art.º 230.º, como “pessoas colectivas públicas territoriais dotadas de órgãos representativos das respectivas populações, que prosseguem os interesses próprios destas” e estatuidando no art.º 231.º que “as autarquias locais são os municípios, podendo a lei estabelecer outras categorias autárquicas de grau superior ou inferior ao município”.

De notar que se consagra expressamente no art.º 235.º da Constituição de Cabo Verde, que “as autarquias locais gozam de poder regulamentar próprio, nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar”.

No que se refere ao poder local em Cabo Verde, destaca-se a publicação da Lei n.º 134/IV/95, em 3 de Julho de 1995, no Boletim Oficial da República de Cabo Verde, Lei que aprovou o Estatuto dos Municípios, onde se prevê no art.º 45.º que “os órgãos representativos do município são a assembleia municipal, câmara municipal e o presidente da câmara municipal”.

No âmbito deste diploma estatui-se no art.º 81.º, n.º 1, alínea d), que compete exclusivamente à assembleia municipal aprovar posturas sobre matéria da sua competência, cabendo, por seu turno, à câmara municipal, “elaborar e aprovar posturas sobre matérias da sua competência própria ou delegada”, nos termos previstos no art.º 92.º, n.º 2, alínea a), ou seja, nomeadamente em matérias de: segurança, comodidade e circulação de peões e de veículos nas ruas e demais lugares públicos; estacionamento de veículos nas ruas e demais lugares públicos; numeração de edifícios; gestão local do domínio público do estado no território municipal, quando pertença ao município e fixação do horário de funcionamento

dos serviços comerciais e dos locais de diversão nocturna (ver art.º 92.º, n.º 2, alíneas c), q), n.º 5, alíneas b), c) e g).

De notar que se prevê expressamente no art.º 142.º deste diploma que “revestem a forma de postura, salvo disposição especial da lei, os regulamentos dimanados dos órgãos municipais competentes e adoptados por sua iniciativa sobre matéria das atribuições municipais”, sendo certo que a sua eficácia depende do cumprimento do disposto no art.º 144.º, do mencionado diploma, sob a epígrafe “publicidade dos actos”, isto é, de afixação em todas as circunscrições territoriais nos lugares mais frequentados e publicados gratuitamente no Boletim Oficial, sob pena de inexistência jurídica.

Assim, constata-se que vários municípios de Cabo Verde, como, por exemplo, o Município de São Vicente, de Mosteiros e da Praia<sup>7</sup>, aprovaram Códigos de Posturas Municipais, sublinhando-se que alguns desses municípios submeteram recentemente os seus códigos ao processo de revisão/alteração, como é o caso do Município de Santa Cruz, cuja Assembleia Municipal aprovou, em 03/09/2010, um novo Código de Postura Municipal<sup>8</sup>.

Da análise que foi possível fazer a duas posturas municipais do Município da Praia, Postura Municipal sobre Cargas e Descargas no Plateau, de 25/06/2009 e Postura Municipal relacionada com a Propaganda Gráfica e Espaços Especiais para a Afixação de Material de Propaganda Gráfica Política, de 15/12/2010, verifica-se que, no primeiro caso, são fixadas regras cuja fiscalização compete, nos termos previstos no art.º 7.º à Polícia Nacional e à Guarda Municipal, cominando-se no art.º 8.º o incumprimento com a aplicação das disposições do Código da Estrada e do Regime das Contra-Ordenações, enquanto que no segundo caso se prevê ao nível da fiscalização, no art.º 4.º, que esta compete aos serviços de fiscalização municipal e às autoridades policiais, sublinhando-se que se comina, no art.º 3.º, a violação das suas disposições, como constituindo contra-ordenações.

### **3.2- Moçambique.**

Relativamente a Moçambique verifica-se que a Constituição da República de Moçambique, de 2004, dedica o Título XIV ao poder local, definindo no art.º 272.º, n.º 2, autarquias locais como sendo “pessoas colectivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do

---

<sup>7</sup> Fontes: [www.cmsv.cv](http://www.cmsv.cv); [www.cmpraia.cv](http://www.cmpraia.cv) e [www.cmmost.cv](http://www.cmmost.cv).

<sup>8</sup> Fonte: [www.alfa.cv](http://www.alfa.cv) .

Estado”, consagrando como categorias de autarquias locais, no art.º 273.º, os municípios e as povoações, correspondendo os primeiros à circunscrição territorial das cidades e vilas e os segundos à circunscrição territorial da sede dos postos administrativos, ressalvando-se que “A lei pode estabelecer outras categorias autárquica superiores ou inferiores à circunscrição territorial do município ou da povoação”.

De referir que, nos termos do art.º 275.º, n.º 1, da Constituição de Moçambique “as autarquias locais têm como órgãos uma Assembleia, dotada de poderes deliberativos, e um executivo que responde perante ela, nos termos fixados na lei”. Acresce que se estatui no art.º 278.º da Constituição de Moçambique, que “autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio, no limite da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autoridades com poder tutelar”.

Ressalve-se, no entanto que, antes da revisão constitucional de 2004, já tinha sido publicada em Moçambique a Lei n.º 2/97, de 28 de Maio, que estabeleceu a Lei de Bases das Autarquias, a qual segundo Virgílio Ferreira de Fontes Pereira<sup>9</sup> “vem repor a nível da legislação ordinária a normalidade na institucionalização do poder local”, salientando-se que foi acolhido nesta lei o comando constitucional, consagrado no art.º 278.º da Constituição, a saber, “as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio sobre matéria integrada no quadro das suas atribuições, nos limites da constituição, de leis e de regulamentos emanados das autoridades com poder tutelar”.

Por seu turno, prevê-se no art.º 45.º, n.º 3, alínea a), da Lei de Bases das Autarquias, que compete à assembleia municipal, sob proposta ou a pedido de autorização do conselho municipal, aprovar regulamentos e posturas, salientando-se que as povoações também possuem competência para aprovar posturas e regulamentos, nos termos do art.º 77.º, n.º 3, alínea a), do mesmo diploma legal.

De salientar que de acordo com o disposto no art.º 13.º, n.º 1, da Lei de Bases das Autarquias, “as deliberações e decisões dos órgãos das autarquias são publicadas, mediante afixação, durante 30 dias consecutivos, na sede da autarquia local”.

No domínio das posturas destacamos duas posturas aprovadas pelo Município de Maputo, uma sobre publicidade e outra sobre veículos de tracção manual, visando a primeira a definição de regras que regulam a fixação ou inscrição de publicidade no Município de Maputo e a segunda estabelecer as normas de licenciamento e

---

<sup>9</sup> Virgílio Ferreira de Fontes Pereira, *O Poder Local*, Lisboa, 1998 (tese de mestrado não publicada).

circulação de veículos de tracção manual no Município de Maputo estatuindo-se nesta última, no art.º 29.º, que “a violação das normas estabelecidas na presente postura é punida de conformidade com as coimas estabelecidas no anexo I”.

De salientar que se prevê na Postura Sobre Publicidade, no art.º 43.º, em sede de fiscalização que, “para além da competência atribuída por lei a outras entidades, compete aos serviços municipais a investigação e participação de qualquer evento ou circunstância susceptível de implicar responsabilidade por contravenção”, prevendo-se, por conseguinte, no art.º 44.º, sob a epígrafe “Multas e Sanções”, que “todo aquele que fizer qualquer publicidade sujeita à licença ou autorização nos termos da

presente Postura sem se encontrar devidamente licenciado ou em desconformidade com ela, incorre em contravenção punível com multa constante na tabela anexa”.

De notar que numa análise superficial diríamos que a utilização da palavra “multa”, tem significado equivalente às contra-ordenações no nosso ordenamento jurídico, uma vez que consta quer do art.º 44.º, n.º 2, a enunciação de sanções, como por exemplo, a revogação unilateral da licença ou a interdição temporária de licenciamento publicitário ou ainda a apreensão de veículos e outros meios de locomoção por períodos não superior a 10 dias, que correspondem às nossas sanções acessórias, quer ainda porque se prevê no ponto 2 do anexo, com o título “multas aplicáveis”, que as mesmas são graduadas num montante pecuniário mínimo e máximo.

### **3.3- São Tomé e Príncipe.**

A Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe, de 2003, dedica o título IX, ao Poder Regional e Local, consagrando no art.º 138.º, n.º 2, as autarquias locais como “pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas sem prejuízo da participação do Estado”.

De acordo com o disposto no art.º 139.º, sob a epígrafe “Órgãos Distritais”, a organização das autarquias locais “em cada Distrito compreende uma Assembleia Distrital eleita e com poderes deliberativos e um órgão executivo colegial, denominado Câmara Distrital”.

Ressalve-se que se consagrou no art.º 137.º a Região Autónoma do Príncipe, que compreende a Ilha do Príncipe e os ilhéus que a circundam, dotada, ao nível dos órgãos, de uma Assembleia Regional e de um Governo Regional.

No que se refere às autarquias locais, destaca-se a publicação da Lei n.º 10/92, de 9 de Setembro, que estabeleceu a Lei-Quadro das Autarquias Locais, alterada e republicada pela Lei n.º 10/2005, de 15 de Novembro, onde se estabelece no art.º 1.º, n.ºs 1 e 3, que “enquanto não se proceder à nova divisão administrativa do País, a organização democrática do Estado São-tomense compreende a existência da Região Autónoma da Ilha do Príncipe e de Autarquias Locais na de São Tomé” e que “as Autarquias Locais correspondem actualmente em São Tomé aos distritos”. De acordo com o disposto no art.º 13.º da Lei-Quadro das Autarquias Locais, que “as Autarquias Locais gozam de poder próprio que lhes permite criar normas gerais com carácter obrigatório na área da sua jurisdição, sobre matérias integradas no quadro das suas atribuições, e no respeito pelas normas legais e regulamentares de grau superior”.

Neste contexto, destaca-se ao nível das competências da Assembleia Distrital, a competência prevista no art.º 36.º, n.º 3, alínea a), para aprovar posturas e regulamentos, sob proposta da Câmara Distrital.

De notar que se prevê no art.º 59.º, sob a epígrafe “publicidade e vigência dos actos”, no n.º 1, que “as deliberações e decisões de interesse geral serão afixadas nos lugares mais frequentados, em todas as circunscrições territoriais e publicadas gratuitamente na imprensa escrita estatal, começando a vigorar na data por eles designada, nunca inferior a oito dias contados da afixação”.

### **3.4- Guiné-Bissau.**

De acordo com a Constituição da República da Guiné-Bissau, de 1996, as autarquias locais são os municípios, secções autárquicas e juntas locais, conforme se consagra no art.º 106.º, n.º 1, estabelecendo-se ainda no art.º 113.º que são órgãos representativos das autarquias locais, a assembleia municipal e a câmara municipal, nos municípios e a assembleia dos moradores e a comissão directiva dos moradores, nas secções autárquicas.

De salientar que, face ao estatuído no art.º 106.º, n.º 2, da Constituição de Guiné-Bissau, “nos sectores funcionarão os municípios, nas secções administrativas funcionarão as secções autárquicas e nas juntas locais funcionarão as juntas de moradores”, ressalvando-se que o País está dividido administrativamente, conforme dados do Instituto Nacional de Estatística da Guiné-Bissau<sup>10</sup>, em oito regiões e um

---

<sup>10</sup> V. [www.stat-quinebissau.com](http://www.stat-quinebissau.com)

sector autónomo, Bissau, estando as regiões, por seu turno divididas em sectores (trinta e seis) e estes em secções compostas por Tabancas (aldeias).

Acresce que se estatui no art.º 112.º, n.º 1, que as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio, nos limites da Constituição e das leis.

Todavia, as autarquias locais ainda não se encontram instituídas, uma vez que o processo de realização de eleições autárquicas tem conhecido várias vicissitudes, aparentemente ligadas à insuficiência de meios financeiros e a situações de instabilidade política; mas a instituição em concreto das autarquias locais poderá não estar muito distante, uma vez que foi criada a Comissão Interministerial Organizadora das Autarquias Locais, através do despacho do Primeiro-Ministro, de 19 de Novembro de 2009.

De referir que no âmbito do Gabinete Técnico de Apoio ao Processo Eleitoral (GTAPE), prevê-se a implementação das autarquias locais por fases, consistindo a primeira fase na criação de 39 comissões instaladoras nos sectores existentes, com bases nos resultados eleitoral das últimas eleições legislativas, passando esses sectores a chamar-se municípios.

É curioso notar que apesar de não existirem autarquias locais na Guiné-Bissau e de a Câmara de Bissau estar sob a alçada do Governo existe e é aplicável no território daquela Câmara o Código de Postura<sup>11</sup>.

### **3.5- Angola.**

A Constituição da República de Angola, de 2010, dedica o Capítulo II do Título VI às autarquias locais, que compreende os artigos 217.º a 222.º, definindo autarquias locais, no art.º 217.º, n.º1, como sendo " pessoas colectivas territoriais correspondentes ao conjunto de residentes em certas circunscrições do território nacional e que asseguram a prossecução de interesses específicos resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios representativos das respectivas populações".

De sublinhar que face ao estatuído no art.º 218.º, as autarquias locais organizam-se em municípios, sem prejuízo de, poderem ser constituídas autarquias de nível supra-municipal, tendo em conta as especificidades culturais, históricas e o grau de desenvolvimento ou estabelecidos outros escalões infra-municipais da organização territorial da Administração autónoma.

É curioso notar que, apesar de as autarquias locais não estarem ainda instituídas em Angola, foram "postas em vigor" as Posturas Municipais, na Província de

---

<sup>11</sup> V. [www.cm-bissau.com](http://www.cm-bissau.com)

Luanda, por despacho de 3 de Abril de 1982, do Ministro da Coordenação Providencial, tendo sido aprovadas alterações à Postura que Regula as Pinturas, Caições e limpeza de Prédios (Postura n.º 68), por deliberação do Governo da Província de Luanda, de 5 de Janeiro de 2001, bem como aprovadas também por deliberações do Governo da Província de Luanda, na mesma sessão, a Postura que Regulamenta a Aquisição de Bens na Via Pública por Condutores de Veículos e Passageiros (Postura n.º 1) e a Postura sobre Proibição de Afixação de Cartazes Publicitários (Postura n.º 88).

De harmonia com a análise efectuada ao conteúdo destas Posturas, constata-se que são estabelecidas regras que visam regular a estética e salubridade dos edifícios, a segurança na circulação rodoviária e o ambiente, bom ordenamento do território e paisagem na afixação de publicidade, ou seja, matérias que são por excelência do interesse próprio e competência das autarquias locais, ressalvando-se ainda que a dissuasão da violação das Posturas consiste na fixação de sanção pecuniária designada "multa".

### **3.6- Brasil.**

O Brasil representa um caso único no que se refere ao poder local, na medida em que os Municípios, instituição a que a Constituição da República Federativa de 1988, adiante designada por Constituição, dedica o Capítulo IV (art.ºs 29.º a 31.º), constituem, a par dos Estados, unidades da Federação.

De acordo com o estatuído no art.º 29.º, n.º 1, da Constituição, "o Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará", competindo, nomeadamente, ao Município, nos termos previstos no art.º 30.º da Constituição, "legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei e criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual".

No que se refere aos números, salientam-se os dados dos censos de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística<sup>12</sup>, segundo os quais existem 5565 municípios e de entre estes 3857 possuem Código de Posturas.

Efectivamente, tendo em conta esta realidade, a nossa análise incidirá primacialmente, sobre o Município do Rio de Janeiro e respectivas leis municipais,

---

<sup>12</sup> V. [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

das quais se destacam as posturas municipais, sem prejuízo de focarmos, embora muito superficialmente, outros Municípios.

Assim, iniciaremos a nossa análise pela Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, salientando-se, desde logo, o disposto no art.º 30.º, n.º I, onde se prevê que compete ao Município “legislar sobre assuntos de interesse local”, estipulando-se no art.º 40.º, n.º 1 que “o Poder Legislativo é exercido pela Câmara Municipal, composta de Vereadores, eleitos para cada legislatura, pelo sistema proporcional, dentre cidadãos maiores de dezoito anos, no exercício dos direitos políticos, pelo voto direto e secreto, na forma da legislação federal”.

Neste contexto destaca-se a publicação do Decreto n.º 29881, de 18 de Setembro de 2008, diploma que consolidou as Posturas da Cidade do Rio de Janeiro, que passaram a vigorar de acordo com os livros e regulamentos que constituem os anexos do mencionado Decreto, a saber, Livro I, sobre Posturas Referentes ao Licenciamento e Funcionamento de Actividades Económicas, constituído por três regulamentos (Licenciamento e Funcionamento das Actividades Económicas exercidas em áreas particulares; Autorização e Exercício das Actividades Económicas Exercidas em Área Pública e à Exibição e Exploração de Publicidade) e Livro II, que versa sobre Posturas Referentes à Manutenção da Ordem e Convivência Urbana, constituído por dezanove regulamentos dos quais se destacam o Regulamento n.º 2 (Da Protecção Contra Ruídos), o Regulamento n.º 4 (Da Construção de Canteiros Jardinados e/ou Colocação de Dispositivos Especiais nos Passeios dos Logradouros Públicos) e o Regulamento n.º 9 (Do Tráfego de Veículos e Pedestres nas Vias e Logradouros Públicos).

De acordo com disposto no art.º 98.º do Decreto n.º 29881, as infracções às obrigações contidas naquele Regulamento ficam sujeitas às penalidades, na forma prevista no Código Tributário do Município do Rio de Janeiro e estatuídas nos art.ºs 99.º e seguintes, consistindo essencialmente na fixação de uma “sanção pecuniária” e na aplicação das sanções de “interdição do estabelecimento e cancelamento/cassação do alvará”.

Acresce que encontramos vários exemplos desta estrutura de Postura Municipal, noutros Municípios Brasileiros, como sucede, por exemplo, no Município de São Paulo, que aprovou, através da Lei n.º 606, de 2003, o Código de Posturas Municipais, no âmbito do qual se visa o estabelecimento de princípios e normas disciplinadoras do uso das áreas e do espaço público, da função social da cidade, do bem-estar dos seus habitantes e do Plano Director Estratégico, neste sentido prevê-se, por exemplo, no art.º 17.º, do Capítulo II (Da higiene das vias e

logradouros públicos) que “para preservar a higiene pública, ficam proibidas quaisquer acções que importem em emissão de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos fora dos recipientes e redes próprias para recebê-los”.

De notar que, também neste caso, a dissuasão de comportamentos infractores é assegurada, nos termos previstos no art.º 7.º, do Capítulo III (Das sanções), através da aplicação de sanções pecuniárias, que se traduzem na fixação de uma multa, que pode ser diária.

#### **4- A Natureza jurídica das posturas.**

Antes de abordarmos esta temática lembramos mais uma vez a etimologia da palavra postura avançada por Franz-Paul Langhans, a saber, “pôr regulamentação aos casos concretos ainda não submetidos à disciplina jurídica”<sup>13</sup>, neste mesmo sentido ver por todos José de Melo Alexandrino<sup>14</sup>, «quanto ao conceito, postura significa antes de mais “o acto de pôr”».

Nesta perspectiva coloca-se em seguida a questão relativa à natureza jurídica das posturas, a qual, diremos nós, reclama, *prima facie*, a delimitação face ao conceito de regulamentos de polícia.

Assim parece-nos incontornável, neste domínio, a definição deixada por Marcello Caetano<sup>15</sup>, sobre regulamentos de polícia, como sendo aqueles que “são elaborados independentemente da necessidade de estabelecer os pormenores de aplicação de uma lei, e sem que se fundem na sua força obrigatória, no desempenho das atribuições normais e permanentes da autoridade administrativa”.

Por esta ordem de ideias, Marcello Caetano distinguiu as posturas dos regulamentos policiais, conforme a seguir se transcreve: “segundo o Código Administrativo de 1940, as deliberações das câmaras municipais podem revestir a forma de postura ou regulamento policial sempre que contenham disposições preventivas de carácter genérico e execução permanente. Quando estas deliberações são tomadas por iniciativa da câmara, sobre matérias das atribuições municipais - nasce a postura, regulamento autónomo (...). O carácter preventivo das suas normas confere-lhe natureza policial, visto a polícia se caracterizar pelo fim de prevenir ou evitar danos sociais”.

---

<sup>13</sup> Franz-Paul Langhans, *Estudos de Direito Municipal. As Posturas*, Lisboa, 1938, pág. 18.

<sup>14</sup> José de Melo Alexandrino, «Direito das Autarquias Locais», in Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coords.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. IV, Coimbra, 2010, pág. 37.

<sup>15</sup> Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, Coimbra, 1991, vol. I, pág. 102.

Aderindo a este entendimento, mas aprofundando a análise sobre a natureza jurídica das posturas, Franz-Paul Langhans<sup>16</sup> concebeu uma definição de posturas, no seu duplo aspecto material e formal, como sendo “normas imperativas de conteúdo negativo e fins preventivos, gerais, impessoais, de execução permanente, que os corpos administrativos elaboram no exercício da sua competência regulamentária como entes autónomos e que obrigam na área das respectivas circunscrições, tendo como limites a lei e regulamentos superiores, que elas não podem contrariar ou substituir. A sua coercividade consiste numa pena – em regra multa ou coima – que cominam relativamente a cada caso”.

Mais recentemente, o Professor Freitas do Amaral<sup>17</sup> avançou uma definição de posturas que nos parece próxima da definição de Marcello Caetano, ao entender que “os regulamentos de polícia assumem grande relevância no domínio da administração local, cumprindo a esse propósito distinguir entre as posturas - que são regulamentos locais, independentes ou autónomos - e os regulamentos policiais - que, diversamente, são regulamentos locais, de polícia, mas complementares ou de execução”.

Por seu turno, José de Melo Alexandrino<sup>18</sup> define postura “como o acto normativo geral e abstracto auto-qualificado como tal, proveniente de um órgão colegial democrático-representativo, emanado em matéria de polícia e em áreas de atribuições próprias das autarquias locais”.

De referir ainda sobre esta temática Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado Matos<sup>19</sup>, autores que consideram que “os regulamentos de polícia disciplinam as relações entre a administração pública e os particulares, ou destes entre si (a expressão polícia é utilizada num sentido amplo, não abrangendo apenas a actividade administrativa de manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas)” e que “a postura constitui a forma normal dos regulamentos policiais dos órgãos das autarquias locais”.

Neste domínio trazemos ainda à colação o parecer n.º 28/2008, do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, onde se entendeu, invocando Marcello Caetano<sup>20</sup>, que as «medidas de polícia» configuram-se como «providências limitativas da liberdade de certa pessoa ou do direito de propriedade de

---

<sup>16</sup> Franz-Paul Langhans, *Estudos de Direito Municipal. As Posturas*, Lisboa, 1938.

<sup>17</sup> Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo* [colaboração de Lino Torgal], vol. II, reimp., Coimbra, 2002.

<sup>18</sup> José de Melo Alexandrino, «Direito das Autarquias Locais», pág. 37.

<sup>19</sup> Marcelo Rebelo de Sousa/André Salgado Matos, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 2.ª ed., 2009, Lisboa, págs. 257 e 264, respectivamente.

<sup>20</sup> Marcello Caetano, *Ob. cit.*, vol. II, pág. 1170.

determinada entidade, aplicadas pelas autoridades administrativas independentemente da verificação e julgamento de transgressão ou contravenção ou da produção de outro acto concretamente delituoso, com o fim de evitar a produção de danos sociais cuja prevenção caiba no âmbito das atribuições da polícia»; assim, «basta que o perigo assuma proporções graves para, independentemente da produção de facto delituoso, a polícia poder tomar as precauções permitidas por lei a título de defesa da segurança pública».

Este entendimento do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República foi densificado no parecer n.º 251/1994, conforme se exemplifica no seguinte excerto, no qual se transcreve uma passagem da obra de Franz-Paul Langhans<sup>21</sup>: “as posturas restringem a liberdade dos indivíduos impondo, sob coacção, limites ao exercício de certas actividades e à prática de actos que pela sua natureza possam prejudicar a tranquilidade, a segurança e a higiene pública, dentro dos vários sectores da polícia municipal, que compreenderá a polícia urbana, a polícia rural, a polícia económica, a polícia das estradas e a polícia sanitária”.

Pelo nosso lado, configuramos juridicamente as posturas, do ponto de vista formal, como regulamentos autónomos, de polícia, embora revestindo-se de especificidades que nos levam a concebê-las, acompanhando o entendimento perfilhado por José de Melo Alexandrino, numa perspectiva material, como uma lei local, na medida em que as mesmas introduzem com carácter inovatório, no ordenamento jurídico, comandos normativos, dotados de generalidade e abstracção, embora circunscritos a uma área delimitada do território, fundando-se, o poder de emanar estas normas, directamente na Constituição e sendo as mesmas emitidas por órgãos democrático-representativos.

Neste sentido, Mário Aroso de Almeida<sup>22</sup> considera que “numa palavra, a CRP também admite, pois, a existência de regulamentos contendo normas materialmente legislativas”.

Todavia este entendimento não afasta os aspectos formais, em especial no que se refere aos preceitos constitucionais, entre os quais avultam o conceito de actos legislativos (cfr. art.º 112.º, n.º 1, da Constituição), bem como a consagração, no art.º 241.º da Constituição, de um “poder regulamentar próprio”, sublinhando-se que, como veremos em seguida, quando o Tribunal Constitucional foi chamado a analisar a constitucionalidade de posturas municipais sempre o fez na perspectiva

---

<sup>21</sup> Franz-Paul Langhans, *Estudos de Direito Municipal. As Posturas*, Lisboa, págs. 386 e 387.

<sup>22</sup> Mário Aroso de Almeida, *Ob. cit.*, pág. 517.

de se tratar de regulamentos autónomos, de polícia emitidos pelas autarquias locais para regular interesses próprios que se incluem na sua esfera de atribuições.

Do mesmo modo diremos que o procedimento de elaboração, aprovação e entrada em vigor das posturas segue as normas previstas para os regulamentos, das quais se salienta, desde logo, o disposto no art.º 114.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo, o que serve para dizer que, também neste caso, se deverá sujeitar o projecto de postura a apreciação pública, em observância do estabelecido no art.º 118.º, através da publicação na 2.ª série do Diário da República, para recolha de sugestões, dentro do prazo de 30 dias contados da data de publicação do projecto de postura.

Efectivamente, estabelecendo as posturas, com carácter de inovação a disciplina inicial sobre matérias que se inserem na esfera dos interesses próprios locais e sendo as mesmas dotadas do carácter de generalidade e de abstracção, logo de eficácia externa, incluindo ainda em regra, a criação de contra-ordenações, *ex novo*, dificilmente se compatibilizaria esse facto com uma tramitação que se cingisse tão-só à sua publicitação, nos termos previstos no art.º 91.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, isto é, através de edital, boletim da autarquia local e jornais regionais editados na área do município.

Em síntese, dir-se-á que, competindo à câmara municipal, nos termos previstos no art.º 64.º, n.º 6, alínea a), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, apresentar à assembleia municipal propostas e pedidos de autorização, designadamente em relação à aprovação das posturas e regulamentos do município com eficácia externa, cfr. art.º 53.º, n.º 2, alínea a) do citado diploma legal, o processo de aprovação das posturas contemplará numa fase inicial a aprovação do projecto de postura, pela Assembleia municipal ou pela câmara municipal, pela submissão desse projecto a apreciação pública, pelo prazo de 30 dias (contados da data de publicação do projecto de postura) na 2.ª série do Diário da República, após o que deverão ser analisadas as sugestões se as houver e aprovada a final pela Assembleia Municipal ou caso a iniciativa tenha pertencido à câmara municipal deliberar no sentido de propor a aprovação da postura, isto na eventualidade de não terem sido introduzidas alterações, após a apreciação pública, que impliquem nova sujeição a apreciação pública.

## **5- Posturas e autonomia local**

Como vimos no ponto anterior, as posturas são dotadas de carácter inovatório, ao nível da regulação de matérias que se inserem na esfera dos interesses próprios locais, ou seja, dito de outro modo, regulamentam em “áreas” ainda não abrangidas pela lei constituindo nesta medida uma manifestação do princípio da autonomia local, sendo ilustrativo nesta perspectiva o estatuído no art.º 3.º, n.º 1 da Carta Europeia de Autonomia Local (“entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações uma parte importante dos poderes públicos”).

É neste contexto que relevamos em seguida a doutrina e jurisprudência que directa ou indirectamente estabeleceram a relação entre as posturas municipais e a autonomia local.

### **5.1- Posições doutrinárias**

Neste sentido trazemos à colação a doutrina de que se destaca, em primeiro lugar, Afonso Rodrigues Queiró<sup>23</sup>, que distinguia entre regulamentos externos e internos e entre regulamentos de execução, complementares, delegados, independentes e autónomos, sublinhando quanto a estes últimos que “as pessoas colectivas públicas territoriais, corporativas ou institucionais possuem ou podem possuir, com amplitude variável, certo poder de produção normativa inicial ou primária. Este poder não é o fruto de uma delegação do Governo, como órgão do Estado com competência normativa, e, por outro lado, não lhes pertence originariamente, por natureza ou essência, pelo facto de existirem, como uma espécie de soberania - de tal maneira que se possa dizer que possuem um conatural poder regulamentar de execução e outro para a edição de normas regulamentares independentes no âmbito das suas atribuições”.

Para André Gonçalves Pereira<sup>24</sup>, “a autonomia municipal traduz-se na competência conferida a órgãos municipais para a emissão de regras de Direito. O ordenamento autónomo compreende-se necessariamente como integrado num ordenamento originário, do qual recebe o poder de coerção e o fundamento último de validade”.

---

<sup>23</sup> Afonso Queiró, «Teoria dos Regulamentos», in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, Ano XVII, n.ºs 1, 2, 3 e 4, 19, págs. 14 e 15.

<sup>24</sup> André Gonçalves Pereira, «Direito Municipal: Faculdades Legislativas e Regulamentares dos Municípios, comunicação», in Congresso Hispano-Luso-Americano-Filipino- de Municípios, II Congresso Ibero-Americano, 1959, págs. 17 e 18 e Contribuição para uma Teoria Geral de Direito Municipal, diss. Dactilografada [inédito], Lisboa, 1959, págs. 75 e 76.

Por seu turno, Mário Esteves de Oliveira<sup>25</sup> também alia os regulamentos autónomos à autonomia local, ao defender que “os regulamentos autónomos são, genericamente, manifestação da autonomia reconhecida a um determinado ente administrativo para gerir e cuidar dos interesses que são postos a seu cargo”, avançando este autor que “este poder regulamentar autónomo dos órgãos ou entes administrativos não tem, como já se sugeriu, um fundamento jurídico e natureza unitários (...). Temos, em primeiro lugar, os regulamentos emanados dos órgãos deliberativos das autarquias locais [Assembleias Distrital, Municipal e de Freguesia], no uso da competência regulamentar própria, conferida pelo art.º 242.º da Constituição, para a prossecução de interesses próprios das respectivas populações (...). Isto significa que, em relação a estas necessidades colectivas, por isso que são reconhecidas como interesses próprios das referidas autarquias, elas gozam de um poder regulamentar próprio, autónomo, podendo dispor nessas matérias em tudo quanto lhes aprouver, sem terem que aguardar que o legislador fixe a respectiva disciplina primária”.

Densificando este entendimento, Mário Esteves de Oliveira refere<sup>26</sup> que “as autarquias locais têm, em primeiro lugar, a competência regulamentar autónoma que lhes é reconhecida pelo art.º 242.º da CRP, cabendo o respectivo exercício aos seus órgãos deliberativos – as Assembleias de Freguesia, Municipal e Distrital”, sublinhando que “os regulamentos das autarquias locais não assumem forma especial; acontece, apenas, que, enquanto os respectivos regulamentos autónomos tomam o nome de posturas, os de execução ou delegados são designados pela expressão regulamentos policiais”.

Já para J. J. Gomes Canotilho<sup>27</sup> “os regulamentos das autarquias locais não são meros «prolongamentos das leis», mas a manifestação de um poder normativo descentralizado. Se a lei pode regular os confins entre as duas fontes, ela não pode eliminar o próprio núcleo essencial de reserva autónoma regulamentar. Neste sentido, os regulamentos dos entes autónomos são, nos próprios termos constitucionais (art.º 242.º) subordinados à lei, mas esta encontra limites inderrogáveis na natureza ordenamental autónoma (reserva do núcleo essencial da regulação autonómica como limite da preferência, precedência e reserva de lei). Além disso, o facto de as leis referentes às autarquias locais serem,

---

<sup>25</sup> Mário Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo*, vol. I, pág. 117.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pág. 133.

<sup>27</sup> J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, Coimbra, 1993, anotação II ao art.º 242.º.

frequentemente, leis atribuidoras de funções reconduz, muitas vezes, os regulamentos dos entes autónomos a «regulamentos independentes».”

Neste sentido J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>28</sup> elucidam que “a autonomia regulamentar local exclui qualquer aprovação ou homologação superior dos regulamentos locais e impede a lei ou o regulamento de outra entidade de revogar ou substituir-se ao regulamento autárquico na regulação específica de questões da alçada local (sem prejuízo de os regulamentos locais cederem naturalmente perante a lei geral ou o regulamento geral de entidade tutelar). Neste sentido *translato* existe uma reserva de regulamento local, visto que só ele pode regular, no âmbito local, as questões da competência local. Trata-se ainda de uma expressão da autodeterminação das autarquias, ou seja, da capacidade para governar, sob sua responsabilidade, as questões da sua competência.”

Estes autores avançam ainda que “são muito diferenciadas as formas e designações dos regulamentos locais, as quais se distinguem nomeadamente de acordo com o seu objecto. Os mais típicos dos regulamentos autárquicos são as posturas municipais”.

Neste domínio é elucidativo o comentário de Jorge Miranda e Rui Medeiros, sobre o poder regulamentar próprio das autarquias locais, no sentido de que “o poder regulamentar das autarquias não pode ser simplesmente justificado por uma finalidade de desoneração do legislador, devendo ser antes configurado como um instrumento de auto-determinação dos órgãos autárquicos na realização de interesses próprios ou, em certo sentido, uma espécie de autolegislação democraticamente legitimada e de âmbito local”.

Por seu turno, para Ana Raquel Moniz,<sup>29</sup> “pode falar-se de regulamentos autónomos numa acepção subjectiva, e com isto pretender aludir-se tão-só a todos os regulamentos emanados por entidades integradas na Administração Autónoma. Pelo contrário, o recurso ao critério da relação com a lei impõe a consideração dos regulamentos autónomos como uma das formas de regulamentos independentes, i. e., enquanto normas que estabelecem uma disciplina inicial sobre determinada matéria que integra os interesses próprios cuja prossecução está a cargo da entidade pública”.

---

<sup>28</sup> J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República*, Anotada, 3.ª ed., Coimbra, 1993

<sup>29</sup> Ana Raquel Gonçalves Moniz, «A Titularidade do Poder Regulamentar no Direito Administrativo Português», in *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. 80.º, 2004, pág. 526.

De notar que neste domínio já tinha sido referido, de forma mais incisiva, por José Manuel Sérvulo Correia<sup>30</sup>, que “a autonomia normativa das autarquias – isto é, a titularidade de um poder regulamentar fundado na própria Constituição, tal como o do governo – constitui o esteio mais significativo da autonomia local que, por seu turno, veio revitalizar em muitos Estados contemporâneos o velho princípio da separação de poderes, agora sob nova configuração: a da separação vertical (...) autonomia significa o poder de auto-regular os próprios interesses, de se dar a própria norma”.

Para este autor<sup>31</sup>, “o poder normativo das autarquias locais não é ditado pelas mesmas razões que explicam o poder regulamentar da Administração Central: ao contrário deste último, aquele possui de comum com o poder legislativo a característica de ser exercido por assembleias eleitas por sufrágio directo e, no município, também, embora em menor medida, por uma Câmara Municipal eleita pela mesma forma de sufrágio.” (cfr. art.º 60.º da Lei n.º 169/99, de 18/09, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01).

O mesmo autor defende que<sup>32</sup> “através dos órgãos que elege, o povo escolhe a orientação político-administrativa que presidirá às soluções dadas por via administrativa aos principais problemas da comunidade local. Como a formulação das orientações de base reveste a forma normativa de regulamento, pode afirmar-se que o poder regulamentar é uma expressão da autonomia local”, entendimento este que acompanhamos inteiramente.

Assim, para José Manuel Sérvulo Correia<sup>33</sup>, “ao instituir o estatuto das autarquias locais, o legislador nem pode retirar ao espaço de livre decisão dos órgãos aquelas matérias que exclusivamente respeitam aos interesses próprios das suas populações, nem pode adoptar soluções que restrinjam a autonomia de orientação tal como a própria Constituição a estrutura”.

Em sentido similar, Mário Aroso de Almeida<sup>34</sup> refere, a propósito dos regulamentos autónomos, que “por outro lado admite-se a existência de domínios específicos de reserva de administração, em que os únicos poderes normativos que podem ser exercidos são poderes regulamentares, pelo que está excluída a possibilidade da intervenção do poder legislativo e que pode ser equacionada a inconstitucionalidade

---

<sup>30</sup> José Manuel Sérvulo Correia, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra, 1987, pág. 263.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pág. 263.

<sup>32</sup> *Ibidem*, pág. 265.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pág. 275.

<sup>34</sup> Mário Aroso de Almeida, «Os Regulamentos no Ordenamento Jurídico Português», in *Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, Vol. I, Coimbra, 2008.

de eventuais leis que ponham em causa essas áreas de reserva. Esses domínios específicos dizem respeito (...) às autarquias locais, que resultam de um fenómeno de descentralização administrativa do território e dispõem de órgãos representativos incumbidos da satisfação dos interesses próprios das respectivas populações locais”.

Este autor também defende que “a exigência constitucional de base legal para a emanção de regulamentos independentes autárquicos satisfaz-se, assim, com a previsão dos poderes normativos dos órgãos autárquicos que constam das leis que, em termos gerais, regulam o quadro das atribuições e competências das autarquias locais, sem necessidade de lei que, caso a caso, habilite à emanção de cada regulamento. Discute-se, entretanto, a questão da admissibilidade da emanção de regulamentos autónomos das autarquias locais em áreas de reserva de competência legislativa, designadamente em domínios que contendam com direitos, liberdades e garantias”.

Ainda no domínio da doutrina acolhe-se o entendimento explanado por Luís Cabral Moncada<sup>35</sup>, segundo o qual «a ideia de autonomia faz, porém, das normas autárquicas normas primárias, iniciais, fundadas directamente na Constituição, embora de âmbito de aplicação restrito definido por “interesses próprios das populações respectivas”, nos termos constitucionais (art.º 235.º, n.º 2). É por isso que o regulamento autárquico é diferente do de natureza governamental, dada a necessária relação deste com a lei ordinária. É a conciliação entre estas duas linhas de força, até certo ponto contraditórias, que identifica o que de especial e irreduzível tem o regime das normas em causa».

Assim, sintetiza Luís Cabral de Moncada<sup>36</sup>, “os regulamentos autárquicos que incidam sobre matérias reservadas à lei, podem apresentar carácter inicial, verdadeiramente autónomo e não executivo, desde que o legislador não tenha querido tomar posição sobre o assunto, por um lado e desde que se mantenham nos aspectos de projecção só local das matérias (legislativas) em causa”.

Por seu turno, para Ana Raquel Moniz<sup>37</sup> «um dos corolários da autonomia local reside justamente na autonomia normativa-regulamentar: assim o estabelece já o mencionado artigo 241.º da Constituição, decorrendo a mesma solução do n.º 1 do artigo 3.º da Carta, na medida em prevê, como característica inerente ao conceito de autonomia local, “o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais

---

<sup>35</sup> Luís Cabral de Moncada, *Lei e Regulamento*, Coimbra, 2002, pág. 1091.

<sup>36</sup> *Ibidem*, págs. 1095 e 1096.

<sup>37</sup> Ana Raquel Moniz, «A Titularidade do Poder Regulamentar no Direito Administrativo Português», pág. 539.

regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”. Com efeito, a autonomia de um ente público reside neste poder de criar direito objectivo intersubjectivamente vinculante. Em causa está ainda uma ideia de subsidiariedade enquanto critério de descentralização -, de acordo com a qual se delineiam as tarefas públicas das entidades autárquicas, em obediência à consideração de que as competências administrativas devem ser exercidas pela entidade que se encontre mais próxima do cidadão, e, por esse motivo, as consiga cumprir com maior eficiência e racionalidade (...). Por outro lado, a existência de uma reserva de regulamento local postula que, no âmbito local, a regulação daqueles interesses caiba tão-só às autarquias. E não é de estranhar uma autonomia com esta amplitude, em virtude de a mesma se encontrar fortemente alicerçada no carácter democrático-representativo dos órgãos autárquicos com poder regulamentar, cuja composição resulta do sufrágio directo”.

Em suma, podemos finalizar esta temática em conjunto com José de Melo Alexandrino<sup>38</sup>, autor que destaca como marca distintiva das autarquias locais, no plano constitucional, o facto de apenas elas disporem de “um poder regulamentar próprio directamente fundado no texto constitucional (artigo 241.º da CRP)”.

## **5.2- A jurisprudência do Tribunal Constitucional**

Neste aspecto é interessante cotejar as posições doutrinárias a que aludimos no ponto anterior com a jurisprudência do Tribunal Constitucional, a qual, diga-se desde já, raras vezes abordou directamente esta temática.

Ainda assim salienta-se, acompanhando o Juiz Conselheiro do Tribunal Constitucional Artur Maurício<sup>39</sup>, o acórdão n.º 74/84, proferido pelo Tribunal Constitucional que este autor considera ter sido “uma decisão, de irrecusável relevo, sobre a administração autárquica”, pois no mesmo reconhece-se que “as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio”, que “a exigência da Constituição é tão só a de que, nesta matéria, as autarquias possuam uma reserva de autonomia”, que “a medida desse poder é determinado por lei” e que “o poder regulamentar das autarquias pode respeitar à totalidade dos interesses próprios das respectivas populações ou apenas a algumas das atribuições das autarquias”.

---

<sup>38</sup> José de Melo Alexandrino, *ob.cit.*, pág. 109.

<sup>39</sup> Artur Maurício, «A Garantia Constitucional da Autonomia Local à Luz da Jurisprudência do Tribunal Constitucional», in *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra, 2003.

Todavia, o Tribunal Constitucional salienta neste acórdão que o poder regulamentar tem como limite o domínio reservado à lei “aí só é permitida a intervenção do legislador ou a do Governo quando munido de autorização legislativa. O regulamento – designadamente o dos órgãos autárquicos – só é, aí permitido quando for de simples execução”.

De salientar pela relevância da abordagem sobre a natureza jurídica das posturas e sobre a validade de direito ordinário pré-existente à Constituição, o acórdão n.º 446/91 do Tribunal Constitucional, no qual o Provedor de Justiça requeria, a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade das normas dos artigos 6.º, 20.º e 21.º, alínea b), do *Regulamento Geral da Construção Urbana para a Cidade de Lisboa*, constante de postura municipal aprovada em sessão de 28 de Agosto de 1930.

Neste Acórdão o Tribunal Constitucional começa por destacar que “as normas indicadas constam de um regulamento camarário aprovado por postura da Câmara Municipal de Lisboa, datada de 1930. Tal regulamento constitui assim direito ordinário pré-constitucional visto que, no momento da sua elaboração, não vigorava a actual Constituição da República Portuguesa, nem sequer a Constituição que a precedeu (pode, por isso, dizer-se que foi editado na vigência de uma lei constitucional «remota», para se utilizar uma expressão usada por Miguel Galvão Telles no seu estudo sobre inconstitucionalidade pretérita, à frente citado)”, pelo que após tecer várias considerações sobre esta matéria o Tribunal pronunciou-se no sentido de “não tomar conhecimento dos pedidos de declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral das normas da versão original dos n.ºs 1 e 2 e § 2.º do artigo 20.º e do artigo 21.º do mesmo *Regulamento Geral* e de “não declarar a inconstitucionalidade da norma do artigo 6.º do *Regulamento Geral da Construção Urbana Para a Cidade de Lisboa*, constante da postura municipal aprovada em sessão de 28 de Agosto de 1930 e publicada pelo Edital de 6 de Dezembro de 1930”.

Nesta oportunidade ressalva-se que o Tribunal Constitucional pronunciou-se expressamente sobre a natureza jurídica das posturas, invocando para tanto Marcello Caetano, definindo assim as posturas como “regulamentos que contêm «disposições preventivas de carácter genérico e execução permanente», de carácter autónomo — visto serem tomadas por iniciativa da câmara sobre matéria das atribuições municipais —, ao passo que os regulamentos policiais são regulamentos de execução, tomados «em consequência de competência

especialmente conferida à Câmara por determinada lei, decreto ou regulamento governativo para complemento das suas normas» (*ob. cit.*, I, p. 102)“.

Não esquecendo no entanto que estávamos a analisar os acórdãos do Tribunal Constitucional que se debruçaram sobre posturas, poder regulamentar autónomo e autonomia local, destacamos o Acórdão n.º 110/95, no qual o Tribunal Constitucional desenvolveu a apreciação sobre o poder regulamentar próprio das autarquias locais, ao elucidar que «nos termos do artigo 242.º da CR as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar. Este poder regulamentar independente, directamente oriundo da Lei Fundamental, constitui o cerne da autonomia local, tem, como limites, os enunciados no preceito constitucional e é concebido no âmbito da prossecução das respectivas atribuições autárquicas, para gestão dos interesses próprios (...)”.

Neste acórdão, o Tribunal Constitucional entendeu: “diz-nos, com efeito, o n.º 7 do art.º 115.º da CR que os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão (...). Colhe-se do confronto do n.º 7 com o n.º 6 do artigo 115.º tratar-se de exigência a ser observada por todos os regulamentos, incluindo assim os do Governo, os emanados dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas e os dos órgãos próprios das autarquias locais, pois que, de um outro modo estão todos ligados à lei que necessariamente precede cada um deles, sendo que o papel dessa lei precedente não é sempre o mesmo, como se observa no acórdão do Tribunal Constitucional n.º 76/88 (publicado no *Diário da República*, I Série, de 21 de Abril de 1988): umas vezes a lei a referir é aquela que o regulamento visa regulamentar – será o caso dos regulamentos de execução *stricto sensu* ou dos regulamentos complementares – outras vezes a lei a indicar é a que define a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão (...).”

De notar que, no caso concreto, o Tribunal Constitucional entendeu que “a menção contida logo no artigo 1.º do Regulamento e, bem assim, a mais completa, constante do livro das actas da Assembleia Municipal – cujo acesso sem dúvida é facultado aos destinatários das normas - respeitam minimamente o princípio da primariedade da lei, informam da lei habilitante e, como tal, garantem os valores de segurança e transparência que se pretendem acautelar”, concluindo também que “este Tribunal vem considerando integrar-se na competência legislativa concorrente da Assembleia da República e do Governo a criação *ex novo* de contra-ordenações ou a conversão em contra-ordenações de anteriores contravenções

puníveis com pena não restritiva de liberdade e, bem assim, a fixação da respectiva punição. Quanto a este último ponto, porém, tem-se entendido que, sob pena de inconstitucionalidade, o Governo não pode ultrapassar o regime geral de punição fixado no Decreto-Lei n.º 433/82 (...). O mesmo raciocínio é aplicável às coimas estabelecidas pelas autarquias no âmbito dos seus poderes de normação, havendo apenas que ter em conta (quanto ao limite máximo) o preceituado no artigo 21.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, atrás citado<sup>40</sup>.

Termos em que, estando em causa, neste acórdão, o valor do limite mínimo da coima e não um montante inferior ao mínimo fixado no artigo 17.º do Decreto-lei n.º 433/82, o Tribunal Constitucional pronunciou-se pela não existência de violação do preceituado no artigo 168.º, n.º 1, alínea d) da Constituição.

O Tribunal Constitucional voltou a debruçar-se, mais recentemente, sobre o poder regulamentar das autarquias locais, no acórdão n.º 394/2002, no qual se pronunciou sobre a constitucionalidade do Código das Posturas Municipais de Alter do Chão, sufragando o entendimento de que «a norma questionada - artigo 94.º do Código de Posturas Municipais - tem como objecto a regulamentação da utilização das instalações sanitárias pertencentes ao Município; logo, tem como fim implícito a regulamentação de matérias que se situam no âmbito da sua competência legal, uma vez que estabelece o uso e destino a dar para a conservação, manutenção e fruição de determinados bens pertencentes ao domínio público da autarquia, desta arte se vislumbrando o objectivo determinante que presidiu a esta específica actividade regulamentar na matéria (...). Como dizem Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>41</sup>, “o núcleo da autonomia local consiste no direito e na capacidade efectiva de as autarquias locais regularem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade, e no interesse das populações, os assuntos que lhe estão confiados”. Assiste, pois, razão à entidade recorrente quando afirma na sua alegação que “no que respeita à competência objectiva, ela decorre, bem vistas as coisas, da ampla legitimação dos municípios para editarem regulamentos autónomos sobre toda e qualquer matéria situada no âmbito das suas atribuições e competências legais, exercendo, por esta via, o poder regulamentar autónomo que a própria Lei Fundamental lhes outorga”».

---

<sup>40</sup> Actualmente artigo 55.º, n.º 2, da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, Lei das Finanças Locais, onde se prevê que “as coimas a prever nas posturas e regulamentos municipais não podem ser superiores a 10 vezes a retribuição mínima mensal garantida para as pessoas singulares e a 100 vezes aquele valor para as pessoas colectivas, nem exceder o montante das que sejam impostas pelo Estado para contra-ordenações do mesmo tipo” (DL n.º 143/2010, de 31 de Dezembro, fixou SMN em € 485).

<sup>41</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª edição, p. 895.

Assim, o Tribunal Constitucional concluiu que “no caso em análise -, em que está apenas em causa a regulamentação da disciplina de utilização de bens do domínio público municipal que são instalações sanitárias abertas ao público num mercado municipal -, torna-se notório, através do que se prescreve no indicado art.º 39.º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 100/84, que é deste normativo que resulta a atribuição, por lei formal, da competência «objectiva» à assembleia municipal para edição de normas regulamentares (...) a menção ínsita no edital n.º 23/85 da Câmara Municipal de Alter do Chão deve considerar-se suficiente para definir com clareza, quer a competência objectiva, quer a subjectiva, para a emissão da postura em causa, desta sorte se satisfazendo a exigência constitucional constante do n.º 7 do artigo 115.º da Lei Fundamental na versão decorrente da Lei Constitucional n.º 1/82” (em sentido similar ver por todos os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 77/2003 e 183/03).

A jurisprudência invocada permite-nos concluir que, se por um lado o Tribunal Constitucional reafirmou consecutivamente o entendimento de que as autarquias locais dispõem de um “poder regulamentar independente, directamente oriundo da Lei Fundamental”, constituindo esse poder o cerne da autonomia local, por outro lado clarificou os limites inerentes a esse poder regulamentar próprio, sublinhando neste domínio que o poder regulamentar tem como limite o domínio reservado à lei “aí só é permitida a intervenção do legislador ou a do Governo quando munido de autorização legislativa. O regulamento – designadamente o dos órgãos autárquicos – só é, aí permitido quando for de simples execução”.

## **6- Limites à criação de posturas**

Neste domínio a nossa apreciação terá como ponto de partida o estabelecido no art.º 242.º da Constituição da República Portuguesa, que consagra o poder regulamentar próprio das autarquias locais “nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar”.

Num contexto mais amplo, mas que não deixa de poder ser extrapolado para as posturas, a doutrina, de que se destaca Afonso Rodrigues Queiró<sup>42</sup>, aponta, designadamente, como limites ao exercício do poder regulamentar, os princípios jurídicos fundamentais não escritos, os princípios constitucionais escritos – a própria Constituição da República, os princípios gerais de direito administrativo,

---

<sup>42</sup> Afonso Rodrigues Queiró, *ob. cit.*, págs. 17, 18 e 19.

subordinação à lei e reserva da lei (os únicos regulamentos que nas matérias reservadas à lei se admitem são os regulamentos de execução).

Neste plano, destaca-se também o entendimento sufragado por André Gonçalves Pereira<sup>43</sup>, ao defender que “o Direito Municipal está subordinado a todo o Direito Geral, quer legal, quer regulamentar, não podendo portanto estatuir sobre matéria que já tenha sido regulada, ou as suas prescrições contrariar as das fontes gerais”.

Por sua vez, Mário Esteves de Oliveira<sup>44</sup>, enuncia como limites do exercício do poder regulamentar próprio, em primeiro lugar, o facto de os regulamentos não poderem “conter disciplina contrária aos preceitos de valor normativo superior”, entendendo ainda que, nas autarquias locais, deverá ser observada a seguinte hierarquia: princípios gerais de direito; regulamentos das entidades tutelares se as houver; posturas distritais; posturas municipais - regulamentos camarários de execução das posturas; posturas paroquiais - regulamentos da junta de freguesia.” Por seu turno, Ana Raquel Moniz<sup>45</sup> identifica as “especiais limitações dos regulamentos autónomos” ao esclarecer que «para lá da obediência ao princípio da legalidade, o artigo 241.º da Constituição refere-se a outro tipo de limites. Embora sem a pretensão de tematizar *ex professo*, neste momento, o problema da hierarquia dos regulamentos, a fórmula constitucional deixa entrever a existência, no âmbito das autarquias locais, de uma relação de prevalência entre as diversas fontes regulamentares. Assim, e independentemente do necessário respeito pelo princípio da legalidade, os regulamentos autárquicos encontram-se subordinados aos emitidos pelas autarquias de grau superior ou pelas autoridades com poder tutelar”.

Neste domínio suscita-nos interesse, atendendo à sua pertinência e relevância, as questões suscitadas por J. C. Vieira de Andrade<sup>46</sup>, a propósito da “jurisprudência do Tribunal Constitucional que, nos acórdãos n.ºs 74/84 e 248/86, declarou com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade de normas contidas em duas posturas municipais reguladoras da fixação de propaganda por partidos políticos e outras entidades. Nestes acórdãos, tirados por unanimidade, o Tribunal considerou que os regulamentos autárquicos contrariavam a Constituição, quer sob o ponto de vista orgânico, quer sob o ponto de vista material. A inconstitucionalidade material resultaria de se tratar, nos casos em questão, de normas restritivas de direitos,

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, págs. 8 e 9.

<sup>44</sup> *Ibidem*, págs. 139 a 142.

<sup>45</sup> *Ibidem*, pág. 543.

<sup>46</sup> J. C. Vieira de Andrade, «Autonomia Regulamentar e Reserva de Lei», *in* Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queirós, Vol. I, Coimbra, págs. 1 e 2.

liberdades e garantias sem o carácter de generalidade e abstracção exigido pelo n.º 3 do art.º 18.º da Constituição (...). De facto, afirma-se em ambos os acórdãos - apoiados, aliás, na doutrina - que a própria regulamentação (e não apenas a restrição) dos direitos, liberdades e garantias tem de ser feita por lei ou então com base na lei, mas sempre em termos de aos regulamentos da Administração, no caso, aos provenientes dos órgãos autárquicos, não poder aí caber mais que o estabelecimento de meros pormenores de execução. Ora, este entendimento estrito da reserva de lei suscitou-nos de imediato algumas dúvidas, precisamente porque e na medida em que é confrontado com a reserva de autonomia que a Constituição por sua vez garante às autarquias locais”.

Assim, para este autor<sup>47</sup>, “pode, pois afirmar-se com a concordância geral que toda a matéria dos direitos, liberdades e garantias está incluída na reserva de lei, constituindo, nas palavras de A. Queiró, *um domínio legislativo por excelência*. A reserva normativa é, nesta matéria, uma *reserva global*.”

Mas significa isso que a reserva material seja igualmente uma reserva integral ou total, em termos de estar aí proibida qualquer intervenção normativa da Administração? Valerá a imposição ao legislador de ocupação intensiva desta área de uma forma idêntica, sejam quais forem os aspectos da matéria em causa?

Pensamos que não, que é perfeitamente admissível que a exigência constitucional de intensidade normativa da lei não seja uniforme para todo o domínio reservado. Pensamos até que não pode ser outro o entendimento da reserva da lei numa matéria tão vasta e difusa como é a dos direitos, liberdades e garantias. A reserva material da lei, mesmo que tendencialmente total, há-de ser elástica, capaz de permitir ou de suportar algumas compressões, a fim de se adaptar à diversidade dos tipos de intervenção normativa, segundo o modo, a qualidade ou o grau de interferência no campo dos direitos fundamentais”.

O mesmo autor<sup>48</sup> clarifica ainda que “a previsão expressa na Constituição de um poder regulamentar próprio das autarquias locais será interpretado no contexto acabado de definir, representando, portanto, em correspondência, a garantia de uma reserva de normação e a imposição ao legislador da definição de uma zona de competência normativa exclusiva dos entes autárquicos”.

De facto este autor<sup>49</sup> vai ainda mais longe ao defender que “na verdade, a titularidade de um poder regulamentar independente constitui o cerne da

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, págs. 9 e 10.

<sup>48</sup> *Ibidem*, págs. 21 e 22.

<sup>49</sup> *Ibidem*, nota de rodapé n.º 40.

autonomia local<sup>50</sup>. O fundamento geral da atribuição de poderes regulamentares às autarquias – reconhecimento de uma vontade colectiva, diferente da vontade geral, para prossecução de interesses próprios, diferentes do interesse nacional (...) concretiza-se na aproximação entre o autor e o destinatário da norma, na maior abertura à participação e influência das forças sociais, bem como na libertação do legislador do encargo, que nem sempre estaria em condições de cumprir adequadamente, de ponderar as circunstâncias específicas das diversas zonas do território”.

Por seu turno, Luís Cabral de Moncada<sup>51</sup>, defende que «é-se, portanto, levado a admitir que um regulamento autárquico emitido no uso de poderes próprios pode incidir sobre matérias reservadas à lei. Pode incidir de dois pontos de vista. Em primeiro lugar, e como já se viu, a noção material de lei não obriga necessariamente a um tratamento exaustivo pelo legislador de todos os aspectos das matérias legislativas, ou seja, as matérias reservadas à lei devem ser tratadas nessa forma só até onde o exigir a materialidade legislativa, nos aspectos essenciais do domínio a requerer tratamento legislativo. (...) Logo daqui se conclui que as entidades autárquicas locais beneficiam da capacidade de dispor sobre matérias legislativas invocando poderes próprios porque a reserva de lei não é integral.»

Para este autor<sup>52</sup>, «o princípio da autonomia enquanto elemento integrante do modelo político constitucional, ao mais alto nível, exige que a distribuição do poder normativo se faça respeitando o quadro prévio de uma comunidade política complexa, diferenciada e plural. (...) Por sua vez, e de acordo com esta opção, o núcleo de matérias próprias da capacidade normativa das autarquias há-de ser suficientemente significativo e não subsidiário relativamente às matérias da reserva de lei. O contrário seria desvalorizar a autonomia.»

Também Jorge Miranda e Rui Medeiros<sup>53</sup> salientam que “se a reserva de lei assumisse um perfil totalmente impenetrável para os órgãos autárquicos, a sua feição centralizadora, num contexto marcado pela expansão das normas de reserva, comprimiria significativamente o poder local”.

Todavia poder-se-á dar o caso de o poder normativo não respeitar a reserva de lei, em matéria de direitos, liberdades e garantias, ver por todos neste sentido José de

---

<sup>50</sup> Assim, Afonso Queiró, *ob. cit.*, págs. 431 e ss

<sup>51</sup> Luís Cabral de Moncada, *ob. cit.*, pág. 1096.

<sup>52</sup> *Ibidem*, pág. 1099.

<sup>53</sup> *Ibidem*, pág. 488.

Melo Alexandrino<sup>54</sup> sobre o art.º D-3/50.º, n.º 2, alíneas a) e b) e art.º D-3/51.º, n.º 1, do Código Regulamentar do Município do Porto, ao concluir que “a inconstitucionalidade orgânica e material do regulamento deriva quer da invasão de um âmbito da função legislativa por parte de um órgão da Administração Pública autárquica, quer da violação da reserva material de lei, por estarem em causa uma afectação de direitos, liberdades e garantias e uma simultânea violação da reserva de lei parlamentar, não estando excluída a ofensa às exigências da proibição do excesso”.

Do que vem de ser dito retiramos o entendimento de que o exercício do poder para elaborar e aprovar posturas comporta limites materializados desde logo no art.º 241.º da Constituição, sublinhando-se no entanto, em conjunto com a doutrina, em especial com José Carlos Vieira de Andrade, Luís Cabral de Moncada, Jorge Miranda e Rui Medeiros, que a reserva de lei, em sentido material, não é absoluta, sendo ainda permitida a intervenção normativa da Administração, tanto mais que “as matérias reservadas à lei não obriga necessariamente a um tratamento exaustivo pelo legislador de todos os aspectos das matérias legislativas”.

## **7- O papel actual das posturas municipais**

De notar que o poder regulamentar próprio das autarquias locais, e em especial o poder para elaborar e aprovar posturas tem sido alvo de compressões materializadas num primeiro momento pelo protagonismo da lei, facto assinalado, de forma algo visionária, por José Manuel Sérvulo Correia<sup>55</sup> ao referir que “necessário é, porém, que a avançada legislativa não desfigure a autonomia autárquica, delimitada esta por um núcleo essencial de interesses específicos que a Constituição, aliás compreensivelmente, não define”.

No mesmo sentido propugnou Luís Cabral de Moncada<sup>56</sup> ao defender que «a intersecção de matérias próprias da reserva de lei e da reserva de normação autárquica funciona em dois sentidos: tanto possibilita a incursão de regulamentos autárquicos nos domínios da reserva de lei, em aspectos secundários, claro está, e com carácter executivo, como se viu, como o avanço da regulamentação legislativa até aos pormenores e mesmo que de relevância meramente local, assim comprimindo a reserva autárquica de normação. Necessário é, porém, que a

---

<sup>54</sup> José de Melo Alexandrino, «Limites à regulamentação municipal no âmbito da propaganda política», in *Revista Direito Regional e Local*, n.º 10, Abril/Junho de 2010.

<sup>55</sup> Luís Cabral de Moncada, *ob. cit.*, pág. 1101.

<sup>56</sup> *Ibidem*, pág. 1101.

avançada legislativa não desfigure a autonomia autárquica, delimitada esta por um núcleo essencial de interesses específicos que a Constituição, aliás, compreensivelmente, não define.»

Mas existe ainda um outro momento mais recente de constrangimento ao poder de elaborar e aprovar posturas municipais, corporizado na hegemonia dos regulamentos sobre as posturas, aspecto bem evidenciado por José de Melo Alexandrino, ao sustentar que “se até à entrada no século XX o papel proeminente foi ocupado pelas posturas, pelo menos a partir da segunda metade desse século o lugar passou a ser ocupado pelos regulamentos autárquicos, os quais podem ser de variadas espécies (autónomos e de execução, nomeadamente)”.

Efectivamente este autor sintetiza que as posturas foram “ofuscadas nos últimos 100 anos pela omnipresença da lei e nas últimas décadas pelo protagonismo dos regulamentos”.

De facto constitui um exemplo paradigmático desta realidade a aprovação do Código Regulamentar do Município do Porto, publicado no Diário da República, 2.<sup>a</sup> Série, n.º 56, de 19/03/2008 (alterações publicadas no DR, 2.<sup>a</sup> Série, n.º 50, de 11/03/2011), iniciativa que apesar de possuir inegáveis vantagens ao coligir num único Código todos os regulamentos do Município com eficácia externa, desde logo facultando aos próprios serviços e aos particulares, em especial aos munícipes, uma consulta das disposições regulamentares mais célere e eficaz, não permitiu a “sobrevivência” do Código de Posturas de 1972, sendo bem expressiva desta realidade a referência que se transcreve em seguida da nota explicativa deste regulamento: “são entretanto, formalmente eliminadas múltiplas disposições cuja actualidade se tinha perdido. No que, em particular diz respeito ao Código de Posturas de 1972, incorporam-se no presente Código, em diferentes locais, consoante as matérias, o escasso número de preceitos que ainda fazia sentido manter em vigor, procedendo-se, por conseguinte à sua revogação em bloco”.

Acresce que a iniciativa do Município do Porto, de coligir num único Código Regulamentar todos os regulamentos com eficácia externa, nos merece algumas reservas, por se entender que a mesma é susceptível de esbater a fronteira entre regulamentos complementares e de execução e os regulamentos autónomos, no caso vertente, as posturas.

Realça-se todavia, em sentido inverso, as iniciativas de aprovação de uma nova geração de Códigos de Posturas Municipais, sendo exemplo paradigmático desta tendência o Município de Chaves, que aprovou na sessão da Assembleia Municipal

de Chaves, realizada em 28/02/2007, um novo Código de Posturas do Município<sup>57</sup>, que revogou o anterior Código de Posturas, que tinha sido aprovado pela Assembleia Municipal de Chaves, em 03/10/1984, bem como o Município de Campo Maior, que também aprovou um novo Código de Posturas, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 22, de 2 de Fevereiro de 2009, o qual revogou o antigo Código de Posturas de 1984.

Assim poderemos dizer que, apesar das vicissitudes a que as posturas têm sido sujeitas, continua a existir um conjunto de matérias como seja o caso da utilização do domínio público municipal, do ordenamento do trânsito nas vias sob jurisdição das câmaras municipais (cfr. art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 44/2005, de 23 de Fevereiro, diploma que alterou e republicou o Código da Estrada) ou a limpeza e higiene das vias públicas e demais lugares públicos que reclamam por excelência a sua intervenção, de forma a dissuadir condutas lesivas dos bens e interesses locais, através da “ameaça” de aplicação de sanções (coimas) que lhes está associada, regulando deste modo em “áreas” que a lei não abarca, nem diremos nós, deverá contemplar, dada a natureza essencialmente local dos interesses em causa.

## **8- Conclusão**

As várias dimensões abordadas das posturas municipais permitem-nos retirar as seguintes conclusões:

- i) A evolução histórica das posturas permite-nos realçar alguns aspectos que perduraram até aos dias hoje, assinalando-se *prima facie* o facto de as posturas visarem a regulação de condutas, com carácter preventivo, susceptíveis de causarem danos para interesses próprios locais, em matérias de polícia, a saber, segurança, salubridade ou higiene de ruas e demais lugares públicos, matérias que ainda hoje reclamam principalmente a intervenção das posturas, dado o carácter impositivo das suas normas associado ao estabelecimento de sanções pecuniárias, consubstanciadas na aplicação de coimas.
- ii) Nos países lusófonos, em especial em Cabo Verde e em Moçambique, constata-se uma grande aproximação ao nosso ordenamento jurídico, embora fazendo-se sentir com maior acutilância no que se refere ao primeiro daqueles países, sendo exemplo paradigmático a consagração constitucional de um poder regulamentar próprio das autarquias locais, numa redacção muito similar

---

<sup>57</sup> Fonte: [www.cm-chaves.pt](http://www.cm-chaves.pt)

à do art.º 241.º da Constituição da República Portuguesa. De notar que no âmbito da Lei n.º 134/IV/95, de 3 de Julho, diploma que aprovou o Estatuto dos Municípios, em Cabo Verde, prevê-se expressamente no art.º 81.º, n.º 1, alínea d), que compete exclusivamente à assembleia municipal aprovar posturas sobre matéria da sua competência, cabendo, por seu turno, à câmara municipal, “elaborar e aprovar posturas sobre matérias da sua competência própria ou delegada”. Em sentido similar a Lei n.º 2/97, de 28 de Maio, diploma que estabeleceu a Lei de Bases das Autarquias, em Moçambique, prevê no art.º 45.º, n.º 3, alínea a), que compete à assembleia municipal, sob proposta ou a pedido de autorização do conselho municipal, aprovar regulamentos e posturas. Destes países distinguimos o Brasil, por ser o único país estudado que confere poder legislativo aos municípios, existindo, segundo dados dos censos de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 5565 municípios, dos quais 3857 possuem Código de Posturas (sob a forma de leis municipais). Em todos estes países existem posturas municipais dotadas de características muito semelhantes às posturas do nosso ordenamento jurídico quer pela materialização de poderes de polícia urbana, das estradas e sanitária, quer pelo carácter sancionatório manifestado em regra através da aplicação de coimas, quer ainda pela regulação de interesses eminentemente locais.

- iii) No que concerne à natureza jurídica conclui-se, numa primeira abordagem, que as posturas são, do ponto de vista formal, regulamentos autónomos, de polícia, na medida em que comportam limitações à liberdade individual, visando a protecção de interesses e a prevenção de danos sociais, ao nível local, em matéria da esfera das atribuições próprias das autarquias locais. Todavia defende-se que numa perspectiva material as posturas são leis locais, na medida em que as mesmas introduzem com carácter inovatório, no ordenamento jurídico, comandos normativos, dotados de generalidade e abstracção, embora circunscritos a uma área delimitada do território, fundando-se o poder de emanar estas normas, directamente na Constituição e sendo as mesmas emitidas por órgãos democrático-representativos.
- iv) As posturas são indissociáveis da autonomia local, acompanhando-se neste domínio a doutrina, de que se destaca José Manuel Sérvulo Correia, segundo o qual “a autonomia normativa das autarquias – isto é, a titularidade de um poder regulamentar fundado na própria Constituição, tal como o do Governo – constitui o esteio mais significativo da autonomia local que, por seu turno, veio revitalizar em muitos Estados contemporâneos o velho princípio da separação

de poderes, agora sob nova configuração: a da separação vertical (...) autonomia significa o poder de auto-regular os próprios interesses, de se dar a própria norma". No mesmo sentido, Mário Aroso de Almeida admite "a existência de domínios específicos de reserva de administração, em que os únicos poderes normativos que podem ser exercidos são poderes regulamentares, pelo que está excluída a possibilidade da intervenção do poder legislativo e que pode ser equacionada a inconstitucionalidade de eventuais leis que ponham em causa essas áreas de reserva. Esses domínios específicos dizem respeito (...) às autarquias locais, que resultam de um fenómeno de descentralização administrativa do território e dispõem de órgãos representativos incumbidos da satisfação dos interesses próprios das respectivas populações locais". Neste domínio salienta-se também o Acórdão n.º 110/95 do Tribunal Constitucional no qual aquele venerando Tribunal desenvolveu a apreciação sobre o poder regulamentar próprio das autarquias locais, ao elucidar que «nos termos do artigo 242.º da CR as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar. Este poder regulamentar independente, directamente oriundo da Lei Fundamental, constitui o cerne da autonomia local, tem, como limites, os enunciados no preceito constitucional e é concebido no âmbito da prossecução das respectivas atribuições autárquicas, para gestão dos interesses próprios (...)".

- v) Parece-nos contudo evidente que as posturas têm sido preteridas num primeiro momento pela lei e mais recentemente pelos regulamentos: tal como assinala José de Melo Alexandrino, "as posturas foram ofuscadas nos últimos 100 anos pela omnipresença da lei e nas últimas décadas pelo protagonismo dos regulamentos". Constitui, em nossa opinião, um reflexo desta realidade a aprovação do Código Regulamentar do Município do Porto. Ainda assim, verificam-se iniciativas em sentido oposto como seja o caso do Município de Chaves, que aprovou na sessão da Assembleia Municipal de Chaves, realizada em 28/02/2007, um novo Código de Posturas do Município, que revogou o anterior Código de Posturas (aprovado pela Assembleia Municipal de Chaves, em 03/10/1984), bem como o Município de Campo Maior, que também aprovou um novo Código de Posturas, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 22, de 2 de Fevereiro de 2009, o qual revogou o antigo Código de Posturas de 1984.

vi) Esperemos não estar perante o “último fôlego” das posturas municipais, uma vez que o dinamismo que revelam em países como Cabo Verde ou Brasil e a capacidade de sobrevivência que manifestaram ao longo dos séculos traduzem um “saldo positivo”, que reclama a continuação da sua aplicação, embora com as adaptações necessárias ao actual ordenamento jurídico.

## Bibliografia

**Alexandrino**, José de Melo, «Direito das Autarquias Locais», in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. IV, Almedina, 2010.

**Alexandrino**, José de Melo, «Limites à Regulamentação Municipal no Âmbito da Propaganda Política», in *Revista Direito Regional e Local*, n.º 10, Abril/Junho de 2010.

**Almeida**, Mário Aroso de, «Os Regulamentos no Ordenamento Jurídico Português», in *Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, Vol. I, Coimbra, 2008.

**Amaral**, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo* [colaboração de Lino Torgal], Vol. II, reimp., Coimbra, 2002.

**Amaral**, Diogo Freitas do, «O Poder Sancionatório da Administração Pública», in *Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, Vol. I, Coimbra, 2008.

**Andrade**, José Carlos Vieira de, «Autonomia Regulamentar e Reserva de Lei», in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Vol. I, Coimbra, 1987.

**Caetano**, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, vols. I e II, Coimbra, 1991.

**Caetano**, Marcello, *Estudos da História da Administração Pública Portuguesa* (organizado por Diogo Freitas do Amaral), Coimbra, 1994.

**Canotilho**, J. J. Gomes/**Moreira**, Vital, *Constituição da República Portuguesa*, Anotada, 3.ª ed., Coimbra, 1993.

**Canotilho**, J. J. Gomes, *Direito Constitucional*, Coimbra, 1993.

**Correia**, José Manuel Sérvulo, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra, 1987.

**Langhans**, Franz-Paul, *Estudos de Direito Municipal. As Posturas*, Lisboa, 1938.

**Magalhães**, Joaquim Romero de, in José Mattoso, *História de Portugal*, 3.º Vol., Lisboa, 1993.

**Maurício**, Artur, «A Garantia Constitucional da Autonomia Local à luz da Jurisprudência do Tribunal Constitucional», in *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra, 2003.

**Machete**, Rui, «O Poder Local e o Conceito de Autonomia Institucional» (1988), in *Estudos de Direito Público e Ciência Política*, Lisboa, 1991.

**Miranda**, Jorge/**Medeiros**, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra, 2007.

- Moncada**, Luís Cabral de, *Lei e Regulamento*, Coimbra, 2002.
- Moniz**, Ana Raquel Gonçalves, «A Titularidade do Poder Regulamentar no Direito Administrativo Português», in *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. 80.º, 2004.
- Nabais**, José Casalta, «A Autonomia Local, (Alguns aspectos gerais)», in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Vol. II, Coimbra, 1993.
- Oliveira**, António Cândido de, *A Democracia Local» (alguns aspectos)*, Coimbra, 2005.
- Oliveira**, Mário Esteves de, *Direito Administrativo*, Vol. I, Lisboa, 1980.
- Oliveira**, Mário Esteves de/**Gonçalves**, Pedro Costa/**Amorim**, J. Pacheco de, *Código do Procedimento Administrativo comentado*, 2.ª ed., Coimbra, 2001.
- Pereira**, Virgílio Ferreira de Fontes, *O Poder Local*, Lisboa, 1998 (Tese inédita).
- Pereira**, André Gonçalves, «Direito Municipal: Faculdades Legislativas e Regulamentares dos Municípios», comunicação, in *Congresso Hispano-Luso-Americano-Filipino- de Municípios*, II Congresso Ibero-Americano, Lisboa, 1959.
- Pereira**, André Gonçalves, *Contribuição para uma Teoria Geral de Direito Municipal*, diss. Dactilografada [inédito], Lisboa, 1959.
- Queiró**, Afonso Rodrigues, «Teoria do Regulamento», *Revista de Direito e Estudos Sociais*, Ano XVII, n.ºs 1, 2, 3 e 4, 19, (PP).
- Sardinha**, José Miguel, *Os Limites à Autonomia das Autarquias Locais na Ordem Jurídica Constitucional*, Lisboa, 1990 (Tese de mestrado inédita).
- Saraiva**, José H., «Evolução Histórica dos Municípios Portugueses», in AAVV, *Problemas de Administração Local*, Lisboa, 1957.
- Sousa**, Marcelo Rebelo de/Matos, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 2.ª ed., Lisboa, 2009.

## Fontes

[www.cmsv.cv](http://www.cmsv.cv)

[www.cmpraia.cv](http://www.cmpraia.cv)

[www.cmmost.cv](http://www.cmmost.cv)

[www.alfa.cv](http://www.alfa.cv)

[www.stat-guineebissau.com](http://www.stat-guineebissau.com)

[www.cm-bissau.com](http://www.cm-bissau.com)

[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

[www.cm-chaves.pt](http://www.cm-chaves.pt)

[www.dre.pt](http://www.dre.pt)