

ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
**MUNICÍPIOS  
PORTUGUESES**

Sede:  
Av. Marnoco e Sousa, 52  
3004-511 COIMBRA  
Telef: 239 40 44 34  
Fax: 239 701 862  
E-mail: [anmp@anmp.pt](mailto:anmp@anmp.pt)  
<http://www.anmp.pt>

Delegação:  
Av. Elias Garcia, 7-1º  
1000-146 LISBOA  
Telef: 21 79356 57 / 62  
Fax: 21 793 66 64  
E-mail: [dlisboa@anmp.pt](mailto:dlisboa@anmp.pt)

AV. MARNOCO E SOUSA, 52  
3004-511 COIMBRA  
TEL: 239 404 434  
FAX: 239 701 760 / 862  
E-MAIL: ANMP@ANMP.PT  
PESSOA COLECTIVA DE  
UTILIDADE PÚBLICA  
D. R. 1ª SÉRIE Nº 276 DE 30.11.85  
NIF: 501 627 413

Circ. 29 /2002

07 03 2002

"Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações constantes da Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro. Publicidade das deliberações dos órgãos municipais e das decisões dos seus membros".

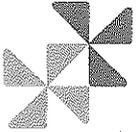
O artigo 91.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, estabelece a forma de publicitação das deliberações dos órgãos autárquicos bem como das decisões dos respectivos titulares, destinadas a ter eficácia externa.

Para além da publicação em Diário da República, quando a lei expressamente o determinar, refere-se no normativo em causa que aqueles actos devem ser publicados em edital afixado nos lugares de estilo, em boletim da autarquia e nos jornais regionais editados na área do respectivo município, que reúnam as condições estabelecidas no n.º 2 do mesmo artigo 91.º. Contudo, consigna-se que as tabelas de custos relativos à publicação de tais actos são estabelecidas anualmente por portaria.

Ora, a primeira questão que importa equacionar, relativamente a esta matéria, tem a ver com a ausência da portaria que estabelece a tabela de custos. Com efeito, tal regulamento não foi ainda publicado, o que levanta a questão de saber se neste momento o normativo em causa, que estabelece a obrigatoriedade de publicação nos jornais regionais, pode ou não ser aplicado.

Trata-se de matéria deveras importante, na medida em que, sem essa regulamentação, não é possível a aplicação integral do normativo legal. Não resultando directamente da lei a inexecutabilidade prática das novas regras, a aplicação uniforme e integral desta norma legal parece-nos materialmente impossível, por ausência da respectiva regulamentação.

Por isso, entende a ANMP que, até que seja publicada a portaria em causa, não existe qualquer obrigatoriedade de publicação das deliberações dos órgãos autárquicos bem como das decisões dos respectivos titulares, destinadas a ter eficácia externa, nos jornais regionais.



Por outro lado, e do ponto de vista estritamente político, a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) discorda profundamente do preceito legal que obriga à publicação das deliberações dos órgãos autárquicos bem como das decisões dos respectivos titulares, destinadas a ter eficácia externa, nos jornais regionais. Aliás, no parecer que oportunamente emitiu sobre o projecto de alteração à Lei n.º 169/99, esta Associação manifestou a sua divergência relativamente a tal proposta, por considerar um excesso de publicitação, sem razoabilidade e com consequências financeiras relevantes.

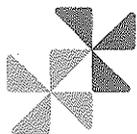
Com efeito, a publicação dos actos de eficácia externa nos jornais regionais constitui uma forma de claro intervencionismo naqueles periódicos, assegurando-se-lhes, à custa do orçamento municipal, uma receita substancial, que certamente contribuirá para o seu equilíbrio financeiro. Tentou-se, assim, de uma forma perfeitamente inviesada, colocar os municípios a financiar os jornais regionais, como se tal fosse ou pudesse ser uma das atribuições municipais.

Face ao imperativo legal é legítimo que se questione qual foi afinal o objectivo do legislador, se aquele de levar ao conhecimento dos munícipes os actos municipais com eficácia externa ou, pelo contrário, o de proceder ao financiamento da comunicação social. Tudo leva a crer que foi esta última hipótese, o que é verdadeiramente incompreensível, uma vez que a ANMP tem por entendimento que o poder político não deve financiar a comunicação social.

Não se diga, argumentando em contrário, que se pretendeu assegurar a maior publicitação possível das deliberações dos órgãos autárquicos bem como das decisões dos respectivos titulares, com o seu conhecimento generalizado pelos munícipes. Desde logo porque em algumas localidades não é publicado qualquer jornal regional, o que nos leva a problematizar se não haverá, aqui, um tratamento discriminatório ao nível da informação a prestar aos cidadãos; também porque tal objectivo já é suficientemente assegurado pelos outros meios de publicitação desses actos, que são eficazes e propiciam o seu conhecimento por qualquer interessado.

Não é também despiciendo relembrar-se que relativamente aos directamente interessados no procedimento administrativo existe também um dever de notificação dos actos administrativos, assegurando-se, assim, o seu conhecimento pessoal.

Salienta-se também a circunstância de em alguns municípios o número de deliberações dos órgãos autárquicos e decisões dos respectivos titulares, destinadas a ter eficácia externa, obrigar, com certeza absoluta, à publicação de separatas nos



ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
**MUNICÍPIOS  
PORTUGUESES**

AV. MARAÑO E SOUSA, 52  
3004-511 COIMBRA  
TEL: 239 404 434  
FAX: 239 701 760 / 862  
E-MAIL: ANMP@ANMP.PT  
PESSOA COLECTIVA DE  
UTILIDADE PÚBLICA  
D. R. Nº SÉRIE Nº 276 DE 30.11.85  
NIF: 501 627 413

jornais regionais, separatas essas que terão inevitavelmente mais páginas que o jornal, situação que podemos apelidar de caricata.

A obrigatoriedade legal de publicação dos actos supra-referidos nos jornais regionais revela-se, pois, excessiva e desadequada aos fins que visa proteger. Poderá, aliás, colocar em causa a independência e imparcialidade dos órgãos de comunicação social, criando dependências que não são admissíveis num Estado de Direito Democrático.

Por isso mesmo, a ANMP, logo que seja instalada a Assembleia da República resultante do próximo acto eleitoral, envidará esforços no sentido da rápida alteração desta lei.

Reafirma-se o entendimento atrás exposto de que até que seja publicada a portaria que estabeleça as tabelas de custos relativos à publicação de tais actos, não existe qualquer obrigatoriedade de publicação das deliberações dos órgãos autárquicos bem como das decisões dos respectivos titulares, destinadas a ter eficácia externa, nos jornais regionais.

Atendendo ao exposto, serve a presente comunicação para dar conhecimento a V.Ex.<sup>a</sup> desta posição de natureza simultaneamente jurídica e política da ANMP.

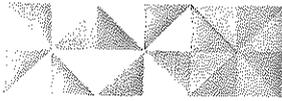
Com os melhores cumprimentos,

O Secretário Geral



(Artur Trindade)

**ANMP**



Associação  
Nacional de  
Municípios  
Portugueses

Sede:  
Av. Marnoco e Sousa, 52  
3004-511 COIMBRA  
Telef: 239 40 44 34  
Fax: 239 701 862  
E-mail: [anmp@anmp.pt](mailto:anmp@anmp.pt)  
<http://www.anmp.pt>

Delegação:  
Av. Elias Garcia, 7-1º  
1000-146 LISBOA  
Telef: 21 79356 57 / 62  
Fax: 21 793 66 64  
E-mail: [dllisboa@anmp.pt](mailto:dllisboa@anmp.pt)

Circ. 61 /2003

07 05 2003

Assunto: "Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações constantes da Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro. Publicidade das deliberações dos órgãos municipais e das decisões dos seus membros".

Através da Circular n.º 29/2002, de 7/03/2002, levámos ao conhecimento de V.Ex.ª a posição assumida pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) relativamente à problemática da publicitação nos jornais regionais das deliberações dos órgãos municipais e das decisões dos seus membros.

Como então informámos V.Ex.ª a ANMP diligenciou desde logo junto dos órgãos de soberania com competência legislativa no sentido de se proceder a uma alteração legislativa que elimine a obrigatoriedade de publicitação nos jornais regionais.

Entretanto, a ANMP solicitou um parecer jurídico sobre tal temática, uma vez que podem acontecer situações em que se coloquem em causa deliberações dos órgãos ou decisões dos respectivos titulares que não sejam alvo de publicitação nos jornais regionais, parecer esse que temos o prazer de enviar a V.Ex.ª.

Assim, caso seja colocada em causa a validade ou eficácia de actos que não tenham sido publicados nos órgãos de comunicação regionais, entende a ANMP que os municípios devem recorrer de tais decisões, aduzindo em sua defesa os argumentos jurídicos constantes deste parecer.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário Geral

(Artur Trindade)

**ANMP**



Associação  
Nacional de  
Municípios  
Portugueses

**Pedro Gonçalves**

*(Assist. Convidado da Faculdade de Direito de Coimbra)*

**A publicidade dos actos das autarquias locais**

**(em especial, a análise do sentido da exigência legal de publicação dos  
actos autárquicos em jornais regionais)**

Parecer jurídico solicitado pela ANMP -  
Associação Nacional de Municípios Portugueses

### **Consulta**

A Associação Nacional de Municípios Portugueses solicita-nos a emissão de um parecer jurídico sobre o sentido, o alcance e os efeitos da exigência legal de publicação dos actos das autarquias locais nos jornais regionais editados na área do município.

## Parecer

### 1. A disposição legislativa que prescreve a publicação dos actos autárquicos

Com a epígrafe “publicidade das deliberações”, estabelece o artigo 91º da lei que fixa o quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias (Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na redacção da Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro) o seguinte:

1 – *Para além da publicação no Diário da República quando a lei expressamente o determine, as deliberações dos órgãos autárquicos bem como as decisões dos respectivos titulares, destinadas a ter eficácia externa, devem ser publicadas em edital afixado nos lugares de estilo durante 5 dos 10 dias subsequentes à tomada da deliberação ou decisão, sem prejuízo do disposto em legislação especial.*

2 – *Os actos referidos no número anterior são ainda publicados em boletim da autarquia e nos jornais regionais editados na área do município, nos 30 dias subsequentes à tomada da decisão, que reúnam cumulativamente as seguintes condições:*

- a) *Sejam portuguesas, na acepção do artigo 12.º da Lei n.º 2/99, de 13 de Janeiro;*
- b) *Sejam de informação geral;*
- c) *Tenham uma periodicidade não superior à quinzenal;*
- d) *Contem uma tiragem média mínima por edição de 1500 exemplares nos últimos seis meses;*
- e) *Não sejam distribuídos a título gratuito.*

3 – *As tabelas de custos relativas à publicação das decisões e deliberações mencionadas no n.º 1 são estabelecidas anualmente por portaria conjunta dos membros do Governo que tutelam as áreas da comunicação social e da adminis-*

tração local, ouvidas as associações representativas da imprensa regional bem como a Associação Nacional dos Municípios Portugueses.

### 1.1. Actos autárquicos abrangidos

Da norma transcrita resulta com clareza que abrangidos pela exigência de publicação nela consagrada estão todos os actos dos órgãos das autarquias locais destinados a produzir efeitos jurídicos externos, sejam deliberações (de órgãos colegiais) ou decisões (de órgãos singulares), sejam regulamentos ou actos administrativos<sup>1</sup>. Necessário, e também suficiente, é que se trate de actos que projectam efeitos jurídicos no âmbito das relações jurídicas intersubjectivas estabelecidas entre a autarquia (o município ou a freguesia) a que pertence o órgão que os pratica e um outro sujeito de direito com personalidade jurídica, pública ou privada.

Pelo seu carácter genérico e abrangente – quaisquer actos destinados a ter eficácia externa –, e apesar de, em certos termos, manter uma tradição do direito autárquico, a norma é de certo modo original no direito administrativo português, já que a regra é a de que a publicação apenas é exigida, *com carácter geral*, para actos com carácter normativo e genérico (*regulamentos*)<sup>2</sup>. Em relação aos actos administrativos, a obrigação de publicação é a *excepção*<sup>3</sup>, sendo certo que, quando existe, ela vale em princípio apenas para *categorias específicas* de actos, identificados segundo um critério objectivo e de conteúdo. Ao contrário, no caso dos actos autárquicos, o critério que explica a exigência é de natureza subjectiva ou orgâni-

<sup>1</sup> Em relação aos regulamentos, a exigência *legal* de publicação (sobre a exigência *constitucional*, cfr. nota seguinte) decorre da exigência de publicação das deliberações que os aprovevem, que, naturalmente, são deliberações destinadas a ter eficácia externa.

<sup>2</sup> Nesse caso, trata-se de resto de uma exigência constitucional: o artigo 119º/2 da CRP exige, em geral, a publicidade de “qualquer acto de conteúdo genérico” dos órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local, estabelecendo que a falta de publicidade implica a *ineficácia jurídica* de tais actos.

<sup>3</sup> Cfr. artigo 130.º/1 do CPA: “a publicidade dos actos administrativos só é obrigatória quando exigida por lei”.

ca: seja qual for o seu conteúdo, qualquer acto autárquico com eficácia externa está abrangido pela exigência legal.

### 1.2. A exigência de três formas de publicação

Se, como se viu, a exigência de publicidade de todos os actos autárquicos com eficácia externa representa uma solução original (embora tradicional), deve dizer-se que o modo como a lei actual define ou regula essa exigência é, em certos termos, verdadeiramente surpreendente. Com efeito, ela impõe três formas de publicidade, que (ao que parece), *sempre que possível*, terão de verificar-se cumulativamente.

Além de publicação em *edital*, a afixar nos lugares de estilo, os actos abrangidos pela exigência são "ainda" publicados em *boletim da autarquia local* "e" em *jornais regionais* editados na área do município que reúnam as condições legalmente previstas.

Tendo em conta o princípio geral segundo o qual *a falta de publicidade de um acto, quando legalmente exigida, implica a sua ineficácia jurídica* (cfr. artigos 119º/2 da CRP e 130º/2 do CPA), a dúvida que imediatamente suscita a exigência legal de tripla publicação dos actos autárquicos é a de saber se, como pode parecer à primeira vista, a eficácia jurídica de tais actos está efectivamente dependente da tripla publicação. É essa, de resto, a questão central deste parecer.

### 1.3. Tabelas de custos

A exigência de publicação comporta custos para as autarquias locais: isso é particularmente nítido no caso da publicação em jornais regionais. É por causa dos custos associados à exigência legal nesse caso específico e, sobretudo, com o intuito de evitar que as autarquias locais tenham de pagar o preço de mercado publicitário, que a lei remeteu para

portaria a aprovação das tabelas de custos relativos à publicação. Embora essa não seja a formulação legal, parece-nos que a intervenção ministerial neste caso é mais marcada pelo objectivo de conduzir um processo de diálogo entre os intervenientes principais (ratificando os resultados a que esse diálogo mediado conduza) do que o de fixar por via autoritária os preços que os jornais podem cobrar às autarquias.

Seja como for, supõe-se ser óbvio que, do ponto de vista das autarquias, é essencial a aprovação da referida tabela de custos, pois, de outro modo, elas têm de “negociar com base nos preços de mercado” a publicidade dos actos públicos que praticam, situação que, decerto, representa um pesado encargo para os cofres autárquicos.

## 2. A publicação de actos da Administração Pública

2.1. *A publicação como um plus em relação à notificação (no caso dos actos administrativos); o sentido da publicação em geral e, em especial, dos actos autárquicos*

Mesmo quando legalmente obrigatória, a publicação não dispensa contudo a notificação dos actos administrativos aos interessados. De facto, a exigência de notificação é um *dever constitucional da Administração Pública* (artigo 268º/3 da CRP) que não está cumprido com a publicação. Ao exigir a notificação dos actos administrativos aos interessados, a CRP impõe à Administração o exercício de uma *actividade especialmente dirigida a comunicar o acto administrativo a uma pessoa*, condição que a publicação não cumpre<sup>4</sup>.

Assim, quanto aos actos administrativos, a exigência especial e legal de publicação vem acrescer à exigência constitucional de notificação (aos interessados). Aquela representa, por isso, um *plus*, uma exigência suplementar em relação a esta.

Como é sabido, em regra, o sentido da exigência de publicação de actos administrativos anda associado aos efeitos jurídicos sobre *terceiros*, sujeitos que, não tendo de ser notificados, podem todavia ser atingidos pela eficácia jurídica daqueles actos: ao impor a publicação, a lei exige por conseguinte que a Administração “ponha à disposição de toda a gente” informação sobre a prática de actos cuja eficácia não se limita ao âmbito das relações jurídicas que se processam entre a própria Administração e os respectivos destinatários.

---

<sup>4</sup> Cfr., sobre isso, o nosso artigo: “Notificação dos actos administrativos (notas sobre a génese, âmbito, sentido e consequências de uma imposição constitucional)”, in *AB VNO AD OMNES*, 75 Anos da Coimbra Editora, p. 1091 e ss.

Quanto aos regulamentos, a exigência de publicação decorre desde logo da natureza e do âmbito da incidência subjectiva das normas, que, sendo gerais, são aplicáveis a pessoas não determinadas (e que, portanto, não podem sequer ser notificadas).

No caso dos actos das autarquias locais, o *carácter genérico* da obrigação legal – que, em rigor, apenas representa um *novum* em relação aos administrativos, já que, por imperativo constitucional, os seus regulamentos sempre teriam de ser publicados –, o carácter genérico da obrigação legal, dizíamos, só se compreende como expressão de uma exigência de alcance mais vasto, ligada à realização de um específico interesse na publicação e na divulgação pelas entidades públicas de informações e esclarecimentos acerca da “gestão dos assuntos públicos” (cfr. artigo 48º/2 CRP<sup>5</sup>). A referida obrigação legal não pode deixar de lembrar uma outra especificidade do direito autárquico, que a ela pode ser associada: referimo-nos à tradicional “acção popular correctiva”, em cujos termos qualquer pessoa, nas vestes de “actor popular” e portanto sem um interesse directo e pessoal, pode reagir contra actos autárquicos pelas vias jurisdicionais.

A exigência legal de publicação de todos os actos autárquicos – como a tradicional admissibilidade da acção popular local – é, no fim de contas, o resultado do particular quadro de legitimação democrática da administração local, aparecendo, nesse contexto, como mais uma peça ao serviço do objectivo público do aprofundamento da “democracia de proximidade”: é esse objectivo que explica a necessidade de invenção de soluções que acentuem ou reforcem a capacidade de influência e os níveis de participação dos *cidadãos* (nessa qualidade, e não apenas na de directos

---

<sup>5</sup> Quanto ao dever constitucional que impende sobre as entidades públicas de produzirem informação acerca da gestão dos assuntos públicos, cfr. o nosso artigo “Advertências da Administração Pública”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, p. 746 e ss.

interessados) na vida pública local. A publicidade dos actos autárquicos, imposta apenas por serem autárquicos, e não por força de especificidades ligadas ao respectivo conteúdo, é, como a acção popular, um expediente ao serviço da realização desse interesse de assegurar e de fomentar a participação política dos cidadãos.

Concluindo quanto a este ponto: a exigência legal de publicação dos actos administrativos das autarquias representa um *plus* em relação à notificação, que, *in casu*, não tem a ver com as características específicas dos actos quanto aos efeitos que eles possam produzir na esfera jurídica de terceiros que não tenham de ser notificados, mas que deve antes ser compreendida como uma exigência disposta ao serviço do interesse da participação dos cidadãos na vida política local.

→ 2.2. *A publicação obrigatória é, em regra, condição de eficácia do acto abrangido pela exigência legal*

Um princípio tradicionalmente invocado neste contexto – que o direito positivo confirma em relação a certos actos – é o de que, quando obrigatória, a publicação representa uma condição ou um requisito de eficácia jurídica dos actos a publicar: cfr. artigos 119º/2 da CRP, para os actos de conteúdo genérico, e 130º/2 do CPA, para os actos administrativos. Antes de publicados, esses actos, *embora perfeitos*, não estão em condições de operar os seus efeitos jurídicos<sup>6</sup>.

A bondade do princípio referido não suscita quaisquer dúvidas no caso dos regulamentos administrativos ou de quaisquer actos de conteúdo genérico: de facto, não faria de modo algum sentido aceitar-se a possibilidade da produção de efeitos de um acto normativo (atributivo de

direitos ou impositivo de deveres) antes de *ser susceptível de ser conhecido* pelos seus destinatários eventuais.

Em relação aos actos administrativos, há já mais dúvidas quanto à razão de ser do princípio segundo a qual a publicação obrigatória é uma condição de eficácia jurídica. Com efeito, se as razões que determinam a exigência de publicação de actos administrativos têm que ver com a protecção dos interesses de terceiros (que não têm de ser notificados), a ineficácia jurídica não é em princípio necessária para salvaguardar esses interesses, parecendo suficiente a mera inoponibilidade do acto em relação a esses terceiros (antes da publicação). Por outro lado, se, como no caso dos actos das autarquias, a exigência de publicação é ditada apenas pelo interesse na divulgação de informação sobre a gestão dos assuntos públicos, então, até mesmo o efeito da inoponibilidade pode ser dispensado.

→ 2.3. *A publicação obrigatória pode contudo não ser condição de eficácia do acto abrangido pela exigência legal*

O que acaba de ser dito permite-nos avançar para dizer que a publicação obrigatória não tem de ser necessariamente considerada um requisito de eficácia; de resto, a correcção dessa afirmação é atestada pelo facto de às vezes ela não ter mesmo essa função: ou seja, a lei pode impor a publicação, mas não associar à sua falta a ineficácia jurídica<sup>6</sup>. De resto é até a própria Constituição que, no artigo 119º/3, admite que a ineficácia jurídica não é uma implicação necessária da falta de publicação obrigatória: de facto, depois de, no n.º 2 daquele artigo, prescrever que a falta de publicidade dos actos de conteúdo genérico implica a ineficácia jurídica, a Constituição estabelece, quanto aos *demais actos*, que a lei determina as

---

<sup>6</sup> ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, p. 629.

<sup>7</sup> *Idem, ibidem*, p. 628.

formas de publicidade bem como “as consequências da sua falta”. A remissão para a lei da determinação dessas consequências é a prova de que, do ponto de vista constitucional, a publicação obrigatória não é, não tem de ser, uma condição de eficácia dos actos abrangidos por aquela.

A legislação ordinária confirma isso mesmo.

Assim, e a título de mera exemplificação, pense-se no disposto no artigo 52º/1 do Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas: aí se estabelece que “sempre que a lei exija a publicação de algum acto a mesma será feita na 3ª série do *Diário da República*, num jornal de âmbito nacional e num jornal de âmbito territorial onde a obra deve ser executada”. O aviso de abertura de um concurso é um dos actos abrangidos por essa norma, sendo que, para ele, o artigo 52º/3 estabelece o seguinte: “os prazos para apresentação de propostas e para a entrega dos pedidos de participação serão contados a partir do dia seguinte ao da publicação do respectivo anúncio no *Diário da República*”. Aqui temos um claro exemplo da publicação legalmente obrigatória de um acto da Administração - publicação em jornal, nacional e regional - cuja falta não gera a ineficácia jurídica do acto ao qual a obrigação se refere.

O mesmo se deve dizer a propósito do que estabelece a Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, que regulamenta a obrigatoriedade de publicação dos benefícios concedidos pela Administração a particulares: nos termos do artigo 1º/1 dessa lei, “é obrigatória a publicidade das transferências correntes e de capital que os ministérios, as instituições de segurança social, os fundos e serviços autónomos, os institutos públicos e os executivos municipais efectuem a favor de pessoas singulares ou colectivas exteriores ao sector público administrativo a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo ou donativo”. Trata-se, ainda nesse caso, de uma publicação legalmente obrigatória de actos ou contratos

que, manifestamente, não é requisito ou condição de eficácia jurídica de tais actos ou contratos (cfr. artigo 3º/3 da referida Lei).

Os exemplos referidos não demonstram só que a publicação obrigatória não é sempre condição de eficácia jurídica. Deles também resulta com clareza que a lei não tem de dizer explicitamente que, apesar de obrigatória, a publicação não é condição de eficácia. Ou seja, o silêncio da lei sobre o valor da falta de publicação não tem de ser necessariamente colmatado pelo intérprete de acordo com um princípio (absoluto) de que a publicação obrigatória é sempre condição de eficácia jurídica. Uma correcta interpretação do sentido da exigência pode conduzir o intérprete a outra conclusão.

### 3. A exigência de publicação tripla dos actos das autarquias locais

Passando a equacionar os termos da resposta concreta à questão que nos foi colocada, procura-se agora explicar o *sentido* da exigência de publicação de actos autárquicos para cada uma das formas que a lei prevê. A exposição que se segue vai dividida em dois pontos: no primeiro, faz-se uma referência isolada à publicação em edital e, no segundo, uma referência conjunta à exigência de publicação em boletim da autarquia e em jornal regional.

#### 3.1. A exigência de publicação em edital

Em relação ao sentido da exigência legal de publicação em edital (artigo 92º/1 da Lei n.º 169/99) de todos os actos autárquicos com eficácia externa valem as considerações já feitas sobre o interesse ou o objectivo do aprofundamento da democracia local e o reforço da participação dos cidadãos na vida pública local.

Por outro lado, quanto às consequências da falta da publicação nesse caso, lembramos o que se disse no ponto anterior: de facto, mesmo aí, não há nenhuma razão substantiva que imponha a interpretação segundo a qual a publicação em edital é condição de eficácia jurídica de todos os actos autárquicos.

Todavia, devemos reconhecer que há, neste domínio, uma circunstância que não pode deixar de ser considerada: a *tradição consistente* do entendimento segundo o qual a exigência legal tem nesse caso o sentido de fazer da publicação um requisito de eficácia dos actos autárquicos. Por outro lado, e porventura ainda mais relevante, há que atender ao facto de o edital ser um *documento oficial*, pelo que, desse ponto de vista, supõe-se ser correcto, ou eventualmente até forçoso, aquele entendimento.

### 3.2. *A exigência de publicação em boletim da autarquia local e em jornal regional*

Como em relação à publicação em edital, a lei também não estabelece que a publicação em boletim da autarquia e em jornal regional é um requisito ou condição de eficácia jurídica dos actos abrangidos.

Parece-nos contudo que o silêncio legal não deve – não pode! – neste caso ser interpretado nos termos em que foi interpretado em relação à publicação em edital. De facto, há razões que explicam – que impõem – outra interpretação, que só pode ir no sentido exactamente oposto: ou seja, *a publicação em boletim da autarquia e em jornal regional não é uma condição de eficácia jurídica dos actos autárquicos.*

E, diga-se, não fundamos sequer esse entendimento na efectiva *anomalía* que resultaria, só por si, do facto de um qualquer acto autárquico só lograr alcançar a produção de efeitos jurídicos depois de ser publicado três vezes! Ainda assim, e sobre isso, sempre diremos que seria de facto inaceitável que a eficácia do mais simples acto administrativo ficasse dependente de publicação em documento oficial (o edital), e “ainda” em boletim da autarquia “e” em jornal regional.

Mas, já o dissemos, o nosso entendimento não resulta só da falta de sentido ou de racionalidade dessa solução.

Além disso, há que ter em conta a circunstância de a exigência de publicação em boletim da autarquia e em jornal regional não poder ter, nestes casos, o sentido de estabelecer uma condição de eficácia suplementar, pois que, desde logo, a própria lei *pressupõe* ou *admite mesmo expressamente* que essas formas de publicação podem não ter lugar em certos casos. Pense-se, por exemplo, nas autarquias que não publicam boletim: como é óbvio, se não dispõem de boletim, elas não estão obrigadas a

publicar nesse suporte<sup>8</sup>. O mesmo vale em relação à exigência de publicação em jornais regionais: há, com certeza, autarquias em que não são publicados jornais regionais na área do respectivo município, assim como haverá muitas outras em que não existem jornais regionais que preencham as condições a que se referem as várias alíneas do n.º 2 do artigo 91º. Então, se esse é o caso, também aqui a resposta é simples: não havendo jornais regionais, não pode haver publicação.

Diremos portanto que a exigência legal de publicação nestes dois casos é uma *exigência condicional*, por isso que só existe *se e quando* se verifiquem certos requisitos, que, em relação à publicação em jornais regionais, a lei prevê aliás expressamente e de forma até bastante minuciosa. O carácter condicional da exigência legal de publicação é, por si só, suficiente para se perceber que, ao lado de autarquias que estão em condições de cumprir a obrigação, outros há que não estão em condições de o fazer.

Além disso, há que dizer que, mesmo quando estão reunidos os requisitos que a lei prevê ou pressupõe, a exigência de publicação continua a ser condicional, pois há que ter ainda a conta a *praticabilidade* ou até a *possibilidade* de publicação de todos os actos autárquicos em jornal regional: pense-se, por exemplo, nas implicações que decorreriam da necessidade absoluta de cumprimento da exigência de publicação em jornal regional de todas deliberações e decisões com efeitos externos dos órgãos dos Municípios de Lisboa ou do Porto.

O que acaba de se dizer permite-nos concluir que a publicação em boletim da autarquia ou em jornal regional não pode ser considerada condição ou requisito da eficácia dos actos autárquicos: admitir uma

---

<sup>8</sup> A versão inicial da Lei nº 169/99 (como de resto as anteriores versões da LAL) era clara a estabelecer que os actos autárquicos deveriam ser publicados em boletim da autarquia, *quando exista*.

interpretação diferente equivaleria a aceitar que a eficácia dos actos de uma certa autarquia poderia hoje estar dependente da publicação num jornal (que cumpre hoje os requisitos que a lei exige) mas já não na próxima semana (porque o jornal deixou de ser publicado, deixou de ser português ou porque se verificou que, afinal, teve nos últimos meses uma tiragem média inferior a 1500 exemplares). Ou seja, a interpretação segundo a qual a publicação é, também aqui, condição de eficácia determinaria, para o mesmo problema – *quando é que um acto está em condições de produzir efeitos?* – necessariamente soluções diferentes, consoante as realidades de cada autarquia específica ou, no âmbito da mesma autarquia, consoante a realidade da imprensa regional em cada momento.

Estando em causa uma “coisa tão séria” e relevante como a eficácia de um acto público – que pode, por ex., referir-se a efeitos jurídicos cuja produção o interesse público reclama ou de que um particular tem o direito de beneficiar –, não seria fácil compreender a *insegurança*, a *incerteza* e a *estranha variedade de situações* provocadas por um tão anómalo requisito de eficácia, que, além de não ser seguramente um requisito para todos os casos, seria um requisito incerto.

A conclusão de que a publicação em boletim da autarquia e em jornal regional não é uma condição da eficácia dos actos abrangidos não tem portanto contra si o silêncio da lei, que, poderia argumentar-se, deve ser interpretado em conformidade com o princípio de que a publicação, quando legalmente exigida, é condição de eficácia. É que, como vimos, a lei não impõe, *in casu*, a publicação como uma exigência categórica: nos termos legais (implícitos ou, em relação aos jornais, explícitos), ela deve ter lugar *se* houver boletim da autarquia e *se* houver jornais regionais que cumpram certas condições. A circunstância de, pela sua própria natureza,

a exigência de publicação não ser uniforme basta, do nosso ponto de vista, para concluir que não é possível considerar, *nos eventuais casos em que seja possível cumpri-la*, que ela é então um requisito de eficácia.

E, neste domínio, não pode sequer dizer-se que a conclusão afronta uma regra ou princípio rigidamente estabelecido no sentido de que a publicação, quando legalmente imposta, é condição de eficácia. Na verdade, como se viu, há casos – e vários – de publicação imposta por lei que não é condição de eficácia dos actos a publicar.

Por outro lado, importa ainda não desprezar o facto de a lei impor aqui a publicação em jornais ou boletins não oficiais, o que joga claramente a favor da não associação da exigência à produção de um efeito oficial, como é o efeito do desencadeamento da eficácia jurídica de uma decisão pública. Essa interpretação é de resto reforçada pelo facto de os actos abrangidos por essa exigência de publicação terem de ser objecto de prévia publicação oficial (em edital).

O que explica a exigência legal de publicação em boletim da autarquia e em jornal regional é portanto apenas a realização do interesse e da genérica directiva constitucional no sentido da *divulgação e publicitação* das decisões das autarquias enquanto informação acerca da “gestão dos assuntos públicos” (cfr. artigo 48º/2 CRP), objectivo que não reclama, de modo algum, a associação da publicação à eficácia jurídica dos actos a publicar.

Ao que supomos, está plenamente justificada a tese, que aqui se defende, segundo a qual a exigência de publicação dos actos autárquicos no boletim da autarquia e em jornais regionais não é, nem pode, ser considerada uma condição de eficácia jurídica dos actos autárquicos.

Contudo, isso não quer dizer que as autarquias possam considerar-se dispensadas de proceder à publicação quando as condições previstas na lei estão preenchidas e a publicação não é impossível ou impraticável. Nessa eventualidade, a publicação é legalmente obrigatória. Cabe por isso perguntar que consequências se seguem ao incumprimento da exigência legal.

Ora, uma vez que, como se viu, o sentido da exigência de publicidade dos actos autárquicos é sobretudo o de reforçar a participação dos cidadãos na vida pública local, informando-os acerca da gestão dos assuntos públicos, cremos que é exactamente a esses mesmos cidadãos – e apenas a eles – que cabe tirar as ilações do incumprimento da exigência legal.

#### 4. Conclusões

A exposição precedente permite formular as seguintes conclusões:

a) Mantendo uma tradição do direito autárquico, a Lei n.º 169/99, na versão da Lei n.º 5-A/2001, impõe a publicação de todos os actos autárquicos com eficácia jurídica externa.

b) Nos termos da lei, aqueles actos têm de ser publicados em edital e "ainda" em boletim da autarquia "e" em jornais regionais editados na área do município que reúnam certas condições.

c) Pela sua abrangência genérica, a exigência referida só pode ser entendida como um mecanismo de reforço da participação dos cidadãos na vida pública local ao serviço do aprofundamento da "democracia de proximidade" que caracteriza o quadro de legitimação do poder autárquico.

d) Quando legalmente imposta, a publicação é, *em regra*, condição de eficácia do acto abrangido pela exigência. Trata-se contudo de uma regra que admite *excepções*, que podem resultar de expressa determinação legal ou da interpretação do próprio sentido da exigência legal de publicação

e) No caso da exigência de publicação dos actos autárquicos, o silêncio da lei quanto às consequências da não publicação em *edital* deve ser interpretado no sentido de que a publicação é condição de eficácia jurídica: por um lado, é esse o entendimento tradicional; por outro, o edital é um *documento oficial*, circunstância que favorece e reforça esse entendimento.

f) O mesmo já não vale quanto à *exigência suplementar* de publicação em boletim da autarquia e em jornais regionais.

g) Desde logo, não parece poder admitir-se que a eficácia de todo e qualquer acto autárquico esteja dependente de publicação (1) em edital, (2) em boletim da autarquia e (3) em jornal regional ("tripla publi-

cação"); não se percebe que tipo de interesse se pretenderia homenagear como um tão longo e pesado percurso para alcançar a eficácia jurídica de um acto.

h) Além disso, e em termos decisivos, importa sublinhar que a própria lei pressupõe ou admite mesmo expressamente que a publicação em boletim da autarquia e em jornal regional pode não ter lugar: é o que se verificará sempre que a autarquia não publique edital ou que, na área do respectivo município, não sejam editados jornais regionais ou não sejam editados jornais regionais que cumpram as condições que a lei prevê.

i) Em relação à publicação em boletim da autarquia e em jornal regional, a exigência legal é, portanto, *condicional*: só vale *se e quando* se verificarem certos requisitos e condições, que, em relação aos jornais, não dependem sequer da vontade da autarquia; por outro lado, mesmo quando os requisitos legais de publicação em boletim ou em jornal regional estão reunidos, há que ter em conta a *possibilidade* e a *praticabilidade* da publicação.

j) Nestes termos, haverá autarquias que estão em condições de cumprir a exigência e outras que de todo não estão. Por outro lado, uma mesma autarquia pode hoje estar em condições de cumprir, mas deixar de estar amanhã.

l) A conclusão anterior permite perceber que, nesse caso, a falta de publicação não pode gerar a ineficácia jurídica. De outro modo, teria de se aceitar que uma questão tão relevante como a de saber quando é que um acto está em condições de produzir validamente os seus efeitos ficaria dependente de *circunstâncias aleatórias*, gerando-se uma nefasta situação de insegurança e de incerteza. De resto, não nos parece sequer legítimo atribuir ao legislador a pretensão de adoptar um regime do qual decorreria que os actos da autarquia X são eficazes a partir da res-

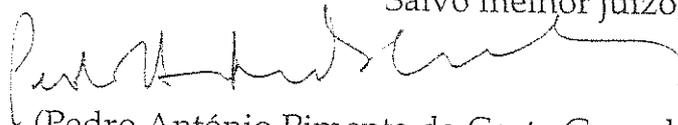
pectiva publicação em jornal regional e os da autarquia Y, vizinha da primeira mas onde não existem jornais regionais, são eficazes logo após a publicação em edital.

m) Além disso, há que ter em conta ainda que está aí em causa a exigência de uma publicação *suplementar* em relação à exigência de *publicação oficial* (em documento oficial: edital), circunstância que, no silêncio da lei, não pode deixar de ser interpretada no sentido de que se trata de uma publicação que não condiciona a eficácia jurídica dos actos a publicar.

n) Embora não seja uma condição de eficácia, a publicação em boletim da autarquia e em jornal regional é obrigatória, pelo que, quando estejam reunidas as condições que permitem o cumprimento da obrigação legal, a autarquia deve publicar os actos que os seus órgãos praticam naqueles suportes, apesar de tais actos já estarem a produzir os seus efeitos (desde a publicação em edital).

o) Não sendo cumprida a exigência legal - e estando em condições de o fazer -, é aos cidadãos eleitores que cabe avaliar a conduta da autarquia que resulta da infracção da regra que impõe a obrigação, regra essa que a lei estabelece para reforçar a participação deles na vida pública local.

Salvo melhor juízo,



(Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves)