

Capítulo IV

Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

A. A “história” do diploma e a respectiva entrada em vigor

O Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (doravante, RJUE), foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro (que deveria ter entrado em vigor em 4 de Abril de 2000), o qual, contudo, foi suspenso pela Lei n.º 13/2000, de 20 de Julho. Entretanto, a Lei n.º 30-A/2000, de 20 de Dezembro, autorizou o Governo a introduzir alterações àquele Decreto-Lei, as quais vieram a ser efectuadas pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Julho.

Mais recentemente, este regime jurídico sofreu uma alteração mais global efectuada pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro ⁽¹⁴³⁾.

O objectivo principal da versão inicial do RJUE foi a de proceder a uma *simplificação legislativa*, juntando num mesmo matérias estritamente relacionadas, mas que se encontravam dispersas por vários diplomas, particularmente, as atinentes aos loteamentos urbanos e obras de urbanização ⁽¹⁴⁴⁾, às obras particulares de construção civil ⁽¹⁴⁵⁾, às medidas de tutela de legalidade urbanística (v.g., embargos, demolições, reposição de terrenos na situação anterior à infracção) ⁽¹⁴⁶⁾, e à *conservação do edificado*, estas últimas até aí tratadas no Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU).

A intenção confessada do legislador, ao juntar num só as matérias dispersas por vários dispositivos legais, foi a de preparar a ela-

⁽¹⁴³⁾ Isto para além das alterações mais pontuais efectuadas pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, e mais recentemente pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Junho, e, mais recentemente, pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de Março.

⁽¹⁴⁴⁾ Até aí objecto de regulamentação no Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro (alterado sucessivamente pela Lei n.º 25/92, de 31 de Agosto, pelos Decretos-Lei n.ºs 302/94, de 19 de Dezembro, e 334/95, de 28 de Dezembro, e pela Lei n.º 26/96, de 1 de Agosto).

⁽¹⁴⁵⁾ Constante anteriormente do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro (diploma sucessivamente alterado pela Lei n.º 29/92, de 2 de Setembro, pelo Decreto-Lei n.º 250/94, de 15 de Outubro, e pela Lei n.º 22/96, de 26 de Julho).

⁽¹⁴⁶⁾ Reguladas no Decreto-Lei n.º 92/95, de 9 de Maio.

2. Os procedimentos de controlo preventivo na Lei n.º 60/2007

a) A redelimitação do âmbito dos procedimentos

A Lei n.º 60/2007 veio redelimitar o âmbito de aplicação dos procedimentos de controlo preventivo das operações urbanísticas, visando, por um lado, objectivos de simplificação procedimental e, por outro lado, de *eliminação de controlo*, nas situações em que, na óptica do legislador, este manifestamente se não justificava.

A concretização deste desígnio traduziu-se na quase *extinção do procedimento de autorização* – que fica limitado agora à utilização dos edifícios ou suas fracções autónomas bem como às alterações de utilização dos mesmos (n.º 5 do artigo 4.º em conjugação com o artigo 62.º) – e a sua substituição, praticamente na íntegra, pelo procedimento de *comunicação prévia*, tendo, no entanto, mantido, na distinção genérica entre as operações que devem ficar sujeitas a licença e a comunicação prévia, os critérios que permitiam diferenciar e distinguir os procedimentos de licença dos de autorização.

Assim, o que caracteriza o âmbito de aplicação da comunicação prévia (tal como o que caracterizava antes o âmbito de aplicação das autorizações) é, tendencialmente, o facto de em causa estarem operações urbanísticas que ocorrem em áreas para as quais os parâmetros aplicáveis se encontram previamente definidos com algum grau de precisão, quer em instrumento de gestão territorial (plano de pormenor com determinadas características), quer em acto administrativo (que tenha aprovado uma operação de loteamento ou uma informação prévia muito precisa), quer na situação fáctica existente (zona urbana consolidada).

Com esta alteração, perde-se, no entanto, a distinção doutrinária entre licença e autorização que estava subjacente às versões anteriores, ficando a autorização reservada para um só tipo de operação urbanística (a utilização dos edifícios), embora a comunicação prévia (ao contrário do anterior procedimento com o mesmo nome) tenha passado a exhibir as características típicas dos actos autorizativos.

b) O âmbito de aplicação dos procedimentos de controlo preventivo

É o artigo 4.º que regula actualmente o âmbito de aplicação de cada um dos procedimentos de controlo preventivo das operações urbanísticas: o n.º 2 identifica as operações sujeitas a licenciamento, o n.º 4 as operações sujeitas a comunicação prévia e o n.º 5 as operações sujeitas a autorização. De uma leitura cruzada destes vários números decorre ser agora a comunicação prévia o procedimento regra (ou procedimento supletivo, aplicável na ausência de uma opção expressa por outro tipo de procedimento) – assim o determina o a alínea *h*) do n.º 4 do artigo 4.º, ao contrário da versão do RJUE resultante da Lei n.º 60/2007 que estabelecia como procedimento supletivo o de licenciamento (cfr. n.º 1 do artigo 4.º e a alínea *g*) do n.º 2 do mesmo artigo, na versão daquela Lei).

[Texto e nota retirados]

[A ordem dos procedimentos foi alterada de acordo com a ordem que aparece no artigo 4.º]

a) Âmbito do procedimento de licenciamento

[Texto retirado]

De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 4.º, os *loteamentos urbanos* estarão sempre sujeitos a licenciamento (excepto, dizemos nós, se a operação tiver sido precedida de informação prévia favorável emitida nos termos do n.º 2 do artigo 14.º, situação em que deverá ser desencadeado um procedimento de comunicação prévia) ou de um plano de pormenor com efeitos registais (situação em que o loteamento opera directamente com o registo do plano juntamente com os contratos necessários no âmbito dos reparcelamentos, se for essa a configuração do loteamento urbano).

Também estarão sujeitas a licenciamento as *obras de urbanização e os trabalhos de remodelação dos terrenos* que não integrem operações de loteamento [alínea *b*) do n.º 2 do artigo 4.º]; as obras de

(152) Nota retirada

reconstrução sem preservação de fachadas [alínea *e*] do n.º 2 do artigo 4.º]; e as *obras de demolição* quando não estejam previstas em licença de obras de reconstrução [alínea *f*] do n.º 2 do artigo 4.º].

No que diz respeito às *obras de construção, alteração e ampliação de edifícios*, as mesmos estão sujeitos a licenciamento quando se realizem em área não abrangida por *operação de loteamento ou quando a área não é abrangida por plano de pormenor* com os elementos referidos nas alíneas *c), d) e f)* do n.º 1 do artigo 91.º do RJIGT [alínea *c)* do n.º 2 do artigo 4.º].

[Texto retirado]

Ainda no que concerne a obras de reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição de imóveis classificados ou em vias de classificação bem como de imóveis integrados em conjuntos ou sítios classificados ou em vias de classificação, o procedimento é o de licenciamento, estando também a ele sujeitos as obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração exterior ou demolição de imóveis situados em zonas de protecção de imóveis classificados ou em vias de classificação [alínea *d)* do n.º 2 do artigo 4.º].

[Texto e nota retirados]

β) Âmbito das comunicações prévias

Ao procedimento de comunicação prévia estão sujeitas as seguintes operações urbanísticas:

i. As obras de reconstrução com preservação das fachadas [alínea *a)* do n.º 4 do artigo 4.º];

ii. As obras de reconstrução sem preservação das fachadas, quando antecedidas de informação prévia favorável emitida nos termos do n.º 2 do artigo 14.º (n.º 1 do artigo 17.º);

iii. As operações de loteamento, se tiverem sido antecedidas de informação prévia favorável emitida nos termos do n.º 2 do artigo 14.º (n.º 1 do artigo 17.º);

*iv. As obras de urbanização, quando em área abrangida por operação de loteamento [alínea *b)* do n.º 4 do artigo 4.º] ou tenham sido*

(¹⁵³) Nota retirada

antecedidas de informação prévia favorável emitida nos termos do n.º 2 do artigo 14.º (n.º 1 do artigo 17.º);

v. Os *trabalhos de remodelação de terrenos*, quando em área abrangida por operação de loteamento [alínea b) do n.º 4 do artigo 4.º] ou tenham sido antecedidas de informação prévia favorável emitida nos termos do n.º 2 do artigo 14.º (n.º 1 do artigo 17.º);

vi. As obras de *construção, alteração ou ampliação*, se realizadas:

a) em área abrangida por operação de loteamento [alínea c) do n.º 4 do artigo 4.º];

b) em área abrangida por plano de pormenor que contenha as menções referidas nas alíneas c), d) e f) do artigo 91.º do RJIGT [alínea c) do n.º 4 do artigo 4.º];

c) em zona urbana consolidada nas condições referidas na alínea d) do n.º 4 do artigo 4.º;

d) com base em informação prévia favorável emitida nos termos do n.º 2 do artigo 14.º (n.º 1 do artigo 17.º);

vii. As obras de *construção, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis nas áreas sujeitas às servidões ou restrições de utilidade pública identificadas nas várias sub alíneas da alínea c) do n.º 4 do artigo 4.º* ^(153a);

viii. A *edificação de piscinas* associadas a *edificação* principal.

[Texto retirado]

No que concerne às *obras de urbanização*, o tipo de controlo preventivo a que as mesmas se encontram sujeitas depende de se encontrarem integradas ou não em loteamento. Na primeira situação, estão em causa duas operações distintas que, no entanto, porque directamente relacionadas, têm de ser decididas de forma sucessiva: primeiro, o loteamento e, de seguida, as obras de urbanização. Ora, atendendo a esta sucessão de procedimentos, o legislador veio determinar que as obras de urbanização integradas num loteamento estão sujeitas a comunicação prévia, enquanto as obras de urbanização não integradas

^(153a) Isto porque a sua sujeição a licenciamento baseava-se no facto de apenas neste tipo de procedimento se poder promover consultas a entidades externas, sendo certo que estas consultas podem agora ser igualmente promovidas no âmbito dos procedimentos de comunicação prévia. Já não há, pois, motivos para sujeitar estas operações urbanísticas a um procedimento mais moroso, quando os mesmos objectivos podem ser alcançados num procedimento mais célere.

num loteamento estão subordinadas a licenciamento, excepto se tiverem sido antecedidas de uma informação prévia formulada nos termos do n.º 2 do artigo 14.º.

No que concerne às *obras de construção, alteração ou reconstrução* em área abrangida por operação de loteamento, algumas dúvidas se suscitam quando em causa estejam alvarás de loteamento antigos que, embora ainda eficazes, praticamente não definem os parâmetros de construção aplicáveis, não estando, assim, em relação àquelas obras de edificação, verificados os pressupostos para que se possa desencadear uma comunicação prévia (já que esta pressupõe sempre uma situação em que aqueles parâmetros estejam definidos com elevado grau de precisão).

Algumas câmaras municipais têm vindo a entender que, apesar das operações urbanísticas se localizarem em áreas abrangidas por operação de loteamento, podem estas obras de edificação, nas situações referidas, não estar sujeitas a comunicação prévia, mas sim a licenciamento, leitura que nos parece legítima em face da teleologia do regime legal, o qual aponta para o procedimento de comunicação prévia apenas naquelas situações em que os parâmetros se encontram concreta e especificamente definidos. Por este motivo se deve concluir que as obras de edificação a levar a cabo em áreas abrangidas por operação de loteamento apenas estarão sujeitas a comunicação prévia caso o alvará de loteamento contenha as especificações que são actualmente obrigatórias (nos termos do artigo 77.º), o que significa que se o alvará de loteamento for omissivo relativamente a muitas dessas especificações (como sucederá com os alvarás de loteamento anteriores ao Decreto-Lei n.º 448/91), haverá que submeter essa operação urbanística a um licenciamento e não a comunicação prévia (até porque já se tem entendido que quando o alvará não fixa parâmetros, se aplicam, como referentes para a operação de edificação a concretizar naquela área, os parâmetros constantes dos instrumentos de planeamento em vigor na área: na omissão do alvará, as pretensões têm de ser apreciadas à luz dos parâmetros constantes da restante regulamentação em vigor, apontando para um procedimento de controlo distinto do que é efectuado no domínio da comunicação prévia) ^(154a).

^(154a) Alguns municípios, no sentido de evitar dúvidas quanto a esta questão, têm vindo a resolvê-la nos respectivos regulamentos municipais, estabelecendo, por exemplo, que “*Estão sujeitas a licenciamento as obras de edificação em área abrangida por operação de loteamento*”

No que concerne às *obras de construção, de alteração ou de ampliação* em zona urbana consolidada, determina a alínea *f)* do artigo 6.º que as mesmas estão sujeitas a comunicação prévia, mas apenas se respeitarem os planos municipais, exigência que parece estranha, considerando que o respeito dos planos municipais é condição de validade dos actos de gestão urbanística. Na nossa óptica, o que aqui se pretende afirmar, e com lógica, é que apenas deve ocorrer comunicação prévia – procedimento que se destina a verificar, de forma perfunctória, se a operação cumpre os parâmetros da zona – naquelas situações em que o plano municipal identifica a área como *zona consolidada a manter*. Com efeito, se, apesar de estar em causa uma zona urbana consolidada [isto é, com as características descritas na alínea *o)* do artigo 2.º], a opção do plano municipal for a de a transformar (o que pode ser indiciado quer pela designação da categoria “*zona consolidada a transformar*” quer pelo tipo de parâmetros definidos: quantitativos e não morfo-tipológicos), então o procedimento não poderá ser o de comunicação prévia, mas de licenciamento.

Ou seja, e em suma, as obras de construção, alteração ou ampliação em zona urbana consolidada estão sujeitas a comunicação prévia, se se tratar de uma zona urbana consolidada que, nos termos do plano municipal em vigor, deva manter as características existentes. Deste modo, estando em causa uma zona urbana com as características referidas na alínea *o)* do artigo 2.º, a determinação do tipo de procedimento ficará dependente do que tiver determinado o plano municipal em relação à manutenção ou não das características da área.

γ) O âmbito de aplicação das autorizações

De acordo com o disposto no n.º 5 do artigo 4.º, estão sujeitas a autorização a *utilização dos edifícios* ou suas *fracções*, bem como a *alteração da utilização dos mesmos*.

cujo alvará não contenha todas as especificações referidas na alínea e) do n.º 1 do artigo 77.º do RJUE”. Solução que, na nossa óptica, se enquadra na teleologia do RJUE. Não nos parece que neste caso se esteja a incumprir o disposto no n.º 2 do artigo 3.º – de que os regulamentos municipais não podem alterar o disposto no RJUE quanto ao tipo de procedimento a aplicar –, já que se trata de uma leitura das disposições legais (uma sua interpretação) em conformidade com os seus objectivos (isto é, com a sua teleologia), que é legítima ao aplicador da lei.

A autorização de utilização dos edifícios e suas fracções, quando antecedida de obras, destina-se a verificar a conclusão da obra e a sua conformidade com o projecto de arquitectura e arranjos exteriores aprovados e com as condições do licenciamento ou comunicação prévia (n.º 1 do artigo 62.º); a autorização de utilização não antecedida de obras sujeitas a controlo ou a alteração de uso destina-se a verificar a conformidade do uso previsto com as normas legais e regulamentares aplicáveis e a idoneidade do edifício ou fracção autónoma para o fim pretendido (n.º 2 do artigo 62.º).

Tendo presente o disposto no n.º 5 do artigo 4.º, consideramos sem sentido o disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 4.º, que manda sujeitar a comunicação prévia as alterações à utilização dos edifícios que envolvam a realização de obras não isentas de controlo prévio ou que careçam da realização de consultas externas [texto retirado] (operações também sujeitas a autorização como expresso no n.º 2 do artigo 62.º). Com efeito, sendo a utilização de edifícios (e logo a sua alteração) uma *operação urbanística* [alínea j) do artigo 2.º do RJUE] que se encontrava na versão anterior sujeita a um procedimento de controlo (licenciamento ou autorização, consoante os casos), não se perceberia por que motivo, visando a Lei n.º 60/2007 simplificar procedimentos, teria o interessado de desencadear agora dois procedimentos distintos e (aparentemente) sucessivos: de autorização e de comunicação prévia.

Rejeitamos, por isso, qualquer leitura que aponte nesse sentido.

E não se afirme, para contrapor à nossa posição, que não estando prevista no procedimento de autorização uma fase especificamente destinada à consulta de entidades externas quando as mesmas sejam necessárias, terá de se desencadear um procedimento de comunicação prévia para aquelas poderem ser promovidas.

Concordamos, com efeito, com a necessidade de ponderar como serão consultadas estas entidades no procedimento de autorização, sobretudo nas situações em que não haja lugar a obras ou em causa esteja a mudança de finalidade precedida de alterações no interior dos edifícios não sujeitas a licença ou comunicação prévia. Parece-nos, contudo, excessivo exigir que, precedentemente à autorização de utilização, tenha o particular de desencadear um procedimento de comunicação prévia, apenas para, no âmbito deste, poderem ser exigidos os pareceres que se apresentam como necessários ao abrigo de legislação especial.

A melhor solução para estes casos, por ser a que melhor pondera os interesses públicos e privados em presença, em particular os da celeridade e simplificação procedimental, e que recupera os termos da autorização na versão anterior à Lei n.º 60/2007, é a que determina que os pareceres destas entidades externas devem ser pedidos pelo interessado e por ele entregues com o pedido de autorização (ou então com indicação de que os mesmos foram pedidos e não emitidos, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 13.º-B).

Deste modo, evita-se o desencadear de um outro procedimento prévio ou o decorrer dos 10 dias previstos no n.º 1 do artigo 64.º (uma vez que é manifestamente impossível exigir tais pronúncias neste prazo, até em face do disposto em legislação específica quanto ao tempo para emissão de pareceres), com os encargos que tal comporta para o particular (já que seria obrigado a pagar duas taxas correspondentes a cada um dos procedimentos), assegurando-se uma mais ampla conformação deste quanto ao procedimento a que pretende dar início ⁽¹⁵⁵⁾.

c) As isenções de controlo

O RJUE integra dois tipos de isenções de controlo preventivo: as *isenções de carácter objectivo* (em função do tipo de operação urbanística em causa) e as *isenções de cariz subjectivo* (em função da entidade promotora da operação).

Nas primeiras, encontram-se as *obras de conservação* [alínea *a*] do artigo 6.º], as *obras no interior de edifícios* [nas condições referidas na alínea *b*] do n.º 1 do artigo 6.º ⁽¹⁵⁶⁾ e as obras referidas no artigo

⁽¹⁵⁵⁾ De notar que, como as questões que ora se colocam se prendem essencialmente com o *uso* e não com a *localização do edifício*, não intervirá a CCDR nos termos previstos no artigo 13.º-A, pelo que não há obstáculos legais à atribuição ao interessado da responsabilidade pela entrega de tais pareceres.

⁽¹⁵⁶⁾ As obras de *alteração no interior dos edifícios* estão isentas de controlo desde que **não impliquem modificações na estrutura de estabilidade, das cêrceas, da forma das fachadas e da forma dos telhados ou coberturas.**

Não se faz agora exigência idêntica à constante da versão inicial do RJUE – que apenas isentava estas obras de controlo prévio, desde que as mesmas não implicassem o aumento do número de fogos (cfr. n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 445/91) –, pelo que, actualmente, as obras no interior dos edifícios não classificados ou suas fracções autónomas que não impliquem modificações da estrutura de estabilidade dos edifícios, das cêrceas, das fachadas e da forma dos telhados, *ainda que tenham como consequência o aumento do número fogos*, não se encontram sujeitas a controlo municipal preventivo.

6.º-A, por remissão da [alínea c\) do n.º 1 do artigo 6.º](#)], isto é, *obras de escassa relevância urbanística* ⁽¹⁵⁷⁾. Trata-se de situações que não se encontram agora sujeitas a qualquer procedimento de controlo preventivo, ao contrário do que sucedia antes, já que, à excepção das obras de conservação, as obras isentas de licença e autorização encontravam-se sempre sujeitas a comunicação prévia ^(157a).

Apenas assim não será quando estas obras de escassa relevância urbanística digam respeito a imóveis classificados ou em vias de classificação, de interesse nacional ou de interesse público, imóveis situados em zonas de protecção de imóveis classificados ou em vias de classificação e imóveis integrados em conjuntos ou sítios classificados ou em vias de classificação (n.º 2 do artigo 6.º-A), que passam a ficar sujeitas a licenciamento [[alínea d\) do n.º 1 do artigo 4.º](#)].

No âmbito das isenções objectivas, integram-se ainda os *destaques* desde que, ocorrendo dentro do perímetro urbano, dele apenas re-

⁽¹⁵⁷⁾ A versão inicial do RJUE atribuía aos municípios a tarefa da definição de *obras de escassa relevância urbanística* para efeitos da dispensa de licenciamento ou autorização (embora se tratasse de obras sempre sujeitas ao procedimento de comunicação prévia). Com a Lei n.º 60/2007, o RJUE passou a integrar, antes de mais, o conceito de obras de escassa relevância urbanística no elenco das definições constantes do artigo 2.º como as “*obras de edificação e de demolição que, pela sua natureza, dimensão ou localização tenham escasso impacto urbanístico*”, definição que coincide com a constante do n.º 2 do artigo 6.º da versão anterior. O legislador foi, contudo, mais longe, porque, ao invés de se limitar a remeter a concretização deste conceito para os regulamentos municipais, veio identificar, ele próprio, um elenco de situações que *necessariamente* considera reconduzirem-se a este conceito, embora admita o seu *alargamento* (mas não já a sua restrição), ao permitir que os municípios identifiquem, em regulamento municipal, outras obras com estas características [[alínea i\) do n.º 1 do artigo 6.º-A](#)], bem como definir limites superiores às operações por si identificadas (n.º 3 do artigo 6.º-A).

Sobre alguns dos problemas práticos decorrentes do artigo 6.º-A do RJUE, vide FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES/FERNANDA MAÇÃS, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2009, anotação ao artigo em referência.

^(157a) Ao elenco inicial, o Decreto-Lei n.º 26/2010 veio aditar a instalação de painéis solares fotovoltaicos ou geradores eólicos associada a edificação principal para produção de energias renováveis, incluindo de microprodução, que não excedam os limites identificados na [alínea g\)](#), do n.º 1 do artigo 6.º-A, bem como de colectores solares térmicos para aquecimento de águas sanitárias que não excedam aqueles limites bem ainda como a substituição dos materiais de revestimento exterior ou de cobertura ou telhado por outros que, conferindo acabamento exterior idêntico ao original, promovam a eficiência energética [[alínea h\) do n.º 1 do artigo 6.º-A](#)]. No que concerne aos geradores eólicos exige-se que a sua instalação seja precedida de notificação à câmara municipal instruída com elementos que identifiquem a localização do equipamento, a cêrcea e raio do mesmo, o nível de ruído produzido por ele e o termo de responsabilidade onde o apresentante da notificação declare conhecer e cumprir as normas legais e regulamentares aplicáveis à instalação de geradores (n.º 6 do artigo 6.º-A).

sultem *duas parcelas* confrontantes com arruamentos públicos e, tendo lugar fora de perímetro urbano, a parcela destacada, qualquer que seja a sua dimensão (respeitada a área mínima definida no plano), só seja destinada a edifício para fins exclusivamente habitacionais com não mais de dois fogos e a parcela restante respeite a área mínima fixada no projecto de intervenção em espaço rural em vigor ou, quando aquele não exista, a área da unidade de cultura fixada nos termos da lei geral para a respectiva região.

Todas as situações identificadas correspondem a uma *isenção de controlo preventivo*, que não significa, bem pelo contrário, uma *isenção de cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis*, designadamente as constantes de planos municipais e especiais de ordenamento do território e as regras técnicas de construção (n.º 8 do artigo 6.º) ⁽¹⁵⁸⁾.

No que concerne às isenções de carácter subjectivo, as mesmas encontram-se identificadas no artigo 7.º, no âmbito do qual estão isentas de licença as operações urbanísticas promovidas pelo *Estado*, mas apenas as relativas a equipamentos ou infra-estruturas destinados à instalação de serviços públicos ou afectos ao uso directo e imediato do público [alínea *b*] do n.º 1]; as obras edificação ou demolição da iniciativa de *institutos públicos com atribuições específicas na promoção e gestão do parque habitacional do Estado* e, agora também, **entidades da Administração Pública responsáveis pela salvaguarda do património cultural**, desde que estejam directamente relacionadas com a prossecução das suas atribuições [alínea *c*] do n.º 1]; as obras de edificação e demolição promovidas pelas *entidades com atribuições específicas na administração das áreas portuárias ou do domínio público ferroviário ou aeroportuário*, quando realizadas na respectiva área de jurisdição e desde que estejam directamente relacionadas com a prossecução daquelas atribuições [alínea *d*] do n.º 1]; as obras de edificação

⁽¹⁵⁸⁾ O Decreto-Lei n.º 26/2010 veio resolver as dúvidas que se suscitavam acerca do n.º 10 do artigo 6.º ao determinar que “Os actos que tenham por efeito o destaque de parcela com descrição predial que se situe em perímetro urbano e fora deste devem observar o disposto nos n.ºs 4 ou 5, consoante a localização da parcela a destacar, ou, se também ela se situar em perímetro urbano e fora deste, consoante a localização da área maior. Sobre as dúvidas suscitadas na versão anterior, vide FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES/ /FERNANDA MAÇÃS, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, cit., comentário respectivo.

e demolição promovidas pelos *concessionários de obras ou serviços públicos*, desde que se reconduzam à prossecução do objecto da concessão e desde que a entidade concedente esteja ela própria isenta de **controlo prévio**, ao abrigo do disposto nas demais alíneas deste artigo 7.º [alínea e) do n.º 1].

A este elenco exaustivo acrescem as operações urbanísticas promovidas por *empresas públicas* relativamente a parques empresarias e similares, nomeadamente, áreas de localização empresarial, zonas industriais e de logística [alínea e) do n.º 1].

[Texto retirado]

Não obstante o artigo 7.º isentar a sujeição das operações urbanísticas referidas de qualquer procedimento de controlo preventivo, consideramos que em situações específicas, pode justificar-se a submissão das utilizações destes edifícios de autorização de utilização: naqueles casos em que as entidades referidas no artigo 7.º se associam, através de parcerias, com privados (estando, assim, em causa operações muito próximas das sujeitas aos controlos preventivos do RJUE: operações de iniciativa privada) ou o uso a dar aos edifícios seja estritamente privado, isto é, quando se trate de um edifício para colocar no mercado, servindo a autorização de utilização para atestar o uso a que os referidos imóveis devem estar adstritos.

Note-se que a isenção de licença, de comunicação prévia e de autorização não significa uma desprocedimentalização destas operações urbanísticas, as quais, para poderem ser concretizadas terão de cumprir um procedimento prévio, que, mais ou menos formal, terá sempre lugar. No sentido da exigência deste procedimento aponta o n.º 7 do artigo 7.º que obriga que os projectos que digam respeito a estas operações sejam elaborados por técnicos habilitados que declaram a sua conformidade com as normas em vigor, nos termos do artigo 10.º, e que manda publicitar o início e o fim do procedimento (artigos 12.º e 78.º, com as devidas adaptações, o que implica que seja publicitada a deliberação que inicia o procedimento e a que o finaliza, sendo o título para registo a certidão desta última). Do mesmo modo, continua, neste procedimento especial, a ser exigível a emissão de pareceres por parte das entidades que legalmente estejam habilitadas para tal. Porém,

sempre que seja o município a promovê-las, não terá de recorrer aos mecanismos previstos no artigo 13.º-A, podendo fazê-lo directamente. Já quanto à emissão de tais pareceres, respectivos prazos e efeitos, consideramos aplicável o disposto no artigo 13.º, de modo a tornar mais precisos os moldes em que tais consultas devem ter lugar.

Ainda neste procedimento, com excepção das operações da iniciativa dos municípios, terá de ser promovida a consulta à câmara municipal que emitirá parecer, embora não vinculativo.

Tratando-se de operações de loteamento e obras de urbanização promovidas pelas autarquias locais e suas associações e se a área não se encontrar abrangida por plano municipal de ordenamento do território, as mesmas terão de ser sujeitas a consulta da comissão de coordenação e desenvolvimento regional territorialmente competente e autorizadas pela assembleia municipal.

Tratando-se de operações de loteamento e de obras de urbanização promovidas pelo Estado, devem ser previamente aprovadas pelo ministro da tutela e pelo ministro responsável pelo ordenamento do território, depois de ouvida a câmara municipal e a comissão de coordenação e desenvolvimento regional territorialmente competente.

Verifica-se, pois, existir uma tramitação procedimental prévia e a emanção de um prévio acto autorizativo da realização da operação em causa. De forma a não deixar qualquer tipo de dúvidas, decorre do n.º 6 do artigo 7.º que a isenção de que aqui se fala é apenas a de licenciamento (ou de comunicação prévia e autorização municipal) e não a de cumprimento das normas aplicáveis, quer se trate de disposições normativas de instrumentos de planeamento, quer de normas técnicas aplicáveis (constantes, designadamente, de regulamentos municipais ou do Regime Geral das Edificações Urbanas), quer ainda de normas atinentes à protecção do património cultural ou relativas ao regime jurídico aplicável à gestão de resíduos de construção e demolição (Decreto-Lei n.º 46/2008, de 12 de Março). Por exemplo, caso o acto emanado pela entidade competente que autoriza a realização da operação urbanística viole um plano municipal de ordenamento do território o mesmo será nulo por força do artigo 103.º do RJIGT. É, precisamente por estas operações terem de cumprir as normas em vigor que o artigo 93.º relativo à fiscalização determina a ela estarem sujeitas todas as operações urbanísticas, independentemente de estarem sujeitas a licença ou

comunicação prévia e que as mesmas não se encontram excluídas das medidas de tutela de legalidade, designadamente ordens de embargo e de demolição.

3. A tramitação procedimental

3.1. A tramitação comum aos vários procedimentos

a) O RJUE trata, na Secção II, do seu Capítulo II, as questões atinentes às formas de procedimento: o *licenciamento*, nos artigos 18.º a 27.º, e a *comunicação prévia*, nos artigos 34.º a 36.º-A, antecedidas das disposições que se apresentam como comuns aos vários tipos de procedimento [requerimento ou comunicação (artigo 9.º); termos de responsabilidade (artigo 10.º); saneamento e apreciação liminar (artigo 11.º); publicidade do pedido (artigo 12.º); consultas a entidades externas (artigos 13.º a 13.º-B); e eventual desencadeamento de um procedimento de informação prévia (artigos 14.º a 17.º)].

Todos os normativos referentes ao procedimento de autorização (artigos 28.º a 33.º) se encontram revogados, parecendo indiciar a extinção desta forma procedimental de controlo, o que, como referimos, não corresponde à realidade, uma vez que o n.º 4 do artigo 4.º determina que a utilização dos edifícios ou suas fracções, bem como as alterações de utilização dos mesmos estão sujeitas a autorização.

A opção da lei a este propósito foi a de tratar o procedimento de autorização na parte em que regula, do ponto de vista substancial, a operação urbanística a ele submetida (a utilização de edifícios), ao contrário de todas as restantes situações em que as questões (e os trâmites) de ordem procedimental aparecem tratadas em separado das questões de ordem material de cada operação urbanística. Por ter feito esta deslocalização, a sistemática do diploma (designadamente, a opção de tratar separadamente as questões procedimentais e as questões materiais) fica relativamente distorcida, suscitando algumas dúvidas, designadamente, sobre se as normas constantes das disposições gerais são igualmente aplicáveis ao procedimento de autorização.

Na nossa óptica, dada a inserção sistemática do procedimento de autorização na parte referente à utilização de edifícios, a aplicação

a este procedimento daquelas disposições gerais apenas é feita quando ocorra uma remissão expressa para as mesmas.

Note-se que, nos termos do artigo 8.º-A, qualquer dos referidos procedimentos deve tramitar-se de forma desmaterializada, através de um sistema informático regulamentado, de acordo com o preceituado no n.º 2 deste artigo, através da Portaria n.º 216-A/2008, de 3 de Março, que prevê a criação de dois sistemas informáticos ou plataformas – um para os municípios e outro para a Administração central –, sistemas esses que devem articular-se de forma a permitir a sua interoperabilidade.

Enquanto não existirem estes sistemas informáticos ou em caso de indisponibilidade dos mesmos após a sua criação, a tramitação continua a processar-se com recurso a suporte em papel, sem prejuízo da eventual entrega de elementos em suporte informático, nos termos do artigo 8.º da citada portaria.

Novidade também do ponto de vista procedimental é a previsão de um *gestor de procedimento* que, embora não seja o instrutor, tem por competência o acompanhamento da instrução.

A lei não determina o perfil do trabalhador da Administração local que deve ser escolhido para gestor do procedimento, ficando assim essa escolha ao critério do presidente da câmara, a qual irá naturalmente depender muito dos circunstancialismos próprios de cada município (dimensão, número de trabalhadores afectos ao departamento ou divisão de urbanismo, tipo do projecto, etc.), mas deve ter sempre presente a razão de ser da criação desta nova figura pela lei: o acompanhamento efectivo dos processos, o controlo do cumprimento de prazos e a existência de um único interlocutor no município, no que respeita aos processos em concreto, para os munícipes e para a CCDR (que, por sua vez, coordena e representa toda a Administração central, directa ou indirecta, que intervém nos procedimentos, em razão da localização). Ora, não cumprirá este objectivo legal a escolha de um gestor que não tenha um conhecimento profundo dos processos que lhe foram distribuídos ou a quem sejam distribuídos processos em tal número que se torna manifestamente impossível o respectivo acompanhamento. De igual modo, não consegue cumprir esta tarefa o funcionário que se encontrar inserido numa carreira que não pressuponha conhecimentos técnicos adequados à interlocução com os munícipes e com a CCDR.

b) O artigo 9.º regula a fase procedimental correspondente à *iniciativa*, sendo os procedimentos aqui em causa, procedimentos de hetero-iniciativa.

O procedimento inicia-se com um requerimento ou comunicação.

Embora a regra seja a de que em cada requerimento (ou comunicação) apenas deva ser feito um pedido (n.º 2 do artigo 74.º do CPA), admite o n.º 3 do artigo 9.º do RJUE que possam ser formulados *conjuntamente* pedidos referentes a operações urbanísticas *directamente relacionadas entre si*. No caso de estarem em causa operações urbanísticas sujeitas a distintos procedimentos de controlo, a lei determina que embora os pedidos possam ser tramitados e apreciados em conjunto (o que pode significar, inclusive, um único gestor do procedimento), terá de se aplicar a forma do procedimento correspondente a cada tipo de operação. Considerando a diferente tramitação dos procedimentos de licenciamento e de comunicação prévia e a celeridade procedimental que é pretendida para estes últimos, designadamente em termos de *timings*, por comparação com os procedimentos de licenciamento, consideramos que dificilmente se conseguirá dar cumprimento à referida exigência de tramitação e apreciação conjunta, que pressupõe um procedimento similar).

A Portaria n.º 232/2008, de 11 de Março, rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 26/2008, de 9 de Maio, identifica os elementos que devem instruir os procedimentos aqui em referência.

Formulado o pedido ou apresentada a comunicação, estes são publicitados sob forma de aviso, segundo o modelo aprovado pela Portaria n.º 216-C/2008, de 3 de Março, a colocar no local de execução da operação de forma visível da via pública, no prazo de 10 dias a contar da apresentação do requerimento inicial ou comunicação (artigo 12.º).

c) Segue-se a fase de *saneamento e apreciação liminar* que visa, após a recepção do pedido ou comunicação, a apreciação das questões de ordem formal e processual que possam obstar ao conhecimento do pedido, correspondendo à concretização do disposto no artigo 83.º do CPA que determina que “*O órgão administrativo, logo que estejam apurados os elementos necessários, deve conhecer de qualquer questão que prejudique o desenvolvimento do procedimento ou impeça a*

tomada de decisão sobre o seu objecto...”.

Serve esta fase para aferir a existência dos *pressupostos procedimentais*, quer de ordem subjectiva – competência do órgão e legitimidade do requerente –, quer objectiva – inteligibilidade, tempestividade do pedido; inexistência de decisão sobre igual pedido do requerente há menos de dois anos, etc. Em causa está a diferenciação entre o *dever de pronúncia* – que os órgãos administrativos sempre têm perante qualquer assunto que lhe seja apresentado pelos particulares (artigo 9.º, n.º 1, do CPA) – e o *dever de decisão* – que apenas existe caso estejam verificados os mencionados pressupostos procedimentais.

Verificadas estas questões, o órgão administrativo competente (no caso, o presidente da câmara que, para o efeito, é auxiliado pelo gestor do procedimento) pode concluir:

– pela existência de todos os pressupostos procedimentais e pela inexistência de qualquer irregularidade formal, dando *andamento ao procedimento* para a fase de instrução (fase de recolha de elementos que permitam tomar posição quanto ao pedido formulado);

– pela existência dos referidos pressupostos, mas com necessidade de correcção do pedido (ou dos documentos a juntar), situação que, por as irregularidades serem sanáveis, deve dar origem a um despacho nesse sentido, de forma a que, sanada a irregularidade, se possa dar andamento ao procedimento. Este despacho é proferido no prazo de oito dias ⁽¹⁵⁹⁾;

– pela inexistência dos referidos pressupostos procedimentais ou erros insanáveis no pedido formulado, devendo, neste caso, *rejeitá-lo* (despacho de rejeição liminar, a ser proferido no prazo de 10 dias).

Embora a fase de saneamento sirva apenas para verificar a correcção formal e procedimental do pedido, admite-se que possa haver já, neste momento, uma apreciação da questão de fundo. É isso que decorre do disposto do n.º 4 do artigo 11.º, ao admitir despacho de rejei-

⁽¹⁵⁹⁾ Nesta hipótese, deve ser indicado, de forma expressa, o prazo dentro do qual devem ser apresentados os documentos em falta ou corrigidas as irregularidades, referindo-se a lei, a este propósito, a um prazo de 15 dias para que o pedido seja completado ou corrigido. Este prazo é importante, na medida em que, caso o interessado não dê cumprimento ao determinado, o procedimento considera-se extinto por deserção, valendo, no entanto, para esta extinção do procedimento, o prazo especial aqui referido e não o prazo geral constante do artigo 111.º do CPA (que é de seis meses).

ção liminar quando da análise dos elementos instrutórios resultar que o pedido é manifestamente contrário às normas legais e regulamentares aplicáveis. Neste caso, o despacho deverá ser emitido no prazo de 10 dias a contar da entrega do requerimento.

Consideramos não haver lugar, nesta situação, a audiência dos interessados porque esta fase tendente a assegurar a participação, na tomada de decisão, daqueles a quem a mesma diz respeito está pensada para um momento distinto. Com efeito, determina o CPA que a mesma tem lugar “*concluída a instrução e antes de proferida a decisão final*”, sendo, por isso, seu pressuposto um procedimento que tenha decorrido normalmente, designadamente, por estarem presentes todos os seus pressupostos procedimentais objectivos e/ou subjectivos, mas que, *após a instrução*, se conclui no sentido do seu indeferimento. Ora, no momento procedimental aqui em análise, estamos numa fase em que não ocorreu qualquer instrução, quer porque faltaram os respectivos pressupostos procedimentais, quer porque dos elementos apresentados se conclui imediatamente pela ilegalidade do pedido formulado. Tal não significa que o órgão competente para esta decisão não possa, facultativamente, dar cumprimento à audiência dos interessados, mas a sua falta não gera um vício procedimental do despacho de rejeição liminar.

A fase adequada para apreciar as questões de ordem formal e procedimental é aquela a que aqui nos referimos, determinando por isso a lei que, não ocorrendo rejeição liminar ou convite para corrigir ou completar o pedido ou comunicação nos prazos previstos, se presume que o processo se encontra correctamente instruído. Trata-se de uma forma de disciplinar a actuação da Administração e de garantir que a posição jurídica do interessado será salvaguardada ao impedir que, a todo o momento, a Administração venha solicitar novos documentos ou pôr fim ao procedimento pelas razões referidas.

A presunção aqui instituída é, no entanto, uma presunção *iuris tantum* já que o n.º 6 do artigo 11.º determina poder o presidente da câmara, a todo o momento, até à decisão final, tomar conhecimento (e actuar em conformidade) de qualquer questão que prejudique o desenvolvimento normal do procedimento ou impeça a tomada de decisão sobre o objecto do pedido, nomeadamente a ilegitimidade do requerente e a caducidade do direito que se pretende exercer.

Naturalmente que, numa situação destas, tratando-se de um aspecto fundamentador de *rejeição liminar* que apenas é detectado numa fase já adiantada do procedimento, pode o particular, caso este facto se tenha ficado a dever a causa imputável à Administração, pedir responsabilidade pelos danos daí decorrentes. É o que sucede se no momento da decisão final do pedido de licenciamento de uma obra particular o presidente da câmara chegar à conclusão que o interessado não tem, afinal, legitimidade, embora os documentos referentes a este pressuposto procedimental estivessem no processo desde o início, podendo e devendo, por isso, ter sido apreciados na fase de saneamento. No caso de existir boa-fé do interessado, pode este imputar responsabilidade à Administração pelas despesas referentes aos projectos de especialidades que mandou elaborar após a aprovação do projecto de arquitectura no pressuposto da correcção formal e procedimental do pedido.

Naturalmente, se a ausência deste pressuposto procedimental for imputável ao próprio requerente ou comunicante, não haverá responsabilidade da Administração como também não a haverá naquelas situações em que, devido a um litígio privado, apenas já na fase de decisão administrativa surge a decisão judicial a confirmar não ter o interessado o direito que invocou no pedido ou comunicação (como se verá *infra*, a contestação judicial do direito que fundamenta o pedido não é, só por si, motivo suficiente para suspender o procedimento, que andarás até ao fim, mas sempre sob reserva de direitos de terceiros). Se a sentença judicial surgir entretanto, confirmando a falta de legitimidade, mesmo que se esteja já em fase de decisão final, o pedido deve ser *rejeitado* (questões de ordem formal) e não *indeferido*. Pela razão anteriormente exposta, não é obrigatório, nesta situação, audiência prévia dos interessados.

d) Momento relevante da instrução dos procedimentos de gestão urbanística é a dos *pareceres a entidades exteriores ao município*, encontrando-se a regulamentação desta matéria nos artigos 13.º e 13.º-A, que passam a ser aqueles que regulam, em exclusivo, o relacionamento da câmara municipal com as entidades exteriores aos municípios no que concerne aos procedimentos de controlo preventivo das operações urbanísticas (licenciamentos e comunicação prévias).

Com efeito, ao contrário do que sucedia com a versão anterior às alterações de 2007, que excepcionava de alguns aspectos de regula-

mentação do artigo 19.º “*o disposto em legislação especial*”, o artigo 13.º não contém agora esta referência de excepção.

A inclusão das normas das consultas externas numa subsecção referente às disposições gerais significa a aplicação destas disposições aos procedimentos de *comunicação prévia* para além dos procedimentos de controlo prévio por *licenciamento*.

[Texto retirado]

Uma leitura conjugada dos artigos 13.º a 13.-B permite alcançar as seguintes conclusões:

– O artigo 13.º contém regulamentação aplicável a *todas as consultas externas*, (prazo-regra ⁽¹⁶⁰⁾, efeitos dos pareceres, autorizações e aprovações não emitidos dentro do prazo legal ⁽¹⁶¹⁾, qualificação dos pareceres como vinculativos ⁽¹⁶²⁾), ou seja, contém dispositivos aplicá-

⁽¹⁶⁰⁾ Este prazo é de 20 dias, com uma única excepção: a dos pareceres, autorizações ou aprovações respeitantes aos imóveis de interesse nacional ou de interesse público, em que o prazo é de 40 dias (n.º 3 do artigo 13.º-A).

⁽¹⁶¹⁾ Findo o prazo referido na nota anterior sem que os pareceres *tenham sido recebidos*, considera-se haver concordância das entidades consultadas com a pretensão formulada.

⁽¹⁶²⁾ Na maior parte das vezes, em matéria urbanística, os pareceres mesmo quando qualificados como vinculativos, apenas o são quando emitidos num determinado sentido (em regra em sentido negativo), correspondendo àquilo que a doutrina designa como *pareceres conformes*. Assim, sendo negativo o parecer, a Administração é obrigada a indeferir, sob pena de nulidade [cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º, em conjugação com a parte final da alínea c) do artigo 68.º, ambos do RJUE]. Pelo contrário, sendo favorável o parecer, a câmara municipal tanto pode deferir o pedido de licenciamento ou admitir a comunicação prévia, como pode, por motivos cuja apreciação lhe caiba efectuar, indeferir-lo ou rejeitá-la.

As três condições cumulativas estabelecidas no n.º 6 do artigo 13.º para qualificar os pareceres como vinculativos são: que a lei lhes tenha conferido expressamente esse carácter, regra, aliás, consagrada no CPA, que prescreve que os pareceres são obrigatórios e não vinculativos, salvo disposição em contrário; que se fundamentem em condicionalismos legais ou regulamentares; que os mesmos sejam recebidos dentro dos prazos legais [a regra será o prazo de 20 dias, excepto se se tratar de imóvel de interesse nacional ou de interesse público ou de operações a realizar em áreas da Rede Natura 2000 (nas circunstâncias da alínea b) do n.º 4 do artigo 13.º-A) em que o prazo é de 40 dias].

Para PEDRO GONÇALVES, em regra, os pareceres emitidos no âmbito dos procedimentos urbanísticos conformam ou precludem o exercício do poder decisório dos municípios, pelo que se devem inserir na categoria dos actos prejudiciais. PEDRO GONÇALVES, “Poderá o parecer vinculante ser um acto recorrível?”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 0 (Novembro/Dezembro de 1996), p. 38. Contudo, quanto à possibilidade de serem impugnados directamente pelos particulares, o Autor citado exclui-a por entender que “na perspectiva do particular a quem se destina o acto conclusivo do procedimento (...) o parecer vinculante não é senão um acto interno, no sentido de que os seus efeitos se esgotam no interior da administração”.

veis às consultas externas quer sejam solicitadas no âmbito do próprio artigo 13.º, quer sejam solicitadas no âmbito do artigo 13.º-A ou 13.º-B. Define, ainda, o papel do gestor do procedimento no âmbito das consultas externas e quais as consultas que devem ser solicitadas directamente pela câmara municipal às entidades externas: consultas externas respeitantes ao projecto de arquitectura, desde que essa solicitação *não* respeite a aspectos ligados à *localização* desse mesmo projecto e consultas no âmbito dos projectos de engenharia das especialidades;

– O artigo 13.º-A regula as consultas às entidades externas solicitadas no âmbito do projecto de arquitectura, desde que essas consultas digam respeito à localização desse projecto. Estas consultas são promovidas por uma entidade coordenadora (CCDR) que deve emitir uma decisão global no que respeita às consultas externas referentes ao projecto de arquitectura e requeridas atendendo à localização do mesmo;

– O artigo 13.º-B estabelece a possibilidade de os interessados solicitarem as consultas directamente às entidades externas.

Dos mesmos normativos decorrem também quais as consultas que devem ser efectuadas directamente pela câmara municipal, de acordo com o estabelecido no artigo 13.º:

– as consultas respeitantes ao *projecto de arquitectura* que não tenham a ver com a sua localização;

– as consultas atinentes aos *projectos de engenharia das especialidades*, identificados no n.º 5 do artigo 11.º da Portaria n.º 232/2008, de 11 de Março, **excepto nas situações previstas nos n.ºs 8 e 9 do artigo 13.º;**

– a consulta *a uma única entidade*, ainda que esta tenha de se pronunciar em razão da localização (com comunicação à CCDR territorialmente competente).

Daqui decorre que a CCDR territorialmente competente tem um papel bastante limitado ou parcelar em matéria de coordenação das entidades que tenham de emanar pareceres. Apenas coordena aquelas que tenham de se pronunciar *sobre a localização*, ficando todas as restantes fora da sua alçada.

Para além do mais, apenas terão de ser consultadas por intermédio da CCDR aquelas entidades que tendo de se pronunciar sobre o projecto de arquitectura em função da sua localização, sejam entidades que integram a Administração directa (central ou perifé-

rica) ou indirecta do Estado, **do sector empresarial do Estado bem como de entidades concessionárias que exerçam poderes de auto-ridade**, o que pressupõe uma indagação da natureza jurídica da respectiva entidade e conhecimentos da organização administrativa.

Refere o **n.º 6 do artigo 13.º-A** que a CCDR deve convocar uma conferência de serviços sempre que *existam posições divergentes entre as entidades consultadas*. Esta afirmação é tudo menos clara na medida em que se tivermos em conta a organização administrativa do Estado, onde cada Ministério e cada ente que integra a sua Administração indirecta detêm distintas atribuições, teremos de concluir que cada uma se pronuncia sobre aspectos diferenciados de uma mesma pretensão. Por este motivo, consideramos não haver identidade entre *posições divergentes* e *posições não coincidentes*. Assim, não consideramos que seja divergente, a propósito da uma mesma pretensão, um parecer desfavorável em função de um interesse público e um parecer favorável por motivos relacionados com outro interesse público. Afirmar que não sendo coincidentes as posições das várias entidades, as mesmas terão de acertar-se numa posição única que, se não for alcançada, é proferida pela CCDR territorialmente competente, é pressupor, ainda, que a CCDR tem atribuições naquelas matérias, o que claramente não sucede. Na nossa óptica, uma entidade, para coordenar outras, terá de se posicionar “acima” delas, o que não sucede com a CCDR, que se integra, ela própria, num Ministério.

Deste modo, poderá não existir divergência, em nosso entender, mesmo que uma das entidades sectoriais tenha uma pronúncia favorável e outra uma pronúncia desfavorável, dado que o âmbito da sua intervenção pode incidir sobre pontos que não se cruzam, isto é, sobre matérias em que não exista entre as duas análises qualquer interligação ou possibilidade de acerto. Divergência pressupõe uma base comum de análise pelo que se ela não existir nunca se poderão classificar as pronúncias como divergentes, mesmo quando uma seja favorável e outra desfavorável, não devendo, nestes casos, ser convocada a conferência decisória prevista no **n.º 6 deste artigo** ⁽¹⁶³⁾.

⁽¹⁶³⁾ Sobre esta questão, *vide* FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “A alteração legislativa ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação: uma lebre que saiu gato...?”, in *Direito Regional e Local*, n.º 00 (Outubro/Dezembro de 2007).

Uma questão que se pode colocar é a de saber se o parecer da CCDD tem, em face da câmara municipal, carácter vinculativo. Com efeito, o artigo 13.º-A apenas afirma expressamente que o parecer da CCDD “*vincula toda a Administração central*” (*rectius* estadual) – n.º 1. Na nossa óptica, uma vez que em causa está um parecer que substitui vários pareceres que assumem, quando negativos, natureza vinculativa, o mesmo tem, necessariamente, este carácter.

Uma outra novidade é trazida pelo **n.º 9 do normativo** aqui em referência. Esta solução merece-nos, contudo, alguns reparos. Antes de mais, aí se refere expressamente que o parecer pode ter um conteúdo negativo por o projecto ser desconforme com instrumentos de gestão territorial, o que coloca dois problemas: indicia, caso o instrumento de planeamento em causa seja municipal, que cabe às entidades da Administração central apreciar o seu cumprimento, o que viola as atribuições municipais a quem esta tarefa se encontra atribuída; determina, caso não se trate de um plano municipal ou de um plano especial, que estes instrumentos de gestão territorial podem afectar os interessados, levando ao indeferimento de pretensões urbanísticas privadas desde que fundamentem um parecer negativo, quando o RJIGT é claro a determinar não serem estes planos dotados de eficácia plurisubjectiva, apenas podendo os mesmos afectar os interessados após a integração das suas opções nos planos directamente vinculativos dos particulares.

Por outro lado, admite, esta norma, que se possa vir a alterar um plano para permitir uma operação que o mesmo impedia, legitimando, assim, a modelação e o ajuste das soluções dos planos às operações concretas e não o contrário. Esta solução, obviamente, apenas deve poder ser adoptada em situações excepcionais, o que se encontra salvaguardado pelo facto de o normativo em referência exigir que aquelas alterações se fundamentem em relevantes interesses de ordem regional ou municipal ⁽¹⁶⁴⁾.

Refira-se, por fim, a possibilidade de o interessado poder promover directamente as consultas. A Lei n.º 60/2007 introduziu a este propósito, algumas especificidades:

⁽¹⁶⁴⁾ Sobre estes pontos, *vide* FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “A alteração legislativa ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação: uma lebre que saiu gato...?”, *cit.*

– Estabeleceu-se um prazo de “validade” dessas mesmas consultas que é, em princípio, de um ano, contado desde a emissão dos pareceres, autorizações ou aprovações;

– Esse prazo pode ser prorrogado desde que não se tenham alterado os pressupostos de facto e de direito em que os mesmos se basearam.

Note-se que, como referimos, o n.º 5 do artigo 13.º é um dos preceitos aplicáveis a todas as consultas externas, pelo que se considera haver concordância das entidades externas se as suas pronúncias não forem recebidas no prazo de 20 ou de 40 dias, ainda que solicitada pelo interessado. Para estes efeitos, estipula o n.º 2 deste artigo que o requerimento inicial seja instruído com a prova da solicitação das consultas do requerente ou comunicante e de que as consultas não foram emitidas dentro dos prazos.

Perante a faculdade prevista nesta norma, é ilegítima a posição de algumas entidades que se recusam a emitir parecer quando solicitado pelos particulares. Com efeito, como aqui se estipula, se aquelas entidades não responderem dentro do prazo, o parecer considera-se favorável, ainda que tenha sido solicitado por estes. Note-se que, tendo os pareceres sido solicitados pelo interessado, é inadmissível ao município promover nova consulta: basta a declaração do interessado ⁽¹⁶⁵⁾. Mesmo que a ausência dos pareceres gere a nulidade do acto, esta será sempre imputável ao interessado.

Caso o interessado não tenha promovido todas as consultas, o gestor do procedimento promove as que faltarem que, se respeitarem à localização, serão solicitadas através da CCDR, enquanto entidade coordenadora. Embora este artigo não seja claro, consideramos que ainda que o interessado tenha solicitado todas as consultas, deve o gestor do procedimento identificar aquelas que deveriam ter sido solicitadas pela CCDR e remeter para esta entidade as suas pronúncias de forma a que a mesma confirme se as posições são convergentes (emanando de imediato o parecer único da Administração central) ou, se forem

⁽¹⁶⁵⁾ Sobre este aspecto, *vide* o nosso “Repetição Devida ou Indevida”, Comentário ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 9 de Julho de 1998, Processo n.º 43 867, *in Revista do Centro de Estudos do Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 14, Ano VII – 2.04, pp. 115 e segs., Coimbra, Coimbra Editora.

divergentes, convoque a conferência decisória. Esta é a única forma de se garantir o objectivo pretendido pelo legislador: que a Administração estadual se pronuncie, perante o município, de uma só vez e a uma só voz. Não importa, assim, para estes efeitos, quem solicitou os pareceres, mas sim a eventual divergência que encerrem.

3.2. *Algumas especificidades do procedimento de licenciamento*

a) Típico do procedimento de licenciamento é a existência de uma fase formal de *apreciação dos projectos* (de arquitectura, de loteamento, etc.).

No que concerne às obras de construção, o procedimento de licenciamento está dividido em dois momentos (subfases): a primeira, atinente à *apreciação e aprovação do projecto de arquitectura*; a segunda, referente à apresentação dos projectos de engenharia de especialidades, conduzindo, caso estes não coloquem problemas específicos, ao licenciamento da obra.

Admite-se, desde a versão inicial do RJUE, que os projectos de especialidade sejam entregues logo com o requerimento inicial (juntamente com o projecto de arquitectura), mas continua a existir a obrigação de o órgão competente apreciar primeiro o projecto de arquitectura e, apenas caso este seja aprovado, passe para o momento seguinte, referente às especialidades.

Na situação, mais provável, de os projectos de engenharia de especialidades serem apresentados apenas após a aprovação do projecto de arquitectura, tem o interessado um prazo de seis meses para o fazer, prazo esse que pode ser prorrogado por uma só vez e por período não superior a três meses, mediante requerimento fundamentado apresentado antes do respectivo termo. A falta de apresentação dos projectos de engenharia das especialidades após estes prazos máximos, implica a suspensão do procedimento de licenciamento pelo período máximo de seis meses, findo o qual é declarada a caducidade após audiência prévia do interessado ⁽¹⁶⁶⁾.

⁽¹⁶⁶⁾ Este prazo de suspensão corresponde, na prática, a uma nova prorrogação do prazo para a entrega dos projectos de especialidade.

É na apreciação do projecto de arquitectura que a câmara municipal analisa as questões de cariz urbanístico (aquelas pelas quais ela é responsável), como o cumprimento dos planos municipais e especiais de ordenamento do território, de medidas preventivas eventualmente em vigor, de áreas de desenvolvimento urbano prioritário e de construção prioritária; das servidões administrativas e das restrições de utilidade pública; e ainda as questões atinentes à respectiva inserção urbana e paisagística bem como sobre o uso proposto, devendo esta apreciação ser efectuada na perspectiva formal e funcional, tendo em atenção o edificado existente bem como o espaço público envolvente e as infra-estruturas existentes e previstas (artigo 20.º).

É também desta perspectiva que são apreciados os projectos de loteamento urbano (artigo 21.º).

Em grande parte desta apreciação é deixada à Administração um espaço de apreciação própria que se reconduz, indubitavelmente, ao domínio de discricionariedade administrativa.

b) Estando em causa o licenciamento de operações de loteamento, há lugar a uma fase de *consulta pública* (artigo 22.º). Tal como se afirmava no preâmbulo inicial do RJUE, a submissão das operações de loteamento a consulta pública tem como pressuposto o facto de se entender que o impacto urbanístico provocado por uma operação deste tipo em área não abrangida por plano de pormenor tem implicações no ambiente urbano que justificam a participação das populações locais no respectivo processo de decisão, não obstante poder existir um plano director municipal ou plano de urbanização sujeitos, eles próprios, a prévia consulta pública.

Não existindo prévio plano de pormenor, a operação de loteamento vai servir simultaneamente de instrumento de planeamento e de execução urbanística, já que integra elementos essenciais de programação das regras aplicáveis a uma área determinada, pelo que os cidadãos devem ter tanto ou mais interesse em participar na sua discussão pública como têm em participar na discussão dos diversos instrumentos de gestão territorial.

Existe, no entanto, uma diferença fundamental entre planeamento municipal e licenciamento de loteamentos urbanos: neste caso, estamos já no âmbito dos actos administrativos de gestão urbanística que

apenas podem ser indeferidos nas situações expressamente previstas na lei, não dispondo, por isso, a entidade administrativa, dos mesmos poderes discricionários de que dispõe quando elabora instrumentos de planeamento, o que pode colocar em causa a eficácia, pelo menos nos termos pretendidos, desta consulta pública.

Talvez por isto, no regime actualmente em vigor, a regra é a isenção deste trâmite e a excepção a sua exigência: nas situações em que a operação de loteamento exceda um dos seguintes limites: 4 hectares, 100 fogos ou 10% da população do aglomerado urbano em que a pretensão se insere. Abaixo destes limites, apenas haverá lugar a consulta pública mediante previsão em regulamento municipal.

A lei não prevê, agora, os trâmites a que deve obedecer a consulta pública, nas hipóteses em que seja exigida (por exigência legal ou regulamentar), dado não existir na actual redacção tal regulamentação (contrariamente à anterior, que remetia esses aspectos procedimentais para a discussão pública prevista no RJIGT, sem prejuízo de regular especialmente as matérias referentes a prazos – mais curtos do que os do RJIGT – e ao conteúdo documental que deveria ser objecto de discussão pública). Na falta de previsão legal sobre os procedimentos de consulta pública, terão que ser os regulamentos municipais a disciplinar estas matérias.

Ao contrário da sua versão inicial, o artigo 22.º não prevê agora a possibilidade de sujeição a consulta pública de outras operações urbanísticas, ainda que mediante exigência regulamentar e desde que com significativa relevância urbanística. Tal não impede, porém, que o município faça essa opção, solução que tem razão de ser quando em causa estão operações com impacte semelhante a um loteamento ou com impacte urbanístico relevante.

c) A deliberação final do pedido de licenciamento consubstancia o acto de licenciamento se for de deferimento (artigo 26.º) ou, no caso de indeferimento, a negação desse mesmo pedido. Se a proposta de deliberação for desfavorável, deve ser promovida, previamente à deliberação de indeferimento, a audiência prévia do interessado, nos termos do artigo 100.º do CPA, segundo o qual, “concluída a instrução, e salvo o disposto no artigo 103.º, os interessados têm o direito de ser ouvidos no procedimento antes de ser tomada a decisão final, devendo ser in-

formados, nomeadamente, sobre o sentido provável desta”, tratando-se de uma norma aplicável a todos os procedimentos administrativos, mesmo aos especiais, criados ao abrigo de direito anterior.

O artigo 23.º estabelece os prazos máximos (prazos procedimentais, contados nos termos do artigo 72.º do CPA) para as deliberações respeitantes a pedidos de licenciamento. Se, findos estes prazos, não houver deliberação, pode o interessado pedir ao Tribunal Administrativo que intime a autoridade competente para proceder à prática do acto que se mostre devido, nos termos do artigo 112.º.

A deliberação que consubstancia o deferimento do pedido de licenciamento corresponde ao *momento constitutivo do procedimento administrativo em causa*, embora a lei entenda que este acto apenas poderá produzir os respectivos efeitos jurídicos após a emissão do documento que serve de título à licença: o alvará, que assume, assim, a natureza jurídica de *acto integrativo da eficácia* do acto de licenciamento por nada acrescentar à definição da situação jurídica do particular perante a possibilidade de realizar a operação urbanística, apenas permitindo desencadear a sua operatividade. De facto, o alvará apenas permite que o acto de licenciamento produza os seus efeitos, não relevando para a definição de momentos intrínsecos do mesmo, aliados estes à noção de validade e não ao conceito de eficácia.

A licença corresponde a um verdadeiro acto administrativo que *“remove o limite legal ao exercício do “direito” de concretizar a operação urbanística”* e que define as condições de exercício do mesmo ou, se preferirmos, é o acto que confere ao promotor o direito a realizar a operação urbanística pretendida. Trata-se de um acto que desencadeia benefícios para terceiros, na medida em que se assume como de cariz favorável aos seus destinatários, podendo ainda ser considerada como uma autorização constitutiva de direitos, pela qual a Administração constitui direitos em favor dos particulares, em áreas que, salvo a prática deste acto administrativo, se lhes encontram vedadas, por se considerar, em abstracto, que a sua atribuição aos mesmos lesaria o interesse público.

O n.º 6 do artigo 23.º admite, no que concerne às obras de edificação, que estas possam iniciar-se antes mesmo de obtido o acto final de licenciamento: desde que, imediatamente a seguir à aprovação do projecto de arquitectura e tendo sido entregues todos os projectos de

especialidade (de forma a evitar a caducidade daquela) bem como prestada caução, seja requerida e concedida *licença parcial para a construção da estrutura do edifício* ⁽¹⁶⁷⁾.

d) A licença concedida pode ser objecto de *alteração*, quer antes do início das obras ou trabalhos, quer durante a execução da obra (artigo 83.º).

São, designadamente, as seguintes as especificidades procedimentais a cumprir nas situações de alteração das licenças:

i. São dispensadas novas consultas a entidades exteriores ao município, desde que os pedidos de alteração se conformem com os pressupostos de facto e de direito dos pareceres, autorizações ou aprovações já emitidos (e desde que estes se hajam pronunciado sobre os elementos agora sob apreciação).

ii. Podem ser utilizados no procedimento de alteração os documentos do procedimento inicial que se mantenham válidos e adequados, devendo ser aplicado aqui, por paralelismo de situações e ainda que com as necessárias adaptações, o disposto no artigo 72.º quanto à possibilidade de utilização dos documentos noutro procedimento após a caducidade do primeiro procedimento.

iii. A alteração dá apenas lugar a aditamento ao alvará de licenciamento e não à emissão de um novo alvará, que, no caso de operação de loteamento, deve neste caso ser comunicado oficiosamente à conservatória do registo predial para averbamento.

Estando em causa a alteração de uma licença de loteamento, para além do que acabámos de referir, poderá haver lugar a *consulta pública* (o que ocorrerá quando a mesma esteja prevista em regulamento municipal ou quando sejam ultrapassados alguns dos limites previstos no n.º 2 do artigo 22.º). Acresce ainda às regras gerais da legitimidade atinente aos procedimentos urbanísticos – que exige que o interessado

⁽¹⁶⁷⁾ Esta licença parcial para a construção da estrutura é titulada por um alvará, estando a emissão deste sujeita, nos termos do n.º 4 do artigo 116.º do RJUE, ao pagamento de uma taxa pela emissão da licença. Não se trata, contudo, de um novo facto sujeito a uma nova taxa, mas da taxa pela emissão da licença que, sendo paga nesta fase, não o terá de ser com a emissão do alvará definitivo. Em alguns regulamentos municipais, opta-se por fazer pagar uma parte da taxa neste momento e a parte restante no momento da emissão do alvará definitivo, solução que nos parece a mais adequada.

na alteração seja titular de um direito que lhe permita efectivar a mesma ⁽¹⁶⁸⁾ – exigências acrescidas neste domínio, com vista à protecção da confiança de terceiros adquirentes dos lotes.

Assim, para que a alteração a uma licença de loteamento possa ser legitimamente aprovada, exige-se que não ocorra oposição da maioria dos titulares dos lotes constantes do alvará, ou seja, da totalidade da área do loteamento. De forma a garantir que a não oposição decorra de uma opção consciente dos adquirentes dos lotes, exige-se que o gestor do procedimento notifique os proprietários dos lotes para esse efeito.

Na ausência de regulamentação própria em regulamento municipal, tal notificação terá de ser feita nos termos previstos no CPA.

Uma regulamentação municipal especial pode fazer sentido, ora para permitir que o interessado apresente logo, com a apresentação do requerimento para a alteração, os documentos comprovativos da referida não oposição, ora exigindo, tal como na informação prévia quando pedida para prédios de terceiros, que os interessados entreguem as certidões do registo predial com a sua identificação.

Nos termos do CPA, para situações mais complexas em que esteja em causa um número elevado de interessados a notificar – como pode suceder em muitas destas situações –, admite-se que a notificação seja feita por edital, nos termos dos procedimentos de massas. Esta possibilidade de notificação por via de edital aliada à regra agora vigente de inexistência de consulta pública (que apenas ocorrerá quando prevista em regulamento municipal) torna, comparativamente com o regime anterior à Lei n.º 60/2007, os adquirentes dos lotes mais desprotegidos na sua capacidade de intervenção (e de poder condicionar) a alteração ao loteamento.

A tramitação anteriormente referida e a garantia de terceiros adquirentes dos lotes não tem de ser cumprida quando estejam em causa alterações até 3% das áreas de implantação e de construção (com ou sem variação do número de lotes) previstas na licença de loteamento (n.º 8 do artigo 27.º), sendo aprovadas por mera deliberação da câmara

⁽¹⁶⁸⁾ Podendo ser o próprio município relativamente a lotes ou parcelas de que seja titular, ainda que tenham sido objecto de cedências. Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “Cedências para o domínio público e alterações a loteamento: como conciliar?”, Anotação ao Acórdão do STA de 20.10.1999, Processo n.º 44 470, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 21 (Maio/Junho de 2000).

municipal, sem prejuízo do cumprimento das demais disposições legais e regulamentares aplicáveis.

3.3. *Especificidades das comunicações prévias*

O procedimento de comunicação prévia, que se perspectiva, na óptica do RJUE, como um procedimento *mais simples e mais célere*, tem, afinal, de cumprir uma tramitação procedimental com alguma complexidade. Assim, para além das já referidas fases de entrega do pedido (artigos 9.º e 35.º); publicitação do mesmo no local de execução da obra (artigo 12.º); saneamento e apreciação liminar (artigo 11.º); eventual consulta a entidades externas (artigos 13.º, 13.º-A e 13.º-B), tem ainda de ultrapassar as seguintes fases:

a) apreciação da comunicação (conjuntamente do projecto de arquitectura e de especialidades);

[Texto retirado]

b) eventual audiência prévia, nos termos do CPA (nos casos em que se conclua que a comunicação é para rejeitar) ⁽¹⁶⁹⁾;

c) a decisão final de rejeição da comunicação (artigo 36.º, n.º 1) – a qual é expressa – ou de admissão da mesma (artigo 36.º-A, n.º 1) – a qual resulta da ausência de decisão de rejeição.

Finda esta tramitação haverá, ainda, lugar, a:

a) notificação do acto de rejeição ou informação do acto de admissão;

⁽¹⁶⁹⁾ Questiona-se, em face da omissão no texto legal actual, se deve haver lugar a audiência prévia do interessado (artigo 100.º do CPA) no caso de o projecto de decisão final ser de rejeição. Em nossa opinião, em face do tipo de trâmite que aqui está em causa, concretizador do princípio constitucional da participação dos interessados, e da formulação do CPA que obriga, ainda que supletivamente, à introdução deste trâmite nos procedimentos em que se prevê um desfecho desfavorável para o interessado, a resposta tem de ser positiva. E não se diga que, por em causa estar um acto vinculado, tal trâmite pode ser afastado por a participação do interessado não ter influência no sentido da decisão. É que, mesmo nestas situações, sempre poderá o interessado impedir o surgimento de um acto por erro quanto aos pressupostos. Ora, a exigência do trâmite da audiência prévia dos interessados não poderá deixar de ser tida em consideração, pelo que os prazos para a admissão da comunicação prévia (de 20 ou de 60 dias) terão de ser contabilizados em conformidade, o que não deixa de ser um factor de incerteza. Esta suspensão é motivada, claramente, não no interesse do município, mas na garantia dos direitos procedimentais do interessado, pelo que se tem por admissível e devida.

b) titulação da admissão pelo recibo da sua apresentação e comprovativo de admissão (artigo 74.º, n.º 2). Enquanto o sistema informático não estiver a funcionar, titulação por uma certidão independente de registo;

c) publicitação (artigo 78.º, n.º 5);

d) pagamento de taxas por autoliquidação (artigos 36.º-A, n.º 2, 80.º, n.º 2, e 116.º).

e) eventual celebração de “instrumento notarial próprio” para transmissão das cedências (artigo 44.º, n.º 3) quando a elas haja lugar ^(169a);

Uma análise comparativa entre o actual procedimento de comunicação prévia e aquele que se encontrava previsto no RJUE, antes das alterações de 2007, permite concluir que se trata de dois procedimentos completamente distintos que apenas têm em comum a respectiva designação ⁽¹⁷⁰⁾.

No que concerne à natureza jurídica dos actos que procedem ao desfecho do procedimento de comunicação prévia, da perspectiva do legislador, os mesmos assumem sempre a natureza de *acto administrativo*. Quando o desfecho do procedimento for desfavorável à comunicação do interessado, o presidente da câmara pratica um acto que se

^(169a) Após a alteração efectuada pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, a transmissão das cedências deve ocorrer no prazo de 20 dias após a admissão da comunicação prévia e não já antes de decorrido este prazo.

⁽¹⁷⁰⁾ Na versão inicial do RJUE, o procedimento de *comunicação prévia* correspondia a um procedimento de controlo bastante simplificado, previsto para operações com *impacto urbanístico muito reduzido*. O pedido para a realização destas operações era dirigido, sob a forma de comunicação, ao presidente da câmara, ao qual se anexavam as peças escritas e desenhadas indispensáveis à identificação das obras e à respectiva localização, bem como o termo de responsabilidade assinado por técnico legalmente habilitado. Seguiu-se uma fase de apreciação liminar, no âmbito da qual o presidente da câmara tinha um prazo máximo de 20 dias para determinar a sujeição da obra a licença ou a autorização – o que ocorreria quando se verificasse que as operações urbanísticas não se integravam no âmbito do procedimento de comunicação prévia ou quando concluisse existirem fortes indícios de que a obra violava normas legais e regulamentares em vigor. No caso de o interessado não ser notificado para sujeitar o seu pedido a licenciamento ou autorização, *podia iniciar as obras*, 30 dias após a entrega da comunicação prévia, o que significava que a ausência de resposta da Administração naquele prazo tinha um *efeito permissivo*, podendo iniciar-se as obras pretendidas.

Característica deste procedimento era, como decorre do que foi descrito, a *ausência de uma decisão final expressa*, fosse em sentido *favorável* à comunicação do interessado, fosse em sentido *desfavorável*. Com efeito, sempre que no âmbito deste procedimento o presidente da câmara concluisse que a obra violava normas legais e regulamentares aplicáveis, determinava a

designa de *rejeição* ⁽¹⁷¹⁾, o qual deve, necessariamente, *ser expresso e ser praticado dentro do prazo legal*, caso contrário, formar-se-á, *por força da própria lei*, um *acto de admissão* (favorável à pretensão).

O que significa que o município, de modo a impedir a formação do acto de admissão (o qual é fictício), deve praticar o acto contrário no prazo previsto para o efeito, correspondendo a prática desse acto ao exercício de um “*direito de veto*” fundamentado por parte da Administração.

O acto de admissão da comunicação prévia corresponde, nos termos da lei, ainda que sendo meramente fictício, a um acto administrativo, não apenas por razões formais (cfr. a epígrafe do artigo 36.º-A), mas pela equiparação que dele é feita à licença em vários normativos legais – invalidade e nulidade do acto de admissão (artigos 67.º e 68.º), revogabilidade (artigo 73.º), declaração de caducidade (artigo 71.º), renovação (artigo 72.º), prorrogação (artigo 53.º, n.º 3).

Note-se que, embora esteja em causa um acto que resulta do silêncio da Administração, este não coincide com o tradicional acto tácito, na medida em que este ocorre quando, tendo a Administração um *dever legal de decidir*, não o faça dentro do prazo estipulado. Ora, no caso da comunicação prévia, o órgão competente apenas tem o dever legal de decidir se for para rejeitar a comunicação, não havendo um correspectivo dever legal de decidir de forma favorável. Com efeito, determina a lei que, se a pretensão cumprir todas as normas legais e regulamentares aplicáveis, não tem a Administração de proferir uma decisão expressa favorável, bastando que nada diga. Embora em causa também esteja um acto resultante do silêncio, o qual também vale, para todos os efeitos, como um acto administrativo, não tem os mesmos pressupostos que o acto tácito.

sujeição do pedido a licenciamento ou autorização para que o mesmo pudesse ser devidamente apreciado e eventualmente objecto de indeferimento expresso (cfr. n.º 2 do artigo 36.º do diploma ainda em vigor).

⁽¹⁷¹⁾ Acto que não pode ser confundido com aquele que, na fase de saneamento e apreciação liminar, coloca fim ao procedimento por motivos de ordem formal ou procedimental. É que na rejeição da comunicação prévia, considerando os fundamentos que podem ser invocados para o efeito, está em causa um verdadeiro *indeferimento material do pedido* e não uma *rejeição formal da comunicação*.

3.4. Especificidades das autorizações

A autorização de utilização destina-se actualmente a verificar a conclusão da obra e a sua conformidade com o projecto de arquitectura e arranjos exteriores aprovados e com as condições do licenciamento ou da comunicação prévia (n.º 1 do artigo 62.º).

Nos casos em que esteja em causa a mudança de finalidade que não implique a realização de obras ou quando se trate de alteração da utilização ou de autorização de arrendamento para fins não habitacionais de prédios ou fracções não licenciados, nos termos do n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 160/2006, de 8 de Agosto, a autorização destina-se a verificar a conformidade do uso previsto com as normas legais e regulamentares aplicáveis e a idoneidade do edifício ou sua fracção autónoma para o fim pretendido.

A decisão sobre o pedido de autorização deve ser proferida no prazo de 10 dias a contar do respectivo requerimento, prazo que apenas se alarga quando os termos de responsabilidade exigíveis não tiverem sido entregues ou ocorra indício de violação do projecto ou suas condições ou que o edifício ou fracção não são idóneos para o fim pretendido, uma vez que neste caso terá de ser desencadeada uma vistoria.

Esta é *determinada* (e não apenas admitida) quando existam indícios sérios de desconformidade com o projecto de obra ou, no caso de este não existir, de que o edifício ou fracção não são idóneos para o fim pretendido, ao que acrescentaríamos, em qualquer dos casos, a existência de indícios sérios de violação de normas legais e regulamentares, uma vez que também esta questão cabe no âmbito de apreciação da autorização de utilização [alíneas *b*) e *c*) do n.º 2 do artigo 64.º].

Há uma hipótese, no entanto, em que a determinação da realização da vistoria passa a ser estritamente um acto vinculado: na situação da alínea *a*) do n.º 2 do artigo 64.º: a não instrução com os termos de responsabilidade previstos no artigo 63.º. **Contudo, não sendo, neste caso, realizada a vistoria, o requerente pode solicitar a emissão do alvará de autorização de utilização, a emitir no prazo de cinco dias, mediante a apresentação do comprovativo do requerimento da mesma nos termos do artigo 63.º (cfr. n.º 3 do artigo 64.º).**

3.5. *Os títulos dos actos de gestão urbanística*

Nos termos do artigo 74.º, existe sempre um documento que serve de título às decisões que põem termo aos procedimentos de gestão urbanística: no caso do licenciamento e da autorização, o *alvará*; no caso das comunicações prévias, o recibo da comunicação, juntamente com o comprovativo da admissão (neste caso, apenas se não ocorrer a situação prevista no n.º 2 do artigo 36.º-A). O alvará é condição de eficácia da licença, mas já não da autorização ⁽¹⁷²⁾.

No caso dos loteamentos que fiquem sujeitos ao procedimento de comunicação prévia, é este título que deve ser levado ao registo, sendo, assim, essencial, para que este desempenhe cabal e satisfatoriamente a sua função publicizante, que do mesmo constem todos os elementos enunciados no artigo 77.º, n.º 1. De forma a garantir que assim seja, exige o legislador que as especificações previstas para o alvará de loteamento sejam identificadas na apresentação do pedido a sujeitar a comunicação prévia.

No caso do loteamento com obras de urbanização, estão em causa duas operações urbanísticas distintas, cada uma sujeita ao respectivo acto de controlo. Embora se trate de operações urbanísticas distintas, as mesmas, por se encontrarem directamente relacionadas, sempre foram objecto de um único título (um alvará).

Esta situação muda agora, já que, embora os loteamentos se encontrem sujeitos, em regra, a licenciamento, acto que é titulado por alvará, as respectivas obras de urbanização estão sujeitas a comunicação prévia, cujo título não é aquele.

A este propósito, estipula o n.º 3 do artigo 76.º que, nestes casos, será emitido um único título – o alvará – que titula os dois actos em causa, o qual deve ser requerido no prazo de um ano a contar da admissão da comunicação prévia das obras de urbanização.

Pode, porém, a operação de loteamento, quando tenha sido antecedida de informação prévia favorável emitida nos termos do n.º 2 do artigo 14.º, estar sujeita a comunicação prévia, situação em que teremos a admissão da comunicação prévia do loteamento e a admissão da comunicação prévia das respectivas obras de urbanização.

⁽¹⁷²⁾ Sobre este ponto, vide FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/ /DULCE LOPES/FERNANDA MAÇAS, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, cit., comentário ao artigo 74.º.

(continuação)

Deveres	Ónus
<ul style="list-style-type: none"> • Existência de um livro de obras no local onde estas decorrem – artigos 97.º e 98.º, n.º 1, alíneas <i>l)</i> e <i>m)</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestação de cauções, no domínio dos loteamentos para garantir a realização das obras de urbanização – artigo 54.º.
<ul style="list-style-type: none"> • Limpeza da área e remoção de entulhos e demais detritos – artigo 98.º, n.º 1, alínea <i>n)</i>. 	
<ul style="list-style-type: none"> • No caso de obras de edificação, afixação de uma placa em material imperecível no exterior da edificação ou a gravar num dos seus elementos exteriores, com a identificação do director da obra – artigo 61.º. 	

2. Direitos dos promotores das operações urbanísticas

No que concerne aos direitos e garantias do requerente e do beneficiário dos actos de gestão urbanística, apontam-se como os mais importantes:

a) Direito à informação

O direito à informação, que decorre do artigo 268.º, n.ºs 1 e 2, da CRP e que se encontra regulado nos artigos 61.º a 65.º do CPA, tem também um importante relevo em matéria de licenciamento ou autori-

celas destinadas a equipamentos de utilização colectiva, uma vez que, podendo estes ser privados, facilita os negócios jurídicos que podem ser realizados sobre aquelas parcelas, ainda que não possam ser alienados em direito de propriedade, uma vez que o legislador quis garantir uma titularidade dos mesmos pelo município.

⁽²³³⁾ A lei refere-se, ainda, ao pagamento das compensações ou quando as áreas necessárias para espaços verdes, equipamentos e infra-estruturas fiquem propriedade privada nos termos do n.º 4 do artigo 43.º, solução que a aplicar-se literalmente não pode deixar de estar sujeita a críticas, já que a figura das compensações deve ser vista como um mecanismo de reposição da igualdade entre, por um lado, os administrados que são onerados com cedências *ou* com a previsão de áreas que se mantêm na sua titularidade privada e, por outro, aqueles que não são onerados com qualquer uma destas imposições. Por esse motivo, consideramos que tais compensações devem ligar-se não ao facto de haver (ou não) cedências para o domínio municipal, mas ao facto de se mostrarem respeitados os parâmetros de dimensionamento aplicáveis. Neste sentido, *vide* FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES/FERNANDA MAÇÃS, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, cit., pp. 328 e segs.

3. *Validade/invalidade dos actos urbanísticos*

a) A validade dos actos urbanísticos depende da sua conformidade com as normas legais e regulamentares em vigor à data da sua prática (*tempus regit actum*) – artigo 67.º.

Excepção expressa a esta situação é, como se referiu, a prevista no artigo 60.º que determina a garantia activa de edifícios legalmente existentes à data da entrada em vigor do plano, admitindo-se a licença ou admissão de comunicação prévia de obras de alteração ou de reconstrução num momento em que as normas em vigor já não o permitem.

Sendo a *licença*, a *admissão da comunicação prévia*, a *autorização* bem como a *informação prévia* actos administrativos, aplicam-se-lhes todas as regras que valem, em geral, para esta forma de actividade da Administração Pública e, por isso, também, as referentes à respectiva invalidade.

No que concerne aos tipos de invalidade, para além das causas específicas de nulidade especialmente previstas no artigo 68.º, os mencionados actos serão ainda nulos nas situações previstas no artigo 133.º do CPA, ou em todas as outras em que a legislação preveja especificamente esta forma de invalidade (v.g., o estabelecido no regime legal da RAN e da REN).

Nas causas específicas de nulidade previstas no artigo 68.º, encontram-se a violação de instrumentos urbanísticos que dispõem de eficácia directa e imediata em relação aos particulares ou a violação da licença ou admissão da comunicação prévia de loteamento (que é equiparável do ponto de vista material, a um plano de pormenor) bem como, ainda, as medidas preventivas [alínea a) do artigo 68.º]. Trata-se, em qualquer destas situações, de invalidades decorrentes de *vícios de conteúdo*, tal como o são as que decorrem da *desconformidade com pareceres* (apenas se vinculativos e não, como o normativo parece indicar, todos os obrigatórios), autorizações ou aprovações [alínea c) do artigo 68.º].

Também *vícios procedimentais* podem determinar a nulidade das licenças da admissão das comunicações prévias ou autorizações [cfr. alínea c), primeira parte].

Por não se ter previsto um regime especial de nulidade para os actos urbanísticos, o regime que lhes é aplicável sempre foi o *regime*

e autorizações sempre que a sua causa resulte de conduta ilícita dos titulares dos seus órgãos ou dos seus funcionários e agentes. Os titulares dos órgãos do município e os seus funcionários e agentes respondem solidariamente com aquele quando tenham dolosamente dado causa à ilegalidade que fundamenta a anulação ou a declaração de nulidade⁽²⁴⁵⁾.

Se a ilegalidade da licença ou da autorização municipal resultar de parecer vinculativo, autorização ou aprovação legalmente exigível, a entidade que o emitiu responde solidariamente com o município (artigo 70.º, n.º 3)⁽²⁴⁶⁾.

4. *Caducidades urbanísticas*

As licenças e admissões de comunicações prévias de operações urbanísticas podem cessar os seus efeitos por caducidade (isto é, pelo decurso de um prazo), podendo as caducidades urbanísticas ser divididas em dois grupos: o primeiro diz respeito às situações em que está em causa o decurso do prazo para que, uma vez licenciada a operação ou admitida a comunicação prévia, seja requerido o respectivo título (quando este seja o alvará) – valendo, neste domínio, como regra, o prazo de um ano que, contudo, pode ser prorrogado (artigo 76.º, n.ºs 1 e 2)⁽²⁴⁷⁾ –, o segundo é referente às situações em que está em causa

⁽²⁴⁵⁾ Neste caso, o mesmo regime previsto para a anulação e declaração de nulidade aplica-se às situações de revogação da licença ou da autorização.

⁽²⁴⁶⁾ Sobre as consequências resultantes da declaração de nulidade das licenças ou autorizações urbanísticas, *vide* PEDRO GONÇALVES/FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “O Regime da nulidade dos actos administrativos que investem o particular no poder de realizar operações urbanísticas”, *cit.*

⁽²⁴⁷⁾ Quando esteja em causa a comunicação prévia ou licenciamento de operações de loteamento que envolvam a necessidade de realização de obras de urbanização (que serão objecto, elas próprias, de decisão administrativa através de admissão de comunicação prévia), a lei desenha os dois procedimentos como sucessivos, pelo que deve ser apresentada a comunicação prévia para as obras de urbanização no prazo de um ano a contar, respectivamente, da notificação do acto de licenciamento ou da admissão do loteamento e, uma vez concedidas aquelas, terá de ser requerido o alvará único (cfr. n.º 3 do artigo 76.º) também no prazo de um ano, sob pena de caducidade das licenças ou admissões anteriores. Haverá situações, porém, em que, por se sucederem duas comunicações prévias: da operação de loteamento e das obras de urbanização, não haverá lugar à emissão de alvará único. *Nestes casos a lei determina, sob pena de caducidade, a necessidade de serem pagas as taxas dentro do prazo de um ano após a admissão da comunicação prévia (n.º 2 do artigo 71.º) [Texto retirado].*

o decurso do prazo para a realização de obras (quer de edificação *lato sensu*, quer de urbanização, embora estas, se integradas no âmbito de um loteamento, possam ter efeitos sobre a eficácia da respectiva licença ou admissão de comunicação prévia).

No que concerne a estas últimas, determina a lei que, a licença ou admissão de comunicação prévia caducam quando:

– as obras respectivas *não forem iniciadas* no prazo de nove meses desde a data da emissão do alvará (ou, nos casos de silêncio, da data do pagamento das taxas, do seu depósito ou da garantia de pagamento) **ou da data do pagamento das taxas, no caso da comunicação prévia [nota retirada]**;

– se as obras *estiverem suspensas* por período superior a seis meses, salvo se a suspensão decorrer de facto não imputável ao titular da licença ou da admissão de comunicação prévia;

– se as obras *estiverem abandonadas* por período superior a seis meses; ou

– se as obras *não forem concluídas* no prazo fixado na licença ou comunicação prévia ou suas prorrogações, contados da emissão do respectivo alvará ou **do pagamento das taxas, no caso de comunicação prévia.**

Tem havido alguma dificuldade em enquadrar juridicamente as caducidades aqui referidas, na medida em que, sendo este um instituto que nasceu no ordenamento jurídico civilístico, a sua “importação” para o direito administrativo não é isenta de dúvidas. Desde logo porque, em especial no direito administrativo, a mesma assume contornos muito heterogéneos, falando-se de uma *caducidade preclusiva* distinta de uma *caducidade-sanção* ou *por incumprimento*. Ou seja, ao lado da *caducidade em sentido estrito* – em que o direito se extingue pelo seu não exercício no prazo fixado –, fala-se em *caducidade-sanção* para designar situações de perda de direitos por incumprimento de deveres ou de ónus no contexto de uma relação duradoura entre a Administração e um particular. Neste caso, a noção de sanção deve ser entendida em sentido amplo, como toda a reacção desfavorável da Administração à infracção pelos particulares de normas ou de actos administrativos.

(²⁴⁸) Nota retirada

O embargo determina a suspensão imediata, no todo ou em parte (consoante se trate de embargo total ou de embargo parcial) dos trabalhos de execução da obra. Tratando-se de obras licenciadas ou objecto de comunicação prévia, o embargo determina igualmente a *suspensão da eficácia da respectiva licença ou [admissão da comunicação prévia](#)* bem como, no caso das obras de urbanização, *da licença ou [admissão da comunicação prévia](#)* de loteamento a que as mesmas respeitam. O embargo determina também a obrigatoriedade de suspensão do fornecimento de energia eléctrica, gás e água às obras embargadas, devendo para o efeito ser notificadas do acto que determinou o embargo as entidades responsáveis por tal fornecimento.

Mesmo que se trate de embargo parcial, ele tem como efeito a *suspensão do prazo* que estiver fixado para a execução das obras no respectivo alvará de licença ou [estabelecido para a admissão da comunicação prévia](#).

O embargo é apenas uma medida de tutela da legalidade de carácter provisório compreendendo-se, assim, que caduque logo que seja proferida a decisão que defina a situação jurídica da obra com carácter definitivo. Também por se tratar de um acto provisório, o embargo deve ser determinado por um prazo fixado para o efeito, sendo o mesmo de seis meses prorrogável por uma única vez por igual período, na falta de fixação expressa desse prazo (artigo 104.º, n.ºs 1 e 2).

5.2. Demolição da obra e reposição do terreno

O presidente da câmara pode, quando for caso disso, promover a demolição total ou parcial da obra ou a reposição do terreno nas condições em que este se encontrava antes do início das obras e dos trabalhos, fixando um prazo para o efeito (n.º 1 do artigo 106.º).

A demolição deve funcionar, no entanto, como *ultima ratio*, na medida em que ela pode ser evitada se a obra for susceptível de ser licenciada ou autorizada, ou se for possível assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares que lhe são aplicáveis, mediante a realização de trabalhos de correcção ou de alteração (n.º 2 do artigo 106.º).

Sobre o procedimento a seguir para a determinação da ordem de demolição (designadamente, a audiência prévia dos interessados), *vide* n.º 3 do artigo 106.º.