

Cadernos  
Municipais

- E L E C T R Ó N I C O S -

nº 1 - Junho 2009

# ***Simplificação de Procedimentos e Descentralização no Combate à Crise***

NESTE NÚMERO:

***Ana Cláudia Guedes / Ana Cristina Catita / Bernardo Trindade  
Eduardo Cabrita / Fernanda Paula Oliveira / Fátima Fonseca  
Fernando Serrasqueiro / António Castro Guerra / João Ferrão  
Luís Gomes Centeno / Maria João Coelho / Mário Rui Tavares da Silva***



# Índice

<b>Editorial</b>	3	<b>José Augusto de Carvalho</b> Deputado
<b>O Novo Regime do Associativismo Intermunicipal CIM e Áreas Metropolitanas</b>	4	<b>Eduardo Cabrita</b> Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local
<b>O papel dos municípios no QREN e no combate à crise</b>	9	<b>Luís Gomes Centeno</b> Economista e Assessor do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional
<b>Simplificar as autarquias</b>	17	<b>Fátima Fonseca</b> Investigadora e Directora Municipal dos Serviços Centrais da C.M. de Lisboa
<b>Regimes Jurídicos do “Exercício da Actividade Industrial” e das “Áreas de Localização Empresarial”</b>	22	<b>António Castro Guerra</b> Secretário de Estado Adjunto da Indústria e da Inovação
<b>Novo regime de autorização comercial: O DL 21 será reverso da LEI 12?</b>	26	<b>Fernando Serrasqueiro</b> Secretário de Estado do Comércio, Serviços e Defesa do Consumidor
<b>As Novas Entidades Regionais de Turismo - os órgãos gestores dos destinos turísticos de Portugal</b>	28	<b>Bernardo Trindade</b> Secretário de Estado do Turismo
<b>Novo Regime Jurídico dos Empreendimentos Turísticos - um estímulo à qualificação da oferta</b>	29	<b>Bernardo Trindade</b> Secretário de Estado do Turismo
<b>Revisão do Regime Legal dos PMOT e Situação dos PROT</b>	31	<b>João Ferrão</b> Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades <b>Ana Cristina Catita</b> Assessora do SEOTC
<b>A Avaliação Ambiental de Planos e Programas</b>	35	<b>Maria João Coelho</b> Assessora do Secretário de Estado do Ambiente <b>Mário Rui Tavares da Silva</b> Assessor do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades
<b>Destaques de parcela situada dentro e fora de perímetro urbano: a interpretação de uma novidade legal</b>	37	<b>Ana Cláudia Guedes</b> Assessora do CEDIPRE da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
<b>O Regime Jurídico da Urbanização e Edificação. As novidades e as dúvidas resultantes da Lei 60/2007, de 4 de Setembro</b>	44	<b>Fernanda Paula Oliveira</b> Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
<b>Legislação sobre este número</b>	70	<b>Luís Tibúrcio</b> Jurista



**Simplificação de Procedimentos e Descentralização no Combate à Crise**

NESTE NÚMERO:  
Ana Cláudia Caredes / Ana Cristina Ceitza / Bernardo Trindade  
Eduardo Cabrita / Fernando Paulo Oliveira / Fátima Fonseca  
Fernando Serrasqueira / António Castro Guerra / João Ferrão  
Luís Gomes Centeno / Maria João Coelho / Mário Rui Tavares da Silva

**res publica**

**QREN**

QUILÓMETROS DE TERRITÓRIO EM GESTÃO / PLANO DE GESTÃO TERRITORIAL / PLANO DE GESTÃO AMBIENTAL  
SERVIÇOS PÚBLICOS / PLANO DE GESTÃO TERRITORIAL / PLANO DE GESTÃO AMBIENTAL  
SERVIÇOS PÚBLICOS / PLANO DE GESTÃO TERRITORIAL / PLANO DE GESTÃO AMBIENTAL  
SERVIÇOS PÚBLICOS / PLANO DE GESTÃO TERRITORIAL / PLANO DE GESTÃO AMBIENTAL

**Ficha Técnica**

**Propriedade e Editor**  
Fundação Res Publica

Av. das Descobertas, 17 - 1400-091 Lisboa  
Tel.: 21 301 35 34 - 21 301 59 57

**Director**  
José Augusto de Carvalho

**Número de Registo na ERC**  
125714

**Periodicidade**  
4 números por ano

**Conselho de Administração**  
António Vitorino (Presidente)  
Augusto Santos Silva  
Helena André  
José Augusto de Carvalho  
Pedro Marques

**Conselho Editorial**  
António Porfírio Maia  
Fernando Gonçalves  
Isabel Cabaço Antunes  
Nuno Portas  
Pedro Torres  
Teresa Almeida  
Vasco Franco

**Apoio a Redacção**  
Fernando Montenegro  
Fernando Silva

**Paginação**  
Miguel Andrade

**res publica**  
FUNDAÇÃO

Entendeu a Fundação RES PUBLICA retomar a publicação dos Cadernos Municipais – agora em suporte electrónico – conferindo-me o respectivo Conselho de Administração a honra de assumir a direcção desta prestigiada revista de acção regional e local.

Um credenciado Conselho Editorial e colaboradores de excelência em cada edição atribuem o selo de qualidade ao produto que, trimestralmente, proporcionaremos aos nossos leitores.

Inevitavelmente, a crise que afecta Portugal e o Mundo influenciou a escolha dos conteúdos do primeiro número da nova fase dos Cadernos Municipais. Assumimos o pressuposto e mesmo a convicção de que, para ultrapassar os escolhos inesperadamente colocados no nosso percurso colectivo, é indispensável um ambiente administrativo favorável ao investimento.

Aliás, numa atitude premonitória, o XVII Governo Constitucional adoptou, desde o início do seu mandato, uma linha política que se tem vindo a traduzir em medidas de simplificação e desmaterialização de processos num quadro de melhor gestão e maior responsabilização.

Nas intervenções com incidência territorial, o ordenamento do território e a preservação do ambiente mantêm-se como factores incontornáveis de qualidade de vida e de sustentabilidade do desenvolvimento.

Os trabalhos que aqui publicamos tratam, no essencial, destes desafios. São trabalhos que versam o licenciamento da actividade industrial, comercial e turística, o regime dos planos de ordenamento do território e respectiva avaliação ambiental, bem como o quadro legal revisto da urbanização e edificação.

Porque as medidas de simplificação administrativa promovem uma nova interacção dos diversos níveis da administração pública, não pode deixar de ser igualmente palavra de ordem simplificar nas autarquias locais. Neste âmbito, apresentamos o programa SIMPLIS da Câmara Municipal de Lisboa.

Nos objectivos de sempre dos Cadernos Municipais está a promoção da descentralização. Daí referirmo-nos à gestão descentralizada de parte significativa dos Programas Operacionais Regionais do QREN, assente no novo regime de associativismo intermunicipal.

Novo associativismo intermunicipal consubstanciado nas comunidades intermunicipais (CIM) e nas áreas metropolitanas, para a superação de um demonstrado “défice cultural de cooperação e coordenação”.

**José Augusto de Carvalho**

# O Novo Regime do Associativismo Intermunicipal CIM e Áreas Metropolitanas



## 1. A pesada herança do caos territorial

A desorganização territorial constituiu historicamente um entrave à racionalização de políticas transversais na Administração Pública e um óbice a uma estratégia de descentralização. Uma dimensão redutora da intervenção autárquica centrada no empolamento de um autocentramento pseudo-bairrista concluía o quadro sombrio que impediu durante três décadas de democracia a coordenação territorial das políticas públicas e a elevação da escala de intervenção das autarquias locais.

A tradição de compartimentação sectorial da administração pública, com uma cultura de não-cooperação, são historicamente maximizadas pela falta de coerência na organização regional dos diversos ministérios e departamentos da Administração Central.

A tradição de salvaguarda dos poderes numa visão de “capelinha” e a diversidade de modelos

de desconcentração administrativa bloqueou sempre a coordenação regional entre os serviços do Estado e tornou errática a cooperação com as autarquias locais.

A maximização do princípio de “dividir para reinar” pelos governos de direita, entre 2002 e 2005, contribuiu para a anarquia territorial ao promover, com as Leis n.ºs 10 e 11/2003, a multiplicação de entidades exóticas com designações e desenhos variados como o de “Grande Área Metropolitana”, “Comunidade Urbana” ou de “Comunidade Intermunicipal”.

De um lado, províncias, distritos, regiões, sub-regiões, administrações regionais, distritos judiciais, circunscrições florestais, desdobrando-se por mais de três dezenas de mapas territoriais incoerentes entre si; do lado dos municípios, a ausência de espírito associativo, as rivalidades paroquiais, conceitos absurdos como o de Grande Área Metropolitana de Viseu ou a quase criada Grande Área Metropolitana do Alentejo e quase um terço do País sem qualquer

estrutura de associativismo municipal.

Sem coerência territorial seria impossível falar em coordenação de políticas públicas à escala regional, descentralização de competências e muito menos seria credível retomar a questão da regionalização.

## **2. O PRACE e a Reforma Territorial**

O Programa do Governo estabeleceu como objectivo dar racionalidade e escala territorial ao associativismo intermunicipal, assumiu a existência de duas únicas verdadeiras áreas metropolitanas – Lisboa e Porto – e estabeleceu como objectivo da legislatura “a adopção de iniciativas tendo em vista a criação de condições políticas para um novo referendo à regionalização”. Para tal considerava-se “absolutamente decisivo ... procurar e construir um consenso mais alargado quanto à instituição em concreto das regiões e quanto ao modelo a adoptar, tomando como base a proposta das cinco regiões-plano”.

Importava igualmente “simplificar e dar coerência à tipologia das formas de associação entre municípios, adequando os modelos institucionais à realidade territorial...” e objectivando “as competências que estas entidades serão chamadas a exercer (por delegação, ascendente, a partir dos municípios, ou transferência descendente, oriunda da administração central)”.

A dimensão territorial do PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado e as novas leis sobre associativismo municipal e sobre as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (Leis n.ºs 45/2008 e 46/2008, de 27 de Agosto) permitiram dar cumprimento ao Programa do Governo e iniciar uma nova era nas políticas territoriais do Estado.

O Programa PRACE foi lançado nos primeiros meses da legislatura tendo os seus objectivos sido definidos pela RCM n.º 124/2005, de 4 de Agosto. Em Maio de 2006, foram adoptadas as orientações para a reorganização da Administração Pública de base territorial pelos pontos n.ºs. 8 e 9 da RCM n.º 39/2006, de 21 de Abril, que aprovou a versão final do PRACE.

Os serviços desconcentrados da Administração Central teriam de se reorganizar segundo o modelo das cinco regiões-plano, com excepção dos serviços de segurança, protecção civil, finanças e segurança social.

Às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional caberia a coordenação dos serviços desconcentrados nos domínios do planeamento, do ordenamento do território, da coordenação estratégica e do desenvolvimento económico, social e ambiental.

Em matéria de descentralização de competências distinguia-se entre competências de natureza regional, intermunicipal, municipal ou inframunicipal (freguesias), sendo que o nível intermunicipal deveria ser exercido pelas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e por associações de municípios correspondentes a NUTS III ou à agregação de NUTS III.

A organização desconcentrada do Estado foi adoptada ao novo modelo pelos diplomas orgânicos entretanto elaborados passando a existir estruturas regionais coerentes em domínios como a Agricultura, a Saúde, a Cultura ou o Turismo, que dispunham anteriormente de modelos específicos sem homogeneidade territorial. Mesmo a área da Justiça viria, na nova organização judiciária já em aplicação experimental, a fazer coincidir os antigos distritos judiciais com as regiões-plano e a adoptar as NUTS III como referência para o novo modelo de comarca.

Finalmente as novas leis orgânicas das CCDR criaram o Conselho de Coordenação Intersectorial enquanto órgão de coordenação técnica de execução das políticas da administração central, à escala da região, presidido pelo Presidente da CCDR e com a participação dos serviços regionais dos diversos ministérios.

## **3. Coerência do Modelo Territorial das Associações de Municípios**

Aquando das eleições de 2005, estavam constituídas sete áreas metropolitanas, dez comunidades urbanas e duas comunidades intermunicipais, sem qualquer articulação

territorial com os modelos de organização da administração desconcentrada do Estado e sem competências efectivas. Para além disso largas dezenas de municípios não participavam em nenhuma estrutura intermunicipal.

Foi assim desenvolvido um esforço de concertação institucional visando a prossecução simultânea de três objectivos:

- a) Criação de um modelo territorial coerente para as associações de municípios e as áreas metropolitanas;
- b) Aprovação de novas leis definindo o regime jurídico das entidades intermunicipais;
- c) Criação de um modelo de gestão descentralizado do QREN com base no novo modelo de associativismo municipal.

As orientações definidas no PRACE permitiram encetar um processo de diálogo com as entidades pré-existentes em que se evitou guerrilhas semânticas ou de limites e foi possível centrar o debate em torno de um modelo coerente para as novas áreas de acção do associativismo intermunicipal.

A opção de estabilizar modelos que permitissem reforçar a identidade regional levou a que se consolidasse a opção pelo agrupamento em torno das NUTS III, entidades criadas por razões estatísticas mas que viriam a corresponder a agrupamentos territoriais progressivamente utilizados em diversas áreas de cooperação entre entidades públicas.

A reflexão sobre a necessidade de fazer ajustamentos relativamente à última delimitação das NUTS III, efectuada em 1989, levou à alteração relativamente ao modelo estatístico em nove unidades territoriais, na sequência de diálogo com os municípios envolvidos e a audição dos Conselhos Regionais.

As 28 NUTS III foram a base para a definição pelo Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de Abril, com as alterações introduzidas pelos Decreto-Lei n.º 85/2009, de 3 de Abril, de unidades territoriais

para efeitos de organização das associações de municípios e das áreas metropolitanas, para a participação destas nas estruturas administrativas do Estado e para a intervenção nas estruturas de governação do QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional.

Foram assim definidas 8 unidades territoriais na Região Norte, 10 na Região Centro, 5 na Região de Lisboa e Vale do Tejo, 4 na Região do Alentejo e uma na Região do Algarve.

A área metropolitana do Porto passou a corresponder às unidades territoriais do Grande Porto e de Entre-Douro-e-Vouga, e a área metropolitana de Lisboa às unidades territoriais da Grande Lisboa e da Península de Setúbal.

Foram efectuados, com a participação dos interessados, os seguintes ajustamentos relativamente ao mapa das NUTS III aprovado em 1989:

#### **Região-Norte**

- Os municípios de Cabeceiras de Basto e Mondim de Basto da NUTS III do Tâmega passaram a integrar a unidade territorial do Ave;
- Os municípios da Trofa e de Santo Tirso da NUTS III do Ave passaram a integrar a unidade territorial do Grande Porto;
- O município de Murça da NUTS III do Alto-Trás-os-Montes passou a integrar a unidade territorial do Douro;
- O município de Vila Flor da NUTS III do Douro passou a integrar a unidade territorial do Alto-Trás-os-Montes;
- O município de Ribeira de Pena da NUTS III do Tâmega passou a integrar a unidade territorial do Alto-Trás-os-Montes.

#### **Região-Centro**

- O município da Mealhada da NUTS III do Baixo Vouga passou a integrar a unidade territorial do Baixo Mondego;
- O município de Mortágua da NUTS III do Dão-Lafões passou a integrar a unidade territorial do Baixo Mondego.

#### **Região do Alentejo**

- O município de Sousel da NUTS III do Alentejo Central passou a integrar a unidade territorial do Alto Alentejo;
- O município de Mora da NUTS III do Alto Alentejo passou a integrar a unidade territorial do Alentejo Central.

#### **4. CIM – Um novo modelo de associativismo para uma escala diferente de políticas públicas locais**

Definido o modelo territorial foi possível propôr à Assembleia da República o novo regime jurídico do associativismo municipal e das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, bem como consolidar o modelo de governação do QREN baseado na gestão descentralizada dos Programas Operacionais Regionais.

A Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, estabelece o regime quadro para o associativismo municipal ao distinguir entre associações de municípios de fins múltiplos, associações de municípios de fins específicos e o regime próprio das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

As áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto correspondem a uma forma específica de associação de municípios correspondente às duas únicas áreas do território nacional às quais é reconhecida a existência de formas de integração económica, dinâmicas sociais, e mecanismos de interdependência e escala demográfica próprias de uma dimensão metropolitana.

As comunidades intermunicipais de fins múltiplos (CIM) são pessoas colectivas de direito público com um modelo territorial correspondente a uma ou mais unidades territoriais definidas com base na NUTS III.

A instituição das CIM depende da aprovação dos Estatutos pela maioria absoluta das assembleias dos municípios integrantes, pelo que constitui um facto notável a celeridade com que foram postas em funcionamento as Comunidades Intermunicipais em todo o Continente.

Tendo a Lei das Associações de Municípios sido publicada no final de Agosto de 2008, os primeiros estatutos aprovados, da CIM do Baixo-Vouga, foram

publicados em 16 de Outubro. Estão hoje constituídas todas as CIM do Continente, tendo-se verificado a opção pela fusão na Comurbeiras das unidades territoriais da Cova da Beira e da Beira Interior Norte. Estão assim constituídas 23 CIM e duas áreas metropolitanas com a participação de 277 dos 278 municípios do Continente.

#### **5. Funções e modelo de governação das CIM**

As CIM dispõem de um conselho executivo constituído por todos os Presidentes de Câmara da unidade territorial, que elegem de entre si um presidente e dois vice presidentes, e de um órgão deliberativo, a assembleia intermunicipal, com três a nove representantes eleitos de forma proporcional nas assembleias municipais, de acordo com o número de eleitores dos municípios, reflectindo o equilíbrio político regional.

As CIM têm por funções essenciais:

- Desenvolver uma estratégia de desenvolvimento integrando toda a área de influência, assegurando a competitividade e a atractividade do território e a complementariedade entre os municípios;
- Assumir a parceria com o Governo e outras estruturas nacionais na definição das políticas públicas com impacto no seu território;
- Gerir, com base em planos de desenvolvimento, parte significativa dos Programas Operacionais Regionais do QREN e outros programas de desenvolvimento regional;
- Articular os investimentos municipais com impacto supramunicipal.

A convergência entre a instituição das CIM e o início da execução do QREN para o período 2007-2013 permitiu estimular a elaboração de planos de desenvolvimento territorial com base nos quais foi possível contratualizar, nas regiões do Norte, Centro e do Alentejo, a gestão de mais de 1400 milhões de euros do FEDER, isto é, cerca de 30% dos Programas Operacionais Regionais.

A constituição das CIM, a elaboração dos planos de desenvolvimento territorial e a decisão sobre as prioridades estratégicas a nível sub-regional constitui uma alteração radical no modelo de intervenção intermunicipal.

Para as CIM que tenham uma área de intervenção

equivalente a uma região-plano, originariamente ou por fusão de unidades territoriais, são atribuídas competências em matéria de aprovação de instrumentos de planeamento e de gestão de equipamentos de âmbito regional que antecipam funções a desempenhar no futuro pelas regiões administrativas.

Às anteriores associações de municípios é conferida a possibilidade de conversão nas novas CIM onde se mantiveram enquanto associações de municípios de fins específicos as quais, com modelos territoriais e formas de organização dependentes exclusivamente das opções prosseguem fins de interesse comum.

## **6. Áreas Metropolitanas – A Comissão Executiva Metropolitana e o desafio da criação do embrião do executivo metropolitano**

Relativamente às áreas metropolitanas, para além da opção clara por atribuição desse modelo apenas a Lisboa e Porto, clarificou-se que se trata da forma de associação de municípios com a estrutura adequada a dar resposta a questões típicas de espaços urbanos com elevada densidade populacional e interdependência funcional, mas não de pequenas regiões administrativas, o que consagrada a legitimidade democrática afasta a possibilidade de eleição directa de órgãos metropolitanos em concorrência com os municípios.

A especificidade das áreas metropolitanas está associada à gestão de sistemas e redes com âmbito metropolitano, designadamente nas áreas do abastecimento público, das águas, dos resíduos ou dos transportes.

O desafio para as áreas metropolitanas é o da capacidade de assumir responsabilidades pelo planeamento à escala metropolitana, gerir programas de investimento e exercer o papel de parceiro na relação com a administração central.

Desempenha assim um papel especial a Comissão Executiva Metropolitana enquanto estrutura permanente da área metropolitana com dupla legitimidade política, já que é proposta pela Junta Metropolitana, - composta pelos Presidentes de Câmara - e aprovada pela Assembleia Metropolitana, órgão com a

legitimidade democrática resultante da votação em lista partidária por método proporcional pelos membros de todas as Assembleias Municipais da área metropolitana.

A Comissão Executiva Metropolitana é composta por três a cinco membros, os quais podem exercer funções a tempo inteiro, constituindo o núcleo fundador de um órgão permanente da área metropolitana.

O impacto deste modelo de governação dependerá em larga medida da capacidade da Comissão Executiva Metropolitana para ocupar um papel central enquanto voz autorizada da área metropolitana junto dos municípios e na relação com o Governo, de alguma forma ganhando espaço semelhante ao que a Comissão Europeia foi conquistando aos Chefes de Governo europeus.

## **7. Um desafio em aberto para uma nova escala de políticas locais**

A conjugação entre a tradição centralista e o egoísmo local tornam difícil a afirmação de um espaço próprio para o desenvolvimento de políticas intermunicipais ou metropolitanas.

O novo modelo de governação das áreas metropolitanas, o papel dos planos de desenvolvimento territorial na consolidação das CIM e a crescente consciência de que em muitos domínios a eficácia das políticas exige rasgar os limites da estreita visão municipal, são as sementes da afirmação das CIM e das áreas metropolitanas como espaços privilegiados de concertação de políticas públicas. As CIM e as áreas metropolitanas não se confundem, nem com a indispensabilidade da regionalização administrativa feita sobretudo pela devolução dos poderes exercidos pelos serviços desconcentrados do Estado, nem ofuscam a dinâmica própria de séculos de municipalismo.

São novos espaços de afirmação do poder local democrático, de concretização do princípio da subsidiariedade e de concertação das políticas territoriais do Estado com a racionalização e elevação da escala de intervenção das políticas públicas dos municípios num quadro de progressiva descentralização de competências. **■**



# O papel dos municípios no QREN e no combate à crise

**No QREN os municípios viram profundamente alterado o seu papel na governação dos fundos comunitários com finalidade estrutural. Já não se trata de gerir apenas a aplicação da sua fatia no “bolo” dos fundos mas decidir do conjunto das aplicações e das orientações globais ao nível nacional, regional e sub-regional. Este é um desafio que convoca para uma grande mudança na forma como os municípios se relacionam entre si e com o poder central mas igualmente com a sociedade civil.**

**Participando nas Comissões Ministeriais de Coordenação do QREN e dos Programas Operacionais Regionais (POR) através da ANMP sempre que há questões relevantes para os municípios, participando nas Comissões de Acompanhamento e de Aconselhamento Estratégico dos POR através das Comunidades Intermunicipais, escolhendo metade dos vogais nas Comissões Directivas dos POR através da ANMP e gerindo entre 25 e 29% dos fundos dos POR através de contratos de subvenção global através das CIM, os municípios têm uma importância na gestão de um ciclo de programação de apoios comunitários sem qualquer precedente no passado.**

**De uma participação com grande grau de independência nas decisões ao nível individual, os municípios foram chamados ao desafio da cooperação, do planeamento estratégico supra-municipal e da responsabilização na gestão operacional e na governação dos Programas Operacionais. Esta mudança implica um mais elevado grau de responsabilização colectiva e a necessidade de uma maior articulação e formulação estratégica da sua participação. Como em qualquer mudança há ganhos e perdas e há sobretudo um risco político que é preciso correr. A crise económica e financeira global que vivemos veio tornar mais claro esse risco mas veio também tornar mais premente a mudança.**

## Os desafios da mudança

A afirmação do poder local como um nível de governação com uma elevada capacidade de contribuir para o combate à crise económica ganha cada vez maior relevância no mundo ocidental e na Europa em particular.

Com efeito os planos de recuperação das economias europeias relevam sem excepção (embora com variações de grau) o papel essencial para o investimento das autarquias locais como dinamizadores de respostas rápidas geradoras de actividade económica e emprego com impacto bem difundido no território nacional e nas PME (que são as empresa com mais contribuição para o emprego nas economias europeias). Tal facto dá uma centralidade ao papel económico do poder local que é muitas vezes difícil de identificar na política económica em conjunturas mais estáveis.

O papel dos diferentes níveis de governação (supra-nacional, nacional, regional e local) é infelizmente muitas vezes discutido numa lógica doutrinária ou de artigo de fé, que obscurece com demasiada frequência os factos que deveriam sustentar a racionalidade de quais os níveis adequados para a localização dos centros de decisão nos diferentes tipos de escolhas que têm de ser efectuadas (sendo o investimento público apenas uma entre várias).

É claro que em política há decisões que a técnica e a ciência apenas podem informar. Os políticos podem questionar os técnicos e os cientistas sobre as implicações de escolhas alternativas, mas a decisão política não consegue nunca ser baseada apenas em conclusões científicas irrefutáveis.

Em primeiro lugar porque o conhecimento científico é (por definição) refutável e o papel principal do cientista é procurar pôr em causa o conhecimento adquirido abrindo novos horizontes de conhecimento e explicando o que permanece sempre por explicar por qualquer teoria ou experiência.

Em segundo lugar porque quando os cientistas e os técnicos se arrogam de certezas absolutas estão apenas a fazer política sem o assumir e, da mesma forma, quando os políticos assumem a bondade das suas opções apenas com base em factos ditos científicos estão a abandonar (eventualmente sem o perceber) o seu papel insubstituível de conceber e criar um mundo novo e melhor para os seus concidadãos. Tais escolhas envolvem sempre um risco e uma visão que não são necessariamente científica e tecnicamente fundamentadas. Se não se pode pôr os rios a correr ao contrário, pode-se seguramente desviar o seu curso. A política, na sua mais nobre acepção é a capacidade dos sistemas sociais em promover esse desvio dos rios da história para melhorar a qualidade de vida das pessoas (olhando para o presente e para as gerações do futuro).

Estas reflexões parecem-nos particularmente pertinentes quando se procura discutir o papel dos municípios em Portugal na Governação do QREN (Quadro de Referência Estratégico Nacional) e o seu papel no combate à crise.

### **O modelo estratégico do QREN**

O QREN, relativamente aos anteriores períodos de programação de fundos estruturais, promove profundas alterações em quase todos os níveis de organização. Com base em sucessivas avaliações dos resultados anteriores e numa já relativamente longa experiência na utilização de fundos comunitários, o QREN pode beneficiar dessa experiência adquirida e numa vontade política claramente expressa de fazer com que o período 2007-2013 fosse marcado por não fazer “mais do mesmo” (desviar o curso do rio, na nossa metáfora anterior).

Esta vontade de mudança tem um suporte técnico e científico sólido, mas tem também uma

marca de audácia política que não pode deixar de ser sublinhada. Tal significa que se avançou para mudar o que a técnica permitia sustentar como razoavelmente óbvio, mas se ousou ir bastante mais longe, propondo ao País e à Europa transformações muito relevantes.

Uma das características mais marcantes do QREN é a importância e preponderância dadas a instrumentos que fazem apelo à cooperação entre agentes no sentido de captar economias de aglomeração que não podem ser obtidas com a promoção isolada das iniciativas. Isto é assim na promoção do investimento privado com as Estratégias de Eficiência Colectiva, os projectos conjuntos, os projectos em cooperação e as acções colectivas promovidas por associações empresariais; é assim na política de cidades com os Programas de Regeneração Urbana, as Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação; é assim também como veremos para o investimento Municipal.

Esta orientação para as acções estratégica e operacionalmente coordenadas vai a par da profunda reorientação da sua estrutura de objectivos (passando de uma lógica sectorial de organização dos Programas Operacionais) para uma concentração das intervenções em torno de três Agendas: Potencial Humano, Factores de Competitividade e Valorização do Território.

Mas esta reorientação é acompanhada para todos os actores (em especial os actores públicos) por uma clara procura de articulação das iniciativas com a Sociedade Civil. A formulação estratégica dos programas e projectos de investimento só pode ser consistentemente conseguida se estes forem entrosados com um conjunto vasto de actores locais, regionais e nacionais que lhes possam assegurar o enquadramento no tecido social onde irão produzir os seus efeitos.

Esperava-se e espera-se que essas alterações na organização do QREN, nos seus objectivos, prioridades e modelos de governação e de funcionamento possam ser o impulso decisivo para que as transformações estruturais que se conhecem e reconhecem como inadiáveis há

décadas e tardam em se concretizar, possam finalmente ter lugar. Como qualquer reforma profunda esta mudança envolve riscos e apenas à posteriori se pode conhecer o resultado das transformações dos sistemas societais.

Mas o próprio QREN contém os elementos da sua própria transformação e a assumpção da monitorização estratégica como um dos seus vectores operacionais deverá permitir a detecção precoce de eventuais disfuncionalidades ou erros de previsão, adaptando as soluções iniciais por forma a melhorar o seu desempenho<sup>1</sup>. Se o risco e audácia na mudança se transformarem numa justificação para sustentar a persistência no que esteja obviamente errado sendo apenas vontade de mudar por mudar, perdem as suas virtualidades, degenerando em simples teimosia. Mas para adaptar o rumo e as escolhas é preciso que se disponha de elementos sólidos que confirmem a menor qualidade das escolhas iniciais e se disponha também de alternativa de rumo que possa perspectivar melhores resultados. Se se abdica do risco da mudança à primeira dificuldade aparente, então está-se a entrar num caminho de errância estratégica que equivale na prática a não ter nenhum rumo nem objectivos de longo prazo credíveis.

### **O QREN e a crise económica e financeira global**

Todos concordaremos que não existe nada que ponha mais duramente à prova as nossas convicções e que mais fortemente exponha as debilidades das estruturas sociais e económicas que os períodos de grave depressão como aquele que hoje atravessamos,

Por essa razão é apenas normal e mesmo desejável que se debata de forma acesa como pode o QREN contribuir para o combate à crise e que alterações se justifiquem na sua estrutura organizacional e de objectivos para que este possa ajudar a debelar as dificuldades conjunturais da economia. Referimo-

nos aqui apenas às dificuldades conjunturais, já que assumimos que é conhecida e reconhecida a sua qualidade de instrumento de política estrutural.

Se é verdade que o QREN é o principal sistema de instrumentos de política estrutural de que o país dispõe, ou seja, o conjunto de instrumentos mais eficazes para promover a modernização da economia portuguesa (qualificação do perfil produtivo, qualificação dos recursos humanos e qualificação do território), também nunca é demais salientar que o QREN não pode ser visto como o único instrumento para todos os fins e atribuir-lhe a capacidade de tudo resolver pode ser um perigoso erro de cálculo.

Com isto queremos sustentar que a gestão estratégica do QREN não pode ser insensível à conjuntura, o que sustenta que este adapte os seus instrumentos a necessidades emergentes impossíveis de identificar com precisão aquando da sua concepção, mas também não se pode cometer o erro simétrico de considerar que todos os objectivos do QREN se devem subsumir às necessidades das políticas de estabilização (transformando o QREN naquilo que definitivamente não é: um instrumento de política económica de curto prazo).

É por isso possível adaptar (dentro de certos limites) o QREN à conjuntura, mas não perdendo de vista a pertinência dos seus objectivos prioritários: Promover a Qualificação dos Portugueses; Promover o Crescimento Sustentado; Garantir a Coesão Social; Assegurar a Qualificação do Território e das Cidades; Aumentar a Eficiência da Governação.

Se o papel do QREN é preparar o futuro, ele deve contribuir para mudar profundamente estruturas ao nível das pessoas, das empresas e do território em Portugal. Esse objectivo implica que deve, de qualquer forma, também contribuir para que

<sup>1</sup> Os outros vectores operacionais são a *concentração de recursos e tipologias* de acções focalizando os recursos escassos em áreas onde se possa operar uma transformação relevante, em alternativa em dar um bocadinho para tudo e não mudando verdadeiramente nada; a *selectividade*, escolhendo não apenas bons projectos para apoiar mas garantindo que apenas os melhores dentre eles são apoiados; a *garantia da viabilidade económica e a sustentabilidade financeira* dos projectos apoiados, evitando financiar projectos interessantes mas que rapidamente se transformam em "catedrais no deserto" por não terem limiares de rentabilidade e de procura que os sustentem; e a *coesão e valorização territorial* potenciando os factores de progresso específicos de cada região e contribuindo para o desenvolvimento regionalmente equilibrado do país.

o tecido económico e social não se dissolva na voragem das dificuldades,

### **O papel os municípios na sociedade e na economia**

Num país como Portugal, que não possui (à excepção das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira) níveis intermédios de governação entre os níveis central e municipal, os municípios têm um papel político, social e económico reforçado: quer no balanço de poderes democraticamente legitimados, quer na disponibilidade de níveis de atribuição subsidiária da capacidade de definir escolhas públicas.

A tão afirmada tradição municipalista portuguesa (vista muitas vezes como um argumento contra a regionalização) permite aos autarcas dispor de um poder político que excede muito a dimensão da sua base eleitoral e permite-lhes uma (na maior parte das vezes) justa projecção nacional. Mas isto não pode servir como forma de legitimação da sua autoridade absoluta na definição das escolhas públicas nos territórios onde têm jurisdição administrativa e onde ganham legitimação política.

Um dos problemas da dita tradição municipalista é exactamente a desproporção entre os níveis de poder de facto existentes: o nacional e o local. Desproporção de recursos mas também desproporção de legitimidade política.

Por outro lado, há que reconhecer que a tradição regionalista em Portugal tem sido incapaz de sustentar formas de organização e cooperação dos poderes locais, servindo as excepções existentes apenas a confirmação dessa regra.

O poder autárquico democrático tem sido incontestavelmente capaz de se afirmar como um nível de governação eficaz e eficiente de afectação de recursos públicos e tem ganho nos anos mais recentes uma muito relevante capacidade de alargar a sua esfera de actuação das tradicionais áreas de intervenção administrativa e de satisfação das necessidades básicas das populações em equipamentos de nível local.

As autarquias conseguem ser mais rápidas e muitas vezes mais eficientes na utilização de recursos públicos e são por isso aliados indispensáveis em situações críticas como a que hoje vivemos. Esta é, julgamos, uma característica que não pode deixar de ser repetida à exaustão se necessário. O combate à crise impõe por isso que aos municípios sejam dados os meios e a capacidade de intervir quando a rapidez de resposta é essencial, algo que nos nossos dias é indispensável.

No entanto, Portugal já passou, na esmagadora maioria das situações o nível de carência que possa ser satisfeito por equipamentos locais. Os níveis de dotação em equipamentos do território nacional é hoje bastante satisfatório, mesmo quando comparado com a média europeia. Em muitas dimensões (entre as quais por exemplo a educação) há mesmo uma paradoxal inversão de situações em que são as zonas metropolitanas que têm as piores dotações de equipamentos.

As necessidades de equipamentos em Portugal hoje são já, em muitas áreas, para níveis de abrangência sub-regional ou mesmo regional. Isso significa que o nível adequado de decisão já não é o local mas o regional. Na ausência de um nível formal de governação regional, então terão de ser agrupamentos de municípios que se estabeleçam para assumir esta função. Este é o salto qualitativo que tem de ser dado para que o país avance. Mesmo num quadro em que se venha a criar de criação de regiões administrativas em Portugal Continental, este nível intermédio de governação manterá a sua pertinência e a dinâmica que as CIM conseguirem ganhar irá condicionar o papel e a natureza daquelas regiões.

Note-se que as decisões sobre equipamentos com impactes relevantes na economia e o desenvolvimento de estratégias de atracção de investimento só muito dificilmente podem ser tomados ao nível puramente local de cada município. Note-se também que há uma inevitável evidência de empobrecimento relativo dos vizinhos quando um município consegue, de forma individualizada, atrair investimentos relevantes para o seu território, mesmo que os efeitos de disseminação se verifiquem. A ideia de

que há um vencedor e um conjunto de perdedores é demasiado penalizante para que se possa deixar ao mercado (neste caso o mercado económico e ao mercado político) todas as decisões a este nível.

Ao invés quando a decisão é tomada ao nível de um conjunto de municípios o “vencedor” é uma entidade colectiva, a localização intra-regional já pode ser determinada por critérios técnicos com muito maior facilidade e, sobretudo é possível estabelecer um quadro racional e equilibrado de partilha entre vizinhos dos custos e dos benefícios da decisão de localização.

Mas a experiência de organização de municípios no sentido “de baixo para cima” tem sido marcada por grandes dificuldades de implantação e tem gerado uma instabilidade funcional que não pode ser vista como positiva.

Importa por isso prosseguir este caminho de criação e fortalecimento de entidades políticas e administrativas de nível regional e sub-regional como uma das reformas estruturais de que Portugal necessita ao mesmo nível de prioridade que hoje é pacífico colocar na qualificação dos portugueses, na modernização do tecido económico ou na modernização administrativa. Uma sem as outras perdem eficiência e eficácia; esperar que toda a oferta gere a sua própria procura pode ser perigoso a este nível.

### **Os municípios na gestão do QREN**

A decisão de avançar na reorganização das estruturas de cooperação intermunicipais foi, por isso, uma das decisões do XVII Governo Constitucional que deve ser destacada e que o QREN acolheu no centro do seu modelo de governação.

Em contraponto a um modelo dos QCA em que os municípios se representavam a si mesmos nos Programas Operacionais Regionais, participando nas decisões que lhes diziam directamente respeito, mas intervindo apenas na definição e na gestão da curta fatia que a cada um cabia do conjunto de recursos alocados pelo poder central ao investimento municipal, estando completamente ausentes do conjunto de todas as outras decisões de política sectorial do Governo, Verdadeiramente

os municípios enquanto colectivo de poder local não tinha participação relevante na gestão dos QCA.

O QREN atribuiu aos municípios um papel de muito maior relevo e centralidade estratégica e operacional. Este papel concretiza-se a seis níveis distintos, a saber:

- participação da Associação Nacional de municípios Portugueses na Comissão Ministerial de Coordenação do QREN (órgão de cúpula de coordenação política do QREN) quando estão em causa assuntos relevantes para os municípios;
- participação da ANMP na Comissão Ministerial de Coordenação dos Programas Operacionais Regionais (POR) quando estão em causa assuntos relevantes para os municípios;
- participação dos municípios na Gestão dos Programas Operacionais Regionais (POR) com a indigitação pela ANMP de 2 (em 4) dos Vogais das respectivas Comissões Directivas;
- participação de representantes das Comunidades Intermunicipais (CIM) nas Comissões de Acompanhamento Estratégico dos POR;
- participação de representantes das Comunidades Intermunicipais (CIM) nas Comissões de Acompanhamento dos POR;
- contratualização com os POR da gestão de Subvenções Globais por parte das CIM.

Conscientes de que este modelo de governação tem sido alvo de alguma crítica, sobretudo na fase inicial do QREN, não podemos no entanto deixar de trazer aqui à colação não apenas os problemas mais comumente identificados mas também as suas potencialidades e virtualidades.

Em primeiro lugar, quer-se destacar a natureza estruturada e organizada em que se propõe a participação dos municípios e cuja necessidade anteriormente defendemos. O que se propõe é que os municípios assumam formas de cooperação e de coordenação estratégica e operacional que lhes dêem peso e consistência enquanto nível essencial no ordenamento do balanço de poderes.

É evidente que isso faz com que o poder estritamente autárquico (e neste sentido de democraticidade restrita) dos municípios na

condução dos seus próprios dossiês se perde neste processo. Mas esse é o poder que, nesta fase da vida nacional e sobretudo em fase da crise que vivemos, perde, por si mesmo, capacidade e mesmo alguma legitimidade. Se em qualquer situação é pacífico aceitar que o enriquecimento de uns não pode fazer-se à custa do empobrecimento de outros, neste momento isso é mesmo intolerável no plano moral.

Face à dimensão dos desafios com que o país se confronta (com ou sem crise) a escala do município é manifestamente insuficiente para se assumir como nível de tomada de decisões sobre a aplicação de recursos que são já não apenas escassos mas agora vitais. Para que uma vez ultrapassada a crise se possa entrar de forma decidida e decisiva numa senda de recuperação da convergência, da sustentabilidade e da coesão económica, social e territorial do nosso modelo de desenvolvimento.

Os municípios portugueses estão hoje já em posição de gerir cerca de 1.400 milhões de Euros através da figura da contratualização. Isto dá-lhes uma capacidade de intervenção muito significativa na implantação e nas decisões de afectação de recursos do QREN. Trata-se de quase 30% do valor afecto aos POR. Este processo envolve 22 contratos de delegação de competências com subvenção global, abrangendo 243 dos municípios portugueses e a totalidade das 25 unidades geográficas NUTS III das chamadas “regiões Convergência”.<sup>2</sup>

Mas, muito para além do que os municípios dispõem sob sua administração directa, pela primeira vez na história dos ciclos de programação de fundos comunitários em Portugal, os municípios têm um papel permanente e relevante na Gestão dos Programas Operacionais Regionais em todas as suas dimensões de intervenção e, através da Comissões de Acompanhamento Estratégico dos POR e das CMC, acompanham e influenciam a aplicação dos Programas Operacionais Temáticos (Potencial Humano, Factores de Competitividade e Valorização do Território).

A eventual perda de micro influência nas decisões sobre um “pequeno envelope municipal” (eventual

porque a contratualização com as CIM devolve em larga medida essa capacidade aos municípios) tem como contrapartida uma macro influência que até agora não existia.

### **A coordenação estratégica da intervenção municipal**

Outra das críticas que temos repetidamente ouvido (e que num certo sentido restrito é real) prende-se com a dificuldade em ajustar os ciclos orçamentais municipais à integração estratégica das actividades a nível supra-municipal e à incerteza que a escolha de projectos a apoiar no QREN em concursos implica. Note-se que esta crítica pode ser também assumida pelas diferentes áreas do Governo, para as quais os PO sectoriais deixaram de existir.

Estas críticas tanto se podem dirigir ao QREN, como aos próprios municípios e aos seus processos de funcionamento. Se não vejamos.

É um facto (positivo a nosso ver) que o QREN é muito mais exigente na qualidade e na articulação estratégica das intervenções que são apoiadas. Julgamos mesmo que o salto qualitativo que o QREN pretende incentivar na sociedade portuguesa não pode ser obtido de outra forma.

Fazer política implica antes do mais fazer escolhas. Esse é o munus essencial da política: escolher entre alternativas. Não é possível satisfazer todas as pretensões, mesmo se legítimas, nem acorrer a todas as necessidades. As necessidades por definição são infinitas por que cada uma satisfeita gera outras por satisfazer e os recursos, mesmo quando abundantes, são sempre limitados.

Por outro lado, as escolhas têm sempre um custo: optar significa preterir algo face às alternativas. Quando existem vários níveis de governação há que assumir que podem existir diferentes escolhas de caminho a seguir e que existem custos associados às escolhas com impactes diferenciados que têm de ser minimizados.

Quando se toma a decisão de localização de um equipamento cria-se sempre uma diferenciação em

<sup>2</sup> Norte, Centro e Alentejo.

que um território se torna relativamente mais rico que outro. Quando se escolhe uma determinada localização para uma unidade produtiva um território torna-se igualmente relativamente mais rico (ou menos pobre) que outros. Isto mesmo quando todos os outros territórios não “pagam” o equipamento ou não vêem os seus níveis absolutos de rendimento baixar, em termos relativos ocorre uma diferenciação, uns ficam mais ricos ou melhor dotados que os restantes. Se há formas de minimizar essas diferenças relativas, nunca se pode assegurar que todos têm tudo no mesmo nível.

A coordenação estratégica permite minimizar estes efeitos porque torna as escolhas claras e transparentes e permite identificar formas mais eficientes de afectar os recursos. Mais, obriga as partes afectadas a sentarem-se à mesa e concertarem entre si a localização destes efeitos. Desta forma, o QREN, através da contratualização, veio dar mais responsabilidade aos municípios pelas consequências externas de opções individuais, veio internalizar para o conjunto de cada unidade NUTS III as consequências, positivas ou negativas, das escolhas de investimento de cada sócio, de cada município.

O QREN exige que as intervenções municipais passíveis de serem apoiadas sejam alinhadas com as estratégias nacionais e regionais de desenvolvimento e que sejam articuladas ao nível sub-regional entre as CIM das NUT III.

Isto implica dois resultados muito valiosos para as dinâmicas de desenvolvimento regional: uma visão de longo médio prazo para os territórios, coerente com a visão nacional e regional; e a existência de coordenação e cooperação entre os municípios como forma de determinar um modelo de identificação das prioridades de intervenção. Estaremos de acordo em que uma e outra das condições não foram no passado os traços mais salientes da forma de fazer política em Portugal.

É aliás usual dizer-se que o défice de cooperação e coordenação entre agentes é um dos mais relevantes défices culturais nacionais. Para ser justo deve dizer-se que este défice existe persistentemente qualquer que seja a natureza dos agentes em presença (públicos e

privados), qualquer que seja o perímetro de articulação (público/público, privado/privado e público/privado) e qualquer que seja o nível de governação no caso dos actores públicos (nacional, regional, sub-regional ou local). A tradição portuguesa não facilita a cooperação entre municípios, como não facilita a cooperação entre ministérios ou entre empresas e, por maioria de razão entre as três categorias de agentes referidas.

O desafio que se lança agora é que as intervenções sejam coordenadas e estrategicamente articuladas. As CIM para acederem à contratualização da gestão de fundos comunitários desenvolveram Programas Territoriais de Desenvolvimento (PTD), com base nos quais se identificaram as tipologias de investimentos a apoiar. Ou seja, não se criou mais uma “ gaveta ” nos Programas Operacionais, mas se identificam formas de contribuição dos municípios para os objectivos e metas dos POR e se deixa à capacidade, flexibilidade, eficácia e eficiência dos municípios a gestão desses investimentos.

É claro que o ciclo de decisão neste processo é diferente do que poderia ser se se tratasse de investimentos na estrita esfera municipal. Seria seguramente mais fácil, não estamos convencidos de que fosse melhor.

O desafio com que nos confrontamos é o de fazer com que os PTD não tenham sido apenas meios para assegurar a conformidade regulamentar dos contratos de subvenção global, mas sejam elementos de reflexão conjunta que se vão aperfeiçoando e adaptando no futuro até que sejam verdadeiramente a formalização de uma visão partilhada do desenvolvimento do território e possam servir para orientar a afectação de recursos do QREN mas também para orientar as decisões de investimento e a cooperação activa entre municípios e entre CIM.

A organização dos calendários de investimento é um processo de natureza administrativa claramente relevante, mas menor face à natureza de articulação estratégica e de cooperação operacional em presença.

A mera organização dos calendários anuais de concursos entre os POR e as CIM já efectuada permite ultrapassar o essencial das objecções que conhecemos e existe um caminho promissor que

não podemos legitimamente recusar percorrer. Mais, se é certo que a figura da contratualização repousa convictamente no princípio da subsidiariedade, é igualmente certo que a organização de concursos e toda a demais tramitação associada à apreciação, aprovação e acompanhamento físico de financeiro das candidaturas poderão ser efectuadas em menos tempo para os beneficiários municipais do que se essas tarefas de gestão continuassem cometidas às Autoridades de Gestão dos POR. É que cada CIM terá, forçosamente, um menor número de candidaturas com que se preocupar do que uma Autoridade de Gestão, podendo definir e cumprir prazos mais curtos, o que é um bem da maior relevância para quem tem responsabilidades de execução política de projectos de investimento, como são os autarcas portugueses.

deixar de o assinalar o seu potencial e esperar que tenhamos oportunidade de aqui voltar para uma reflexão particular a este propósito. [ ]

### **A intervenção dos municípios na esfera da economia e as Estratégias de Eficiência Colectiva no QREN: o caso dos PROVERE**

Não poderia concluir esta reflexão sem fazer uma referência, ainda que breve, à experiência que estamos a viver de criação de Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE) enquanto Estratégias de Eficiência Colectiva.

O QREN colocou no topo da hierarquia das iniciativas em prol da competitividade e do emprego a concretização de Estratégias de Eficiência Colectiva, vistas como uma forma de organizar os projectos de actores públicos e privados em torno de um modelo de cooperação em que o todo seja maior do que a soma das partes.

Entre essas iniciativas encontram-se os Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE) que se propõem organizar processos de cooperação na acção em territórios de baixa densidade. A experiência que estamos a viver na primeira geração destas iniciativas permite desde logo perceber que se trata de um instrumento de grande potencial que pode contribuir para transformar o modelo de intervenção dos municípios no desenvolvimento socioeconómico do seu território.

Não cabendo neste texto qualquer maior detalhe na exploração deste instrumento de política de desenvolvimento regional não podemos contudo



# Simplificar as autarquias

**Satisfazer as necessidades dos cidadãos e dos agentes económicos e associativos da forma mais rápida, mais cómoda, mais próxima, mais simples é objectivo de qualquer autarquia moderna. Porque a qualidade de vida dos cidadãos depende, em larga medida, da qualidade do funcionamento das autarquias onde residem, onde trabalham e para onde se deslocam, as autarquias portuguesas têm vindo a modernizar-se, na linha dos programas de modernização da administração pública que, desde os anos 90, têm vindo a ser implementados nos países da OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - para diminuir os custos, melhorar a prestação de serviços públicos e reforçar a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas. Qualidade, leveza, produtividade, receptividade e desmaterialização tornaram-se parte da linguagem da modernização mas hoje assume particular relevância a simplificação, que actua sobre os processos internos da administração pública para os simplificar e agilizar e sobre as suas relações com os seus utentes, para facilitar a vida aos cidadãos, contribuir para reforçar a competitividade das empresas e oferecer aos trabalhadores do Estado a oportunidade de se tornarem mais eficazes, colaborativos e inovadores.**

Na linha dos programas preconizados pelas instâncias internacionais, nomeadamente a Comissão Europeia, a OCDE a ONU ou o Banco Mundial, surgiram em Portugal os Programas Simplex - programas de simplificação administrativa e legislativa que reúnem um conjunto de projectos transversais a todo o Governo e que visam facilitar a vida aos cidadãos e diminuir os custos de contexto que sobrecarregam as actividades económicas. O Simplex, uma das marcas do actual executivo, pretende alcançar estes objectivos através da partilha de meios e informação entre os serviços públicos, da colaboração nos processos que são transversais e da organização do trabalho em rede, recorrendo, em larga medida, a meios electrónicos.

Estes objectivos são hoje assumidos também pela administração local. Não é por acaso que, dois anos depois do lançamento do Simplex nacional, em 2008 foi lançado o Simplex Autárquico, um programa anual de simplificação alargado às autarquias locais - municípios e freguesias - que quiseram envolver-se neste projecto ([http://www.simplex.pt/autarquico/00\\_index.html](http://www.simplex.pt/autarquico/00_index.html)), de forma livre e voluntária, atenta a autonomia política que as caracteriza.

Na sequência de uma recomendação da OCDE para alargar o programa de simplificação aos órgãos do poder local, o Simplex Autárquico foi dinamizado pelo Governo, através da Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, que desenvolveu contactos com um conjunto de autarquias, distintas em dimensão, distribuição geográfica e maturidade em termos de iniciativas de modernização. Nove delas aderiram ao projecto no seu início: Águeda, Cascais, Guimarães, Lisboa, Pombal, Portalegre, Porto, Redondo e Seixal, mediante um protocolo celebrado a 3 de Julho de 2008. Depois disso, decidiram associar-se a esta iniciativa 22 municípios da região demarcada do Douro (Alijó, Armamar, Carraceda de Ansiães, Cinfães, Freixo de Espada à Cinta, Lamego, Mesão Frio, Mogadouro, Moimenta da Beira, Murça, Penedono, Peso da Régua, Resende, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião, S. João da Pesqueira, Sernancelhe, Tabuaço, Tarouca, Torre de Moncorvo, Vila Nova de Foz Côa e Vila Real), o município de Oliveira de Azeméis, o município de Tavira e os 5 municípios da Comunidade Intermunicipal do Vale do Minho (Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Valença e Vila Nova de Cerveira).

Afirma-se no Simplex Autárquico que, no nível local de governo, o desafio da simplificação assume até

maior intensidade, por três razões fundamentais:

- num nível de administração mais próximo dos cidadãos, aumenta a pressão social para a prestação de serviços públicos de qualidade;
- o aprofundamento do processo de descentralização exige que as autarquias locais se capacitem para desempenhar bem e depressa as novas funções que lhes são atribuídas;
- algumas das principais medidas de simplificação e racionalização operadas ao nível da administração central têm significativo impacto na administração local - basta ver o caso da simplificação dos regimes de licenciamento de obra ou de actividades económicas diversas.

A simplificação no contexto local é, assim, fundamental para melhorar a qualidade de vida dos municípios, para aumentar a competitividade do território municipal e para melhorar a transparência das decisões e a imagem das autarquias. Com este propósito, são quatro os pilares de acção estratégica identificados no programa: qualificar

e otimizar o funcionamento interno dos serviços municipais; melhorar a prestação de serviços aos municípios e às empresas; promover a interacção entre as diferentes administrações públicas, por via do reforço dos espaços de colaboração e cooperação, da circulação e da partilha da informação e da divulgação e replicação de boas práticas e contribuir para reforçar a cidadania e a qualidade da democracia.

As autarquias que aderem ao Simplex Autárquico definem livremente as medidas de simplificação que são da sua responsabilidade exclusiva (medidas municipais), indicando os objectivos visados, os indicadores de qualidade a que devem obedecer e os respectivos prazos de conclusão. Podem também aderir a medidas propostas por outros municípios ou comunidades intermunicipais (medidas intermunicipais) e a medidas cuja execução é da responsabilidade conjunta de municípios e entidades da administração central (medidas intersectoriais).

### Síntese das medidas do Simplex Autárquico 2008/2009

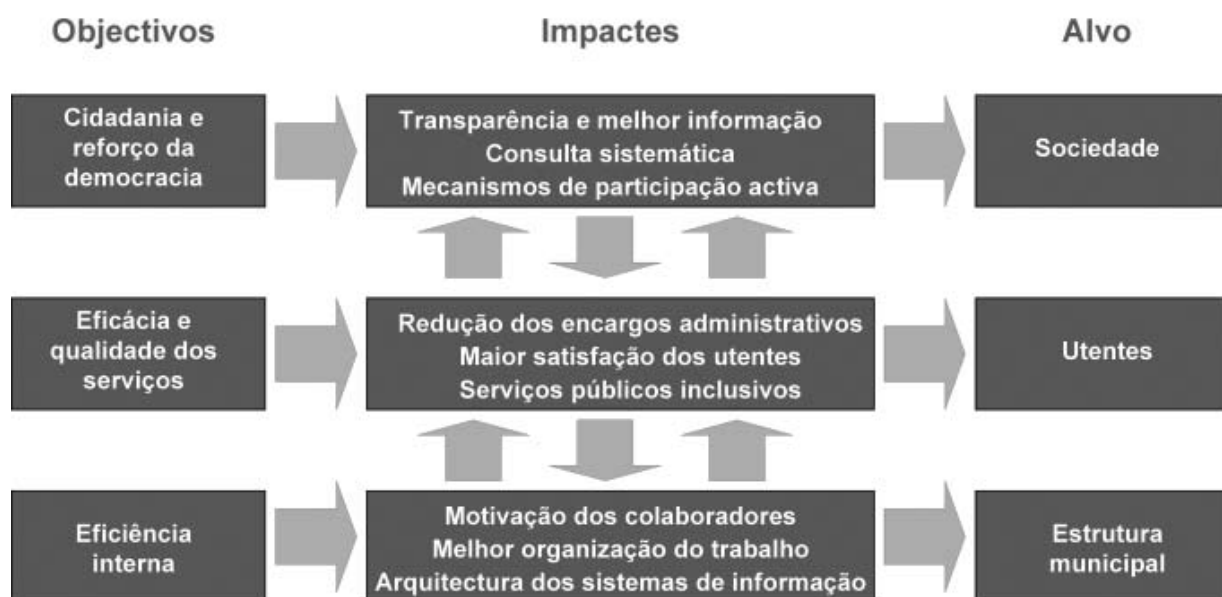
<b>Tópico agregador</b>	<b>Medidas intersectoriais</b>	<b>Medidas intermunicipais</b>	<b>Medidas municipais</b>
Atendimento	Balcões intermunicipais e lojas do cidadão Serviços dos municípios nos balcões "Empresa na Hora"	Atendimento multicanal integrado (presencial, voz e web) Balcão de atendimento virtual	Posto de atendimento avançado Atendimento Multicanal Integrado Balcão único Atendimento personalizado on line Reprodução na hora Certidão de licença de utilização na hora Auto-liquidação da TRIU (simulador) Assistente de atendimento virtual Contact center municipal Simulador de cálculo de taxas municipais
Desmaterialização	Processos digitais (licenciamento urbanístico, cotratção pública)	Boletim Municipal electrónico	SMS/MMS 24 h Prestação electrónica de contas Licenciamento urbanístico digital e plantas na hora Sig on line Bibliotecas municipais na Web Digitalização da documentação Planta de localização on line Factura electrónica E-educação Gestão de Informação geo-referenciada Autárquica Disponibilização on line de conta corrente fornecedor-cliente

Eliminação de documentos e procedimentos	Certidões e outros documentos de natureza probatória Licenças, autorizações e outros condicionamentos administrativos similares Acesso simplificado a serviços para empresas com o estatuto de PME Líder	---	Portal intranet do executivo municipal Reformulação de procedimentos associados à emissão de certidões Licenciamento de esplanadas Simplificação dos processos de facturação Simplificação dos procedimentos de licenciamento urbanístico e de ocupação de via pública Reengenharia de processos
Gestão do Conhecimento	Rede Comum de Conhecimento	---	Benchmarking
Interoperabilidade	Promover a interoperabilidade e disponibilizar serviços on-line com utilização dos mecanismos de autenticação electrónica do cartão do cidadão	---	Licenciamento urbanístico digital e plantas na hora Sig on line Bibliotecas municipais na Web Digitalização da documentação Planta de localização on line Factura electrónica E-educação Gestão de Informação geo-referenciada
Qualidade normativa	---	Consolidação regulamentação municipal	---
Transparência	---	---	Democracia participativa (reuniões da Assembleia Municipal on-line) Licenciamento aberto

As autarquias obrigam-se também a prestar contas publicamente sobre a execução das medidas na data previamente fixada para esse efeito, a divulgar os resultados pelos meios mais adequados e a monitorizar e avaliar os resultados, sempre que possível, através do uso de indicadores comuns.

Muitos municípios portugueses desde há muito que desenvolvem iniciativas de modernização e simplificação. Lisboa, por exemplo, desde 2008,

dispõe do seu próprio programa de simplificação municipal, o SIMPLIS, programa de simplificação de práticas, procedimentos e regulamentos administrativos na Câmara Municipal de Lisboa (<http://simplis.cm-lisboa.pt/simplis>) organizado em torno de três objectivos estratégicos que constituem os pilares de uma autarquia mais desburocratizada, eficiente e eficaz: 1) racionalizar a gestão interna, 2) melhorar a qualidade dos serviços que a Câmara presta e 3) promover o exercício de uma cidadania activa e responsável.



O Simplis foi lançado em Julho de 2008 com 17 medidas de simplificação nas três áreas de intervenção. Estas medidas resultaram das propostas de melhoria apresentadas pelos

serviços municipais que, num esforço conjunto de modernização da autarquia, assumiram o risco de inovar para melhor satisfazer as necessidades dos cidadãos.

### Medidas Simplis 2008

Medidas	Área de Intervenção
Licenciamento aberto Gestão interna amigável do ambiente Programa Regulamentar Melhor- 1ª fase Adesão ao SCOT Renovação do site Internet CML Orçamento participativo on-line Renovação gráfica do site web municipal Boletim Municipal Electrónico Expansão do site de internet www.tinoni.com InfoLIGEP RuaSegura Marcação de actividades através de formulários digitais na Quinta Pedagógica	Cidadania
Atendimento personalizado on-line Reprodução na hora Alvará Já Autorização de utilização na hora Lisbon Film Commission Certidão de licença de utilização na hora Serviços Planta de localização online Auto-liquidação da TRIU	Prestação de Serviços
Desmaterialização das comunicações Roteiro de Moradas Geográfico Renovação da intranet municipal Formulários Digitais Partilha de Informação Informatização de pedidos ao depósito na Biblioteca Municipal Central (BMC) GERRE - Gestão de Eventos Recursos, Reclamações, Espaços Classificação Documental Alterar a infra-estrutura tecnológica do Arquivo Municipal	Funcionamento Interno

Na sua primeira edição, o Simplis teve uma taxa de execução de mais de 88%. Mas porque constitui um compromisso com os cidadãos, as empresas, as associações, foi avaliado não só em termos do cumprimento formal do calendário das medidas mas também no que se refere ao impacto que aquelas têm na vida dos cidadãos e

dos agentes económicos e sociais, bem como no funcionamento interno dos serviços municipais. Os principais resultados foram a diminuição das deslocações aos serviços municipais, a prestação de serviços na hora e o aumento da transparência da actividade da Câmara.

### **Principais resultados do Simplis 2008**

- 1092 Atendimentos online (desde 07/07/2008)
- 1053 Simulações efectuadas no Simulador de taxas da TRIU (desde 14/10/2008)
- 3115 Acessos ao Simulador de taxas da TRIU (desde 14/10/2008)
- 3570 Acessos ao Licenciamento aberto (desde 07/07/2008)
- 799 Documentos colocados on-line no Licenciamento aberto (desde 07/07/2008)
- 50 Alvarás já emitidos na hora (desde 11/08/2008)
- 24 Licenças de utilização emitidas na hora em 66 solicitadas (desde 15/09/2008)
- 1862 Reproduções emitidas na hora em 4456 solicitadas (desde 07/07/2008)
- 224 Certidões emitidas na hora (desde 28/11/ 2008)
- 3428 Participações no Orçamento participativo (no conjunto da 1ª e da 2ª fases)
- Download de 866 Plantas de localização e 188 de direitos de preferência (de 10 a 31/12/ 2008)

Não obstante dispor de um programa próprio, a Câmara Municipal de Lisboa aderiu ao Simplex Autárquico desde a primeira hora, numa óptica de partilha de experiências e de melhores práticas. A autarquia está ciente da importância do trabalho colaborativo e da aprendizagem em parceria para incrementar a sua capacidade de inovação e aquele programa constitui uma evidente oportunidade de criar sinergias com a administração central e outros municípios. A edilidade participa em todas as medidas intersectoriais (9) e intermunicipais (4), tendo assumido a coordenação das medidas intersectoriais «Licenciamento Urbanístico Digital» e «Contratação Pública», em parceria com a Agência para a Modernização Administrativa (AMA) e a Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), e da medida intermunicipal «Balcão de Atendimento Virtual». O município alfacinha incluiu ainda no Simplex Autárquico oito projectos municipais, seleccionados de entre as medidas de simplificação que, em 2008, integraram o Simplis.

Os bons resultados do programa Simplis levaram a Câmara de Lisboa a aumentar o nível de exigência na metodologia utilizada: em 2009, o SIMPLIS apresenta a sua segunda edição e é resultado de um amplo processo participativo que pretende aumentar a transparência deste projecto e a participação cívica

dos parceiros sociais, pois passou a contar com o contributo activo dos cidadãos através de um período de consulta pública que está a decorrer no momento em que este texto é escrito.

Mas mais do que uma questão metodológica, a maior exigência deste tipo de projectos é de outra natureza. Quer o caso de Lisboa, quer as experiências de outros municípios, quer o próprio Simplex nacional, demonstram que o principal desafio é a internalização das dinâmicas de mudança, a criação de uma cultura de simplificação e modernização. E isso não é possível sem o forte empenho e direcção política dos eleitos e sem o comprometimento de todos os serviços municipais e dos seus trabalhadores, que assumem as medidas de simplificação como uma responsabilidade partilhada orientada para a melhoria contínua das suas actividades. E isso só se alcança com celebração das pequenas vitórias, com aceitação dos erros e com persistência. Tornar amigável o que é complexo não é tarefa simples. **II**

# Regimes Jurídicos do “Exercício da Actividade Industrial” e das “Áreas de Localização Empresarial”

**Gostaria de iniciar esta nota, realçando a importância que o XVII Governo Constitucional, desde o início da legislatura, vem atribuindo à melhoria das condições de relacionamento dos agentes económicos com a administração pública. É a esta luz que o Programa SIMPLEX deve ser lido: melhorar o ambiente de negócios das empresas, através de um conjunto de medidas de simplificação administrativas.**

Nesta oportunidade vou referir-me, a duas iniciativas legislativas especialmente relevantes para as empresas:

- Em primeiro lugar, o novo Regime do Exercício da Actividade Industrial;
- Em segundo lugar, a revisão do Regime Jurídico das Áreas de Localização Empresarial.

A – Quanto ao novo Regime do Exercício da Actividade Industrial (REAI):

Este novo REAI foi estabelecido pelo Decreto-Lei nº 209/2008, que entrou em vigor em 27 de Janeiro.

Neste regime, houve claras preocupações de simplificação do processo de licenciamento industrial, procurando reduzir os custos de contexto e, desse modo, favorecer a competitividade da economia portuguesa.

Permito-me aqui recordar algumas das inovações introduzidas pelo novo REAI, as quais, estou certo, irão contribuir para a agilização do início, ou modificações substanciais das actividades económicas já estabelecidas.

Este diploma assenta em 5 princípios fundamentais:

- O princípio da proporcionalidade relativamente ao risco
- O princípio da aglutinação de tipologias com maior desconcentração de responsabilidades
- O princípio da celeridade procedimental
- O princípio da desmaterialização procedimental

- O princípio da normalização administrativa

Desenvolvendo cada um destes princípios, passo a explicitar o seguinte:

## 1) O princípio da proporcionalidade ao risco

De acordo com este princípio, a maior ou menor complexidade dos procedimentos estará ligada ao risco potencial das actividades em causa: menor risco implica menor complexidade e exigência nos procedimentos e conduz a maior responsabilização do promotor.

Assim, e por ordem decrescente de risco:

- São incluídos nos estabelecimentos de Tipo 1 aqueles cujos projectos de instalações industriais se encontrem abrangidos por, pelo menos, um dos seguintes regimes jurídicos:

- Avaliação de Impacte Ambiental
- Prevenção e Controlo Integrados da Poluição- PCIP
- Prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas
- Operação de gestão de resíduos perigosos

- São incluídos nos estabelecimentos de Tipo 2, os não incluídos nos de Tipo 1 e que se encontrem abrangidos por, pelo menos, uma das seguintes circunstâncias:

- Potência eléctrica contratada superior a 40 kVA

- Potência térmica superior a 8.106 kJ/h
  - N.º de trabalhadores superior a 15
- São incluídos nos estabelecimentos de Tipo 3, os não abrangidos nos de Tipos 1 e 2 e ainda a actividade produtiva local e a actividade produtiva similar.

## 2) O princípio da aglutinação de tipologias com maior desconcentração de responsabilidades

Aglutinação de tipologias, porque os anteriores quatro tipos de licenciamento passaram para três, fazendo corresponder a cada um destes três tipos, procedimentos diferenciados:

- Para os de tipo 1, de maior perigosidade, mantém-se o procedimento de autorização prévia, sendo entidade coordenadora a entidade da administração central nas áreas da economia ou da agricultura.
- Porém, os estabelecimentos de tipo 2 e 3 passam, agora, a estar submetidos a procedimentos mais simplificados:
  - O procedimento de declaração prévia, para os estabelecimentos de Tipo 2, sendo entidade coordenadora a entidade da administração central nas áreas da economia ou da agricultura;
  - O procedimento de simples registo na Câmara Municipal, para os estabelecimentos de Tipo 3.

## 3) O princípio da celeridade procedimental

Outro traço relevante do novo REAI é o reforço dos mecanismos conducentes ao cumprimento dos prazos de decisão. Para o efeito:

- Por um lado, introduziu-se no novo diploma um princípio de responsabilização do industrial, fazendo incidir sobre ele o ónus de entregar o pedido de licenciamento devidamente instruído, sob pena de não aceitação do mesmo, o que evita a suspensão dos prazos de decisão durante o procedimento.
- Por outro, reforçou-se o princípio geral do deferimento tácito, para os casos de não cumprimento dos prazos pela Administração.
- Além disso, nos casos de indeferimento

obrigatório, é instituído o princípio da devolução da taxa paga pelo requerente, sempre que a entidade coordenadora não decida dentro do prazo legal.

## 4) O princípio da desmaterialização procedimental

Outra das inovações do diploma que gostaria de salientar, consiste na desmaterialização processual, através do recurso às tecnologias de informação e comunicação.

Nesta matéria, haverá recurso aos seguintes instrumentos de apoio ao industrial:

- Simulador *online*
- Formulário electrónico, único e dinâmico
- Ferramenta de consulta *online* do estado do processo por parte do industrial
- Possibilidade de consulta *online*, a qualquer momento (incluindo em fase anterior ao pedido), dos instrumentos de gestão territorial aplicáveis no local.

Assim, o sistema de informação de suporte permitirá ao industrial conhecer antecipadamente, através de um simulador, o procedimento que se aplica ao seu caso, bem como acompanhar o seu processo nas suas diferentes fases.

## 5) O princípio da normalização administrativa

Finalmente, o novo REAI prevê a consulta de Guias Técnicos, com o objectivo de apoiar o requerente na preparação do seu processo, contribuindo, desta forma, para a normalização dos procedimentos administrativos nas suas diferentes vertentes.

Em síntese, trata-se de um regime de licenciamento com o propósito de facilitar a iniciativa empresarial. Facilitar a iniciativa empresarial num domínio, que todos reconhecem ter sido um estrangulamento ao desenvolvimento da economia nacional.

B – Quanto à revisão do Regime Jurídico das Áreas de Localização Empresarial, cujo projecto de diploma aguarda publicação, importa explicitar o seguinte:

- São objectivos fundamentais desta revisão, facilitar a criação e melhorar a atractividade das Áreas de Localização Empresarial (ALE),

enquanto espaço privilegiado de localização das empresas.

O objectivo central da revisão é eliminar os factores de insucesso do actual enquadramento, o qual tem levantado muitas reservas ao promotores e às empresas que nessas infraestruturas se queiram localizar.

- Com efeito, quer os requisitos definidos para a constituição da sociedade gestora de ALE, quer as regras adoptadas para o procedimento de licenciamento deste tipo de espaços empresariais, têm vindo a revelar-se pouco atractivas ao investimento na sua instalação e exploração.
- Por outro lado, o diploma anterior ao não apostar na simplificação, a jusante, do licenciamento das empresas a instalar em ALE, contribuiu também para o desinteresse generalizado pelo desenvolvimento destes espaços empresariais.

Por estas razões, a revisão em curso visa, fundamentalmente:

- Ultrapassar as condicionantes atrás descritas;
- Eliminar alguns dos requisitos actualmente exigidos para a constituição da sociedade gestora (p.ex. deixa de se exigir que a sociedade se encontre já constituída à data do pedido de instalação, passando esta a poder constituir-se até 60 dias após a emissão da licença de instalação, evitando-se assim que o investidor incorra em encargos incompatíveis com a incerteza do projecto à data do pedido de instalação);
- Simplificar o procedimento de licenciamento das ALE;
- Simplificar o licenciamento das empresas que pretendam ali instalar-se.

Cumprir referir que as empresas que se pretendam instalar em ALE, têm como grande vantagem o facto de:

- Por um lado, não carecerem de “autorização de localização”, por se encontrarem num espaço já licenciado e vocacionado para o efeito. É

sabido, quanto a “autorização de localização” das empresas dispersas geograficamente constitui, quase sempre, um factor de dificuldade em face das condicionantes do ordenamento territorial.

- Por outro lado, não carecerem de avaliação de impacte ambiental, quando tal avaliação já tenha sido efectuada pela sociedade gestora no âmbito da avaliação da ALE.
- Importa dizer também que as taxas a pagar pelas empresas para efeitos do seu licenciamento serão metade das previstas, por comparação com o licenciamento feito fora das ALE.
- Acresce que, como nas ALE a sociedade gestora está sujeita a um processo de acreditação no domínio do licenciamento das actividades que lá se instalem, é desnecessário submeter as empresas situadas em ALE a vistoria prévia.

Ainda a propósito das iniciativas legislativas do XVII Governo tendentes a facilitar a instalação de empresas em áreas devidamente infraestruturadas, importa referir a alteração que o Decreto-Lei nº 108/2008, de 26 de Junho, introduziu no Estatuto dos Benefícios Fiscais. Em conformidade com esta alteração:

- São isentas de imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis, as aquisições de imóveis situados nas Áreas de Localização Empresarial efectuadas pelas respectivas sociedades gestoras e pelas empresas que nelas se instalarem;
- São também isentos de imposto municipal sobre imóveis, pelo período de 10 anos, os prédios situados nas Áreas de Localização Empresarial adquiridos, ou construídos, pelas respectivas sociedades gestoras ou pelas empresas que neles se instalarem.

As Áreas de Localização Empresarial, se por um lado são infraestruturas adequadas à criação de empresas e ao empreendedorismo em geral, por outro, são instrumentos relevantes de organização do espaço e de ordenamento do território, duas dimensões importantes da qualidade de vida das comunidades. Estas são as razões adicionais que justificaram o nosso empenho na elaboração e aprovação deste diploma.



Esperamos, assim, que estes dois diplomas que integraram o Programa Simplex do Ministério da Economia e da Inovação, se venham a afirmar como instrumentos facilitadores de criação de novas realidades económicas, que permitam ao País atravessar, de uma forma mais rápida, este momento conturbado e de crise em que todos vivemos. **[ ]**

# Novo regime de autorização comercial: O DL 21 será reverso da LEI 12?

**O novo enquadramento legislativo da área do retalho - incluindo os conjuntos comerciais - instituído, em 19 de Janeiro de 2009, através do Decreto-Lei nº 21/2009, tem subjacente a desburocratização, através de uma simplificação processual, e a valorização da sua contribuição para a dinamização das centralidades urbanas existentes e para uma melhor protecção do ambiente.**



Esta filosofia decorre da experiência obtida com a aplicação do anterior regime jurídico, publicado em Março de 2004 e, em que, da avaliação da sua aplicação, resultaram diversos desajustes, quer relativos à sua estruturação, quer na sua operacionalização, tendo inclusivamente, induzido a um processo de pré-contencioso, por parte da Comissão Europeia contra Portugal por infracção relativamente a restrições à liberdade de estabelecimento e à livre circulação de mercadorias

no domínio das unidades comerciais.

Tal como já referido, com o novo regime, pretende-se dar cumprimento aos princípios do SIMPLEX, promovendo uma simplificação de procedimentos demasiado complexos, geradores de constrangimentos e morosidade nos processos, bem como um encurtamento dos prazos de decisão, diminuindo, desta forma, os custos de contexto para as empresas.

A implantação das estruturas empresariais do comércio, é regulada de forma a assegurar a sua inserção espacial, de acordo com critérios que promovam um adequado ordenamento do território, salvaguardem a protecção do ambiente, valorizem os centros urbanos existentes e contribuam para a multiplicidade da oferta comercial e para o abastecimento diversificado das populações. Pela primeira vez, visa-se, assim, contribuir para a competitividade do sistema urbano, dinamizando as centralidades urbanas existentes, favorecendo a sociabilidade urbana e a melhoria do abastecimento, promovendo a qualidade de vida das populações. Neste âmbito, ao valorizar-se a localização de estabelecimentos ou conjuntos comerciais no centro urbano, releva-se a importância que o retalho tem na renovação urbana e na dinamização das actividades aí sedeadas.

No processo de avaliação dos novos estabelecimentos e conjuntos comerciais, é dada, também, uma especial relevância à contribuição positiva de tais empreendimentos para a promoção da melhoria do ambiente, preenchendo exigências de eco-eficiência, do desenvolvimento da

qualificação do emprego e da responsabilidade social das empresas promotoras dos projectos em apreciação.

Comparando com o regime consagrado na anterior Lei n.º 12/2004, de 30 de Março, o regime agora instituído pelo Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de Janeiro, reduz o universo de estabelecimentos de comércio, isolados ou em grupo, sujeitos ao regime de autorização, pela elevação dos limites das áreas de venda no caso do comércio a retalho e da alteração do conceito de área bruta locável, de comercial para total, no caso de conjuntos comerciais. Situação que vem ao encontro das conclusões do relatório sobre a aplicação da Lei n.º 12/2004, onde se demonstra que eram abrangidos estabelecimentos e grupos sem impacto, materialmente relevante, ao nível da oferta comercial.

Tendo subjacente a política de apoio às micro empresas que o Governo tem implementado, excluíram-se do regime de autorização as micro empresas que utilizem uma insígnia comum, bem como as empresas de comércio por grosso, cujas alterações específicas do seu universo demonstraram ser irrelevantes: cerca de dezassete processos nos últimos cinco anos.

Complementarmente, e tendo como objectivo tratar de modo equitativo as situações idênticas, o novo enquadramento jurídico sujeita ao regime de autorização as ampliações de área bruta locável dos conjuntos comerciais que, no regime precedente, estavam isentas.

São especificadas, também, quais as modificações sujeitas ao regime de autorização – as mais relevantes, tais como aumento de área de venda ou de área bruta locável, alteração de tipologia ou grupo, etc. – e as que estão sujeitas ao simples regime de comunicação e que não são tão relevantes: diminuição da área de venda e da área bruta locável, alteração de insígnia mantendo-se o mesmo grupo, etc. No âmbito da anterior legislação não se distinguia a relevância específica das diversas modificações e eram todas sujeitas ao mesmo procedimento, sendo que, dessa exigência, não resultava qualquer mais valia substantiva.

No que concerne às questões urbanístico-ambientais, estas são resolvidas a montante do início deste procedimento de autorização comercial. Assim, para a instrução do processo

de autorização, é obrigatória a obtenção de informação prévia de localização favorável, bem como a declaração de impacte ambiental favorável, nos casos abrangidos pelo regime jurídico de avaliação de impacte ambiental. Desta forma é possível eliminar do procedimento os projectos considerados inviáveis quanto à localização e à avaliação de impacte ambiental, evitando, assim, análises e processos decisórios desnecessários.

A alteração dos critérios de autorização de instalação e modificação não decorre, exclusivamente, da nova filosofia do regime jurídico, mas tem, também, subjacente a sua adequação aos imperativos comunitários em matéria de concorrência e de liberdade de estabelecimento. Ainda, neste âmbito, foi abandonado o sistema de fases de candidaturas, penalizador do investimento e dos promotores, adoptando-se um sistema de recepção de processos em contínuo.

Centralizou-se a decisão numa única entidade, a Comissão de Avaliação Comercial (COMAC) – que decide, ao nível da NUT III, os pedidos de autorização, com uma periodicidade mensal. Esta comissão substitui as três entidades decisórias anteriormente existentes – Direcção Regional de Economia, comissões regionais e comissões municipais. As entidades que compõem a COMAC são as mesmas que faziam parte das comissões regionais, exceptuando-se as estruturas associativas, por imperativo comunitária.

Por último, deve referir-se que o processo de autorização é totalmente desmaterializado através de um sistema de informação, ao qual as diversas entidades envolvidas têm acesso e, através do qual, o promotor pode acompanhar as diversas etapas do seu processo. É uma funcionalidade que, para além da implícita simplificação de procedimentos, também servirá para operacionalizar, expeditamente, a avaliação do regime, já que, anualmente, a entidade coordenadora está obrigada a elaborar relatórios com indicação dos elementos relevantes na sua aplicação. No anterior regime esta avaliação só estava prevista ao fim de três anos de vigência. **■**

# **As Novas Entidades Regionais de Turismo - os órgãos gestores dos destinos turísticos de Portugal**

**O turismo ocupa hoje um papel estratégico na economia portuguesa, e necessita para o seu desenvolvimento do apoio de estruturas fortes e dinâmicas, quer a nível central quer a nível regional, dotadas dos mecanismos necessários para responder de uma forma célere e eficaz aos desafios com que esta actividade se depara.**

Entidades essas que têm de contar com o envolvimento dos actores locais e regionais, pilares essenciais da construção dos destinos turísticos. É por todos reconhecido que o modelo das antigas regiões de turismo – que gerou a coexistência de cerca de 30 órgãos regionais e locais de turismo - se encontrava claramente desfasado das exigências da realidade turística, vindo há muito a ser reclamada a sua reorganização.

Consciente de que se impunha uma reestruturação profunda destas instituições, o Governo encetou um processo de reforma amplamente participado, com o objectivo de criar entidades com dimensão e massa crítica adequadas aos desafios que hoje em dia se colocam a este sector e de se transformarem em importantes interfaces do sector público - administração central e local - e do sector privado.

Em articulação com as orientações do PRACE, foram, assim, criadas cinco áreas regionais de turismo com circunscrição territorial correspondente às cinco NUTS II e seis pólos de desenvolvimento turístico, na linha estratégica de desenvolvimento turístico consagrada no Plano Estratégico Nacional para o Turismo.

Com esta reforma, assegurou-se a cobertura de todo o território nacional por estruturas regionais de turismo e definiu-se um modelo de gestão inovador, conferindo a estas novas entidades um elevado grau de autonomia na sua organização, funcionamento interno e financiamento, com o objectivo de estimular o envolvimento do sector privado no exercício da sua actividade.

Porque entendemos que estas entidades devem ser espaços abertos com capacidade de atracção de todos os agentes locais, que respondem regionalmente pelo trabalho desenvolvido, decidimos manter a eleição como forma de escolha dos seus órgãos sociais.

Após as normais contestações próprias de momentos de mudança, a implementação deste novo modelo no terreno deu-se de forma pacífica e civilizada, sinal da maturidade do país e dos agentes públicos e privados para acolher reformas administrativas desta natureza.

As mudanças estruturais e orgânicas ficaram concluídas no passado dia 12 de Fevereiro, com a tomada de posse dos órgãos da entidade regional de turismo do Litoral Alentejano, começando agora o importante caminho de afirmação destas novas Entidades Regionais de Turismo.

Estas novas entidades têm todas as condições para se assumirem como verdadeiros DMO's (Destination Management Organizations), constituindo plataformas de encontro entre a comunidade local e todos os actores públicos e privados (empreendimentos turísticos, estabelecimentos de restauração e bebidas, empresas de animação, agências de viagens, empresas de transporte) para a implementação de estratégias de desenvolvimento integrado dos destinos. [ ]

# ***Novo Regime Jurídico dos Empreendimentos Turísticos – um estímulo à qualificação da oferta***

**A revisão do regime do licenciamento e do funcionamento dos empreendimentos turísticos era inadiável. O sector há muito que ansiava e reclamava esta alteração legislativa.**



A legislação de 1997 era abundante, claramente ultrapassada e, sobretudo, impeditiva da concretização de projectos inovadores.

Assumimos, assim, a necessidade de mudar o paradigma da regulação da oferta e nortear todo o regime jurídico por três princípios fundamentais: simplificação, responsabilização e qualificação da oferta.

Ao nível da simplificação, dinamizámos o processo de licenciamento, em articulação com as alterações do regime jurídico da urbanização e da edificação, eliminando actos que a prática demonstrou serem supérfluos, conseguindo-se uma efectiva redução do prazo de licenciamento na ordem dos cinquenta por cento.

A desburocratização e simplificação de procedimentos foi acompanhada por uma responsabilização dos intervenientes, assente numa

lógica de regulação pelo risco, que traduz um reforço da relação de confiança entre empresários e administração pública.

Esta linha de simplificação esteve presente na elaboração de todo o diploma com o duplo objectivo de agilizar procedimentos e, fundamentalmente, de introduzir uma maior transparência em todo o processo de licenciamento.

Simplificámos igualmente o número de tipologias existentes, passando de 21 para 12. Se perguntássemos a qualquer pessoa a diferença entre uma pensão de 1<sup>º</sup> e um hotel de 1 estrela, dificilmente encontrávamos quem soubesse a resposta.

Criámos assim apenas grandes grupos de tipologias, com identidade facilmente reconhecível, permitindo que as unidades utilizem denominações como pensão, estalagem, etc., como marca, caso

entendam, mas não correspondendo a isso uma classificação oficial.

Paralelamente, implementou-se um novo modelo de classificação dos empreendimentos turísticos, com revisão obrigatória de quatro em quatro anos, baseado não só nos requisitos físicos das instalações, mas também no tipo de serviços prestados.

Este novo modelo assenta num sistema de pontos que permite que cada empreendimento adopte as soluções que melhor vão ao encontro dos segmentos de mercado a que se dirige.

Tendo também em vista a qualificação da oferta, alterámos o conceito de exploração turística, separando definitivamente a actividade turística da actividade imobiliária.

Até agora a legislação turística permitia a coexistência no mesmo empreendimento de produto imobiliário turístico e produto imobiliário puramente residencial.

Este modelo dificultava a percepção e clarificação dos direitos e deveres dos proprietários de imóveis integrados em empreendimentos turísticos, bem como da respectiva entidade exploradora, gerando dúvidas por parte dos utilizadores, dos operadores e promotores turísticos, bem como das entidades públicas reguladoras e fiscalizadoras da actividade.

O novo regime passou a considerar que todas as unidades estão integradas na exploração turística, independentemente da sua propriedade, assumindo a entidade exploradora a sua exploração continuada e assegurando que nela são prestados os serviços obrigatórios inerentes à categoria atribuída ao empreendimento turístico.

Assumimos, portanto, o serviço como o elemento chave diferenciador na caracterização de um empreendimento turístico.

A estratégia que subjaz a este novo modelo aposta claramente no desenvolvimento e profissionalização da indústria deste sector, qualificando a componente hoteleira e acolhendo, com exigências, a componente de turismo residencial.

A reforma legislativa não seria conseguida sem a criação de um mecanismo para regularizar as denominadas “camas paralelas”. Não existem números exactos para quantificar esta realidade, mas estima-se que rondam as quinhentas mil camas.

A figura do alojamento local que criámos com este novo regime pretende, assim, enquadrar a actividade turística desenvolvida à margem da economia formal, tornando-a tangível mas assegurando simultaneamente o cumprimento de regras mínimas de segurança e higiene.

O registo dos estabelecimentos de alojamento local é da competência dos municípios, pelo que é fundamental o seu papel, bem como das entidades regionais de turismo e das associações do sector na dinamização desta nova figura e na mobilização dos agentes para regularização das situações, nomeadamente através de acções de divulgação e esclarecimento junto das comunidades locais.

A reforma de todo o quadro normativo foi levada a cabo com ampla participação e envolvimento do sector privado e público, o que contribuiu decisivamente para as soluções encontradas, que, acredito, são um estímulo à qualificação da nossa oferta e constituem uma garantia da competitividade do turismo português. **■**

# Revisão do Regime Legal dos PMOT e Situação dos PROT

## 1. Introdução

A recente revisão do quadro legal dos planos municipais de ordenamento do território, num momento marcado pela elaboração dos planos regionais de ordenamento do território para todas as regiões do Continente e pela revisão da grande maioria de planos directores municipais, justifica alguma reflexão em torno das responsabilidades municipais no sistema de planeamento territorial. Defendendo que as mudanças registadas, quer ao nível legislativo quer no edifício composto pelos instrumentos de gestão territorial em vigor, representam a entrada do sistema de planeamento do território numa fase de maturidade, este documento analisa a relação entre as principais alterações do planeamento de âmbito municipal e a elaboração de um referencial regional.

Pretende-se assim clarificar os objectivos e princípios que presidiram às alterações legislativas e, sobretudo, sensibilizar para os desafios que esta nova era de planeamento territorial implica para todos os actores envolvidos.

## 2. Enquadramento

O sistema de planeamento e gestão do território em Portugal registou uma evolução significativa nos últimos anos, entrando numa fase de consolidação. Esta consolidação verifica-se cerca de uma década após o estabelecimento dos fundamentos daquele sistema, através da publicação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo<sup>1</sup> em Agosto de 1998.

Na origem deste processo de consolidação está a conjugação de diversos factores, nomeadamente,

a elaboração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)<sup>2</sup> e a abertura de um novo ciclo de Planos Directores Municipais, a que acresce a experiência acumulada pela prática de oito anos de planeamento territorial de âmbito municipal ao abrigo do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)<sup>3</sup>. Com estas dinâmicas em curso, o programa do actual Governo estabeleceu em 2005 objectivos e prioridades de actuação no domínio da gestão do território que visavam fundamentalmente completar o “edifício” do sistema de planeamento territorial e, ao mesmo tempo, tornar esse sistema mais simples e eficiente.

Neste contexto, foi dada prioridade à aprovação do PNPOT e à cobertura do território continental por planos regionais de ordenamento do território (PROT), como forma de construir um referencial estratégico para enquadrar os projectos de índole nacional e regional, bem como todo o planeamento de âmbito municipal, incluindo a revisão dos planos directores municipais.

Durante o ano de 2006 foi concluído o PROT Algarve<sup>4</sup> e iniciada a elaboração dos PROT das regiões Norte, Centro, Alentejo e Oeste e Vale do Tejo. Estes novos planos regionais têm vindo a ser desenvolvidos através de processos muito participados, sobretudo no que respeita ao diálogo com os municípios, condição para que venham a constituir-se como um quadro de referência estável para a articulação futura entre a administração central e a administração local no domínio do planeamento e gestão do território.

Em simultâneo, a actuação no plano legislativo,

<sup>1</sup> Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 56/2007, de 31 de Agosto.

<sup>2</sup> Publicado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro.

<sup>3</sup> Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei n.º 53/2000, de 7 de Abril, pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, pela Lei n.º 56/2007, de 31 de Agosto, pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, e pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro.

<sup>4</sup> Publicado pela RCM n.º 102/2007, de 3 de Agosto.

tendo por base uma preocupação de credibilização do sistema de planeamento, implicou a revisão de diversos aspectos do RJIGT e de outros regimes territoriais, como o da Reserva Ecológica Nacional<sup>5</sup>. As acções desenvolvidas pautam-se por uma óptica de descentralização, responsabilização, participação e coordenação inter-institucional, orientando o sistema de planeamento territorial a favor das pessoas e dos processos de desenvolvimento sustentável.

### **3. O Novo Quadro Legal dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT)**

Os motivos das mudanças operadas no RJIGT e os princípios que as nortearam encontram-se expressos no preâmbulo do Decreto-Lei nº 316/2007. As alterações introduzidas assentam nos vectores da simplificação de procedimentos, da descentralização de competências para os municípios associada à correspondente responsabilização, da desconcentração de competências no âmbito da administração central, do reforço dos mecanismos de concertação e de participação e, finalmente, da clarificação e diferenciação de conceitos e de instrumentos de intervenção<sup>6</sup>.

Estes vectores concorrem para a eficiência dos processos de planeamento e a qualificação das práticas técnicas e administrativas que lhe estão associadas. No que respeita ao planeamento de âmbito municipal, as alterações introduzidas no RJIGT visam, em última instância, compatibilizar o grau de exigência dos processos de planeamento com os tempos próprios dos decisores públicos e privados, de forma a não bloquear as dinâmicas territoriais e económicas dos municípios. Neste sentido, procurou-se uma diferenciação clara e justa de atribuições e responsabilidades entre o Estado e as Autarquias Locais e uma coordenação mais eficiente entre os serviços da Administração Pública (introduzindo-se, por exemplo, a figura de “conferência de serviços”).

As alterações em matéria de descentralização de competências e responsabilização dos municípios encontram concretização em dois domínios:

aspectos procedimentais relativos à elaboração, acompanhamento e aprovação de planos e aspectos materiais dos planos.

Em primeiro lugar, o carácter excepcional atribuído à ratificação de PMOT pelo Conselho de Ministros e a eliminação de registo com funções de controlo de legalidade pela DGOTDU transferem para a esfera municipal toda a responsabilidade pelo cumprimento das disposições legais que o plano tem de respeitar, incluindo a sua compatibilidade ou conformidade com os instrumentos de gestão territorial eficazes.

Em segundo lugar, as relações dos municípios com as comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR) foram alteradas no que respeita ao processo de elaboração dos planos de urbanização e de pormenor, cujo acompanhamento passa a ser facultativo. A possibilidade de as CCDR só serem consultadas no final da elaboração de um plano de urbanização ou de pormenor implica que o município assumira a responsabilidade pela condução total do processo até ao momento da conferência de serviços obrigatória para emissão do parecer final. No sentido de tornar mais célere e eficiente o processo de elaboração do plano, foi ainda antecipada a concertação de interesses para a fase de elaboração do plano, sendo da iniciativa da câmara municipal e com carácter facultativo.

No que respeita às alterações de natureza material, destacam-se em seguida as que afectam especialmente o planeamento municipal e a sua articulação com o âmbito regional/nacional.

Ao nível dos planos directores municipais (PDM), foi reforçada a natureza estratégica destes instrumentos e, em consequência, o seu papel enquadrador dos demais planos municipais e do estabelecimento de programas de acção territorial. Decorre desta natureza estratégica dos PDM a necessidade dos municípios encararem de forma mais sistemática o planeamento a escalas maiores (planos de urbanização e de planos de pormenor), que é mais operativo e adequado à gestão concreta do território. As vantagens duma abordagem sistemática ao planeamento de maior escala extravasam largamente a questão

<sup>5</sup> Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto.

<sup>6</sup> Uma análise detalhada das alterações efectuadas encontra-se no documento oficial “ Guia das Alterações ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial”, Documentos de Orientação DGOTDU 03/2007. Cfr. também a este respeito, Fernanda Paula Oliveira, “Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, Alterações do Decreto-Lei nº 316/2007 de 19 de Setembro”, Edições Almedina, Outubro 2008.



da precisão e do detalhe do plano, abrangendo aspectos fundamentais da execução dos planos e da perequação, que não podem ser tratados ao nível dos PDM<sup>7</sup>.

O reforço do papel enquadrador do PDM é ainda realçado por uma nova disposição introduzida na norma relativa ao conteúdo material do plano, a qual permite, em áreas cuja ocupação está dependente de plano de urbanização ou plano de pormenor ainda não elaborado, o licenciamento de operações urbanísticas com base nos indicadores de referência que constam do PDM para esses planos (artigo 85º, nº 2 do RJIGT).

Relativamente ao conteúdo material dos planos de urbanização e de pormenor, a inovação legislativa consiste na adopção de uma perspectiva de flexibilidade. Sem prejuízo da tipicidade associada, estes planos devem adoptar um conteúdo material apropriado às condições da área territorial a que respeitam e aos objectivos expressos nos termos de referência e nas deliberações municipais que determinam a sua elaboração. Mais uma vez, a introdução de maior flexibilidade no sistema de planeamento para o tornar mais eficiente e eficaz implica a responsabilização municipal pela definição dos objectivos estratégicos e operativos de cada processo de planeamento.

Salienta-se ainda a alteração efectuada no objecto dos planos de urbanização (artigo 87º do RJIGT), que passam a desempenhar funções de estruturação de uma determinada área do território municipal, independentemente do solo estar classificado como urbano ou como rural. Os municípios passam assim a dispor de um instrumento estratégico para estruturar globalmente e programar a ocupação de áreas do território com execução a médio e longo prazo, desde que o façam em conformidade com objectivos e prioridades que devem estar estabelecidos no PDM.

Esta medida vem também contribuir para que o planeamento de pormenor se afirme como instrumento de execução da ocupação do solo, o que é reforçado pela atribuição de efeitos registais aos planos de pormenor (artigos 92º-A e 131º nº 10 do RJIGT).

Por último, é de referir a introdução no RJIGT da figura de contratos para planeamento (artigo 6º-A

do RJIGT), como forma de garantir a transparência dos processos de participação do sector privado sem prejuízo dos poderes públicos de planeamento que estão atribuídos às Autarquias Locais.

#### **4. A Articulação com os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)**

Referiram-se apenas as alterações que mais contribuem para a coerência interna do sistema de planeamento territorial português, reforçando a autonomia do planeamento municipal. Neste quadro de responsabilização acrescida para os municípios, o estabelecimento do referencial regional compete aos planos regionais de ordenamento do território.

Embora os PROT sejam fundamentalmente instrumentos de planeamento estratégico, o seu conteúdo material (artigo 53º do RJIGT) deve, no entanto, ser suficientemente objectivo para permitir a conversão das suas orientações normativas para o nível do planeamento municipal. Contudo, deve também manter a perspectiva do que é realmente estratégico para a região. Neste sentido, não há impedimento a que o PROT contenha indicadores quantitativos e parâmetros que os PMOT devem respeitar, desde que esses indicadores e parâmetros regulem questões fundamentais do ponto de vista da estrutura, da gestão e da identidade do território regional. A liberdade do planeamento municipal pode ser sempre garantida dentro de determinados valores de referência estabelecidos em função da visão do PROT para a região.

O carácter estratégico e programático dos PROT justifica que a administração central proceda a acordos com os municípios sobre as formas e os prazos de adequação dos PMOT às disposições do plano regional. Este tipo de “contratualização” foi previsto numa das recentes alterações do RJIGT (artigo 59º, nº2 do RJIGT) como um acordo prévio à entrada em vigor do PROT e visa assegurar a execução do plano dentro da especificidade de cada município.

Na elaboração dos novos PROT tem havido um forte empenho na cooperação inter-institucional, tanto na esfera da Administração central como na articulação entre esta, os municípios e a sociedade civil.

<sup>7</sup> Cfr., neste sentido, Isabel Moraes Cardoso, “Défice de Planos de Urbanização e de Planos de Pormenor”, in *Arquitecturas*, nº 7, Dezembro de 2005, pp. 41 e 42.

Esta cooperação é fundamental sob diversos pontos de vista.

Em primeiro lugar, para garantir a coordenação de todas as políticas que incidem sobre a organização do território regional e ainda a articulação destas com as políticas de desenvolvimento económico e social. Considera-se que o papel coordenador dos PROT é um dos seus atributos fundamentais, que deriva da sua natureza e das funções que lhes compete desempenhar no âmbito do sistema de planeamento territorial (artigo 52º do RJIGT).

Em segundo lugar, porque a ponderação de interesses conflituais relativos ao uso e transformação do território é talvez o principal desafio que os PROT enfrentam. Também neste aspecto a cooperação inter-institucional como base dos processos de concertação é fundamental para a eficácia do PROT. Para que o plano regional desempenhe efectivamente a sua função de referencial regional, é necessário que seja aceite por todos (embora possa não haver consenso total sobre ele, como acontece em qualquer exercício de planeamento estratégico).

Finalmente, a cooperação é determinante para a constituição de um sistema de governância regional que garanta a plena execução do PROT, a monitorização dos seus impactes e o aproveitamento em tempo útil das sinergias que resultem da sua aplicação.

Estando prevista a conclusão até ao final de 2009 dos PROT que se encontram em elaboração<sup>8</sup> e com o novo PROT Algarve em vigor desde Agosto de 2007, estão criadas as condições para que a revisão dos planos directores municipais se desenvolva num quadro de orientações claras e estabilizadas, garante da autonomia do planeamento municipal.

## 5. Desafios Futuros

As recentes alterações do RJIGT, baseadas em ensinamentos adquiridos ao longo de oito anos de prática em um novo paradigma de intervenção pública assente na confiança e na responsabilização dos diversos actores, constituem um aperfeiçoamento

do sistema de planeamento e gestão do território. Em conjugação com a aprovação do PNPTOT e com a próxima conclusão dos planos regionais de ordenamento do território para as cinco regiões do Continente, assiste-se a uma consolidação do sistema, permitindo a entrada do planeamento de âmbito municipal numa fase de “maturidade”.

Esta nova era, contudo, coloca alguns desafios, sobretudo ao nível da prática administrativa (nacional e municipal). A concretização das oportunidades que se abrem nesta fase exige uma resposta informada, coordenada e coerente por parte de todos os actores envolvidos.

Para que esta resposta seja possível, há que esclarecer e informar, mas há também que promover a capacitação técnica e desenvolver orientações metodológicas. Estes esforços devem contribuir para a criação de uma nova cultura de ordenamento do território que valorize a diversidade, a complementaridade e a cooperação territoriais, a efectiva ponderação de interesses e a justa repartição dos benefícios e encargos resultantes das intervenções sobre o território. **[ ]**

<sup>8</sup> À data desta publicação, a situação dos PROT é a seguinte:

- PROT OVT, concluída a Discussão Pública, encontra-se em fase de aprovação pelo Governo
- PROT Alentejo, em fase de Discussão Pública até final Maio de 2009
- PROT Centro, em fase de conclusão dos trabalhos técnicos, prevendo-se a Discussão Pública no 2º semestre de 2009
- PROT Norte, em fase de conclusão dos trabalhos técnicos, prevendo-se a Discussão Pública no 2º semestre de 2009
- Alteração do PROT AML, em fase de conclusão dos trabalhos técnicos, prevendo-se a Discussão Pública no 2º semestre de 2009

**María João Coelho**

Assessora do Secretário de Estado do Ambiente

**Mário Rui Tavares da Silva**

Assessor do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades

# ***A Avaliação Ambiental de Planos e Programas***

**A Avaliação Ambiental de Planos e Programas (AAPP), originariamente designada por Avaliação Ambiental Estratégica, resulta da transposição da Directiva n.º2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho e da Directiva n.º2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio, estando ao nível do direito interno, transposta pelo Decreto-Lei n.º232/2007, de 15 de Junho.**

A regulamentação da avaliação dos instrumentos de gestão territorial deve ter lugar no âmbito do Decreto-Lei n.º380/99, de 22 de Setembro, na redacção que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º46/2009, de 20 de Fevereiro, diploma este que desenvolve as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo previstas na Lei n.º48/98, de 11 de Agosto e define o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial.

A Avaliação Ambiental de Planos e Programas é um instrumento aplicado pelo próprio interessado com o objectivo de integrar considerações ambientais no processo de tomada de decisão.

São destinatários do regime da Avaliação Ambiental de Planos e Programas as autoridades nacionais, regionais ou locais ou, ainda, outras entidades que exerçam poderes públicos ou de aprovação em procedimento legislativo.

O regime legal da Avaliação Ambiental de Planos e Programas desempenha um importante papel no que respeita aos planos municipais de ordenamento do território (PMOT), no âmbito dos quais se integram quer os planos directores municipais, quer os planos de urbanização quer, ainda, os planos de pormenor, sendo de referir que todos esses planos se encontram, em princípio, sujeitos a Avaliação Ambiental de Planos e Programas.

Essa importância resulta de serem tais planos, por natureza, os instrumentos de gestão territorial que servem, a par dos planos especiais de ordenamento do território (PEOT), como referencial para a decisão a tomar relativamente

às pretensões de ocupação, uso e transformação dos solos apresentadas pelos particulares junto das Câmaras Municipais.

No domínio dos procedimentos de elaboração, alteração ou de revisão dos instrumentos de gestão territorial, em especial os que vinculam directamente os particulares (PMOT e PEOT), refere-se que o procedimento de Avaliação Ambiental de Planos e Programas ocorre integrado no procedimento de planeamento que concretamente esteja em causa, não devendo pois, em caso algum, ser assumido como procedimento paralelo e autónomo.

Para uma efectiva Avaliação Ambiental de Planos e Programas, é fundamental a participação quer das entidades com responsabilidades ambientais específicas quer do público interessado. O seu envolvimento directo garante uma participação activa generalizada na gestão e na tomada de opções relativamente à ocupação, uso e transformação do território, contribuindo para que essas decisões sejam o mais fundamentadas e transparentes possível, co-responsabilizando todos os intervenientes no procedimento em causa.

É pois desejável que cada uma das etapas da referida avaliação deva articular-se com as diferentes fases do procedimento de elaboração, alteração ou revisão que esteja em curso, potenciando-se por esta via, um aproveitamento das respectivas metodologias com obtenção de soluções mais eficazes e que maximizam os objectivos de política num contexto de desenvolvimento sustentável.

A Avaliação Ambiental de Planos e Programas é

um instrumento distinto da avaliação de impacte ambiental (AIA) de projectos na medida em que os seus objectivos e âmbitos de aplicação se revelam diferentes. Na realidade, a Avaliação Ambiental de Planos e Programas aplica-se a estratégias de desenvolvimento futuro, de cariz incerto, ao passo que a AIA de projectos se aplica a propostas concretas de execução de projectos. A Avaliação Ambiental de Planos e Programas tem, assim, uma perspectiva estratégica e de longo prazo, assumindo a AIA de projectos uma perspectiva de concretização de curto / médio prazo. As referidas diferenças determinam a adopção de procedimentos e de metodologias distintos, sendo de destacar, desde logo, o facto da Avaliação Ambiental de Planos e Programas ser desenvolvida pelo interessado e, em especial, pela Câmara Municipal no que aos PMOT diz respeito, enquanto que a AIA de projectos se encontra cometida às entidades da administração central do Estado.

Não obstante as referidas diferenças, a articulação entre a Avaliação Ambiental de Planos e Programas e a AIA de projectos encontra-se prevista no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho. Deste modo, para projectos sujeitos a AIA de projectos que se enquadrem de forma detalhada em planos ou programas, dispõe o legislador que, sempre que possível, ocorram tais procedimentos em simultâneo, devendo os resultados da Avaliação Ambiental de Planos e Programas ser ponderados na proposta de definição de âmbito do estudo de impacte ambiental. Prevê-se que o Estudo do Impacto Ambiental possa ser instruído com os elementos constantes do relatório ambiental ou da declaração ambiental que revelem ser adequados e se mantenham actuais e, ainda, que a decisão final do procedimento de AIA de projectos pondere os resultados da Avaliação Ambiental de Planos e Programas em que o projecto se enquadre. **[ ]**

# ***Destaques de parcela situada dentro e fora de perímetro urbano: a interpretação de uma novidade legal***

**O presente artigo de opinião versa sobre uma das novidades introduzidas pelas alterações ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação feita pela Lei 60/2007 de 4 de Setembro.**

Conscientes da amplitude das novidades feitas em 2007 a este Regime, que variam entre novidades procedimentais relativas aos procedimentos de controlo das operações urbanísticas pelo regime visados, e novidades materiais das próprias operações urbanísticas, optámos por um tema cujo tratamento se posiciona necessariamente a montante de qualquer uma dessas duas vertentes: a da sujeição a controlo de determinadas operações urbanísticas, em especial, dos destaques. Ou seja, um tema que versa a questão prévia da delimitação das operações urbanísticas sujeitas a controlo pela administração municipal.

Traduzindo uma das novidades do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado em 1999 pelo Decreto-Lei 555/99, o instituto e o regime dos destaques, foi instituído como uma vertente da política de simplificação legislativa e procedimental, comprovando a percepção sentida à data de que o controlo que a administração municipal realiza previamente pode e deve variar em função da elevada, escassa ou nenhuma relevância urbanística da pretensão do particular. Dentro do tema, apresentaremos a redacção consagrada pelo referido no artigo 6.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, na versão dada pela Lei 60/2007.

Em seguida passaremos à análise da configuração legal dos princípios e regras do destaque, focalizando-nos, em especial, nas intenções do legislador ao estabelecer regimes diferenciados em função da localização da parcela a destacar estar dentro ou fora de perímetro urbano.

Este segundo ponto de abordagem é o quid

deste artigo de opinião, na medida em que consubstancia a novidade consagrada de uma figura até aqui tratada apenas em sede doutrinária e interpretativa, por ausência de consagração legal do regime respectivo.

Cingidos a este ponto específico, não desconhecemos outras questões que são geradas pela figura dos destaques, nomeadamente, o do controlo que é ou não feito após a divisão, mormente quando num dos lados do prédio já se tenha esgotado o índice de construção permitido pelos instrumentos de planeamento.

## **O regime jurídico das operações de destaque**

Rege sobre a matéria o artigo 6.º, n.ºs 4 e 5, e, a partir da entrada em vigor da Lei 60/2007, também o n.º 10 do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação.

Nos termos deste,

“4 Os actos que tenham por efeito o destaque de uma única parcela de prédio com descrição predial que se situe em perímetro urbano estão isentos de licença ou autorização, desde que as duas parcelas resultantes do destaque confrontem com arruamentos públicos.

5 Nas áreas situadas fora dos perímetros urbanos, os actos a que se refere o número anterior estão isentos de licença ou autorização quando, cumulativamente, se mostrem cumpridas as seguintes condições:

a) Na parcela destacada só seja construído edifício que se destine exclusivamente a fins habitacionais e que não tenha mais de dois fogos;

b) Na parcela restante se respeite a área mínima fixada no projecto de intervenção em espaço rural em vigor ou, quando aquele não exista, a área de unidade de cultura fixada nos termos da lei geral para a região respectiva.

...

10 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 e 5”.

### **Dos princípios e regras do destaque**

Dos destaques em perímetro urbano

Em matéria de destaque [alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º e os n.os 4 e ss], são muitas as novidades do seu actual regime comparativamente com o previsto no Decreto-Lei n.º 555/99, na versão do Decreto-Lei 177/2001.

Com a natureza de verdadeiras operações de loteamento, uma vez que consistem na divisão de um prédio em lotes para efeitos de construção, o legislador isenta-os de licença ou de comunicação prévia, por se entender que em causa está uma simples divisão de um prédio em dois.

Esta isenção apenas é, no entanto, admitida desde que se cumpram os requisitos previstos neste normativo e que variam consoante o destaque ocorra em área situada dentro do perímetro urbano ou fora do perímetro urbano<sup>1</sup>.

Os destaques dentro de perímetro urbano podem agora ser realizados sem licença ou comunicação prévia, garantido que esteja apenas o seu único requisito: que as duas parcelas resultantes do destaque confrontem com arruamentos públicos. Ao contrário da versão anterior, deixou o legislador de exigir que se associe a este requisito a necessidade de a construção erigida ou a erigir na parcela a destacar disponha de projecto aprovado, quando exigível no momento da construção.

Dito de outro modo, porque a exigência de aprovação do projecto de arquitectura que se impunha não implicava a efectiva concretização do mesmo (podendo, até, acabar por ser realizada posteriormente uma edificação diferente da

constante do projecto que esteve na base do destaque), servindo apenas para legitimar a intervenção municipal para atestar uma utilização urbanística do lote a constituir pelo destaque, de acordo com as normas legais e regulamentares em vigor, entendeu o legislador seguir a doutrina<sup>2</sup> que há muito vinha alertando para as outras opções de que o particular pode lançar mão e que, em termos de efeitos, têm as mesmas potencialidades da aprovação do projecto de arquitectura, com a vantagem de serem menos onerosas e, por isso também, mais proporcionais para os articulares. Referimo-nos, em concreto, à apetência para a produção dos efeitos pretendidos - verificação da utilização urbanística do lote fruto do destaque à luz das normas legais e regulamentares em vigor - de outros dois actos de gestão urbanística como são a existência de um pedido de informação prévia favorável ou mesmo uma simples informação camarária confirmativa da referida capacidade urbanística.

Necessário é que haja um acto que ateste a capacidade edificativa da parcela de acordo com as regras urbanísticas em vigor para a área.

A não se entender assim, e porque dessa forma não haveria um pedido sobre uma operação urbanística, deixaria de se justificar a intervenção do município que apenas decide questões urbanísticas e não de mera divisão da propriedade, matéria exclusiva do foro privado.

No que respeita à exigência de confrontação com a via pública deve a mesma ser compreendida no âmbito da teleologia que envolve a figura do destaque na medida em que a sua utilização pode comprometer um adequado ordenamento do território.

Assim, mais do que a confrontação com a via pública, deve exigir-se que as parcelas possam ter, efectivamente, ligação com a via pública, o que há-de ser sindicado pelas entidades competentes para o licenciamento assegurando, assim, o cumprimento da legislação especial sobre a matéria.

Nada na lei é referido, no entanto, agora, sobre a

<sup>1</sup> A definição de perímetros urbanos resulta consagrada na alínea b) do n.º 2 do artigo 77.º do RJIGT, - solos para os quais é reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação, nele se compreendendo os terrenos urbanizados ou cuja urbanização seja programada - e no n.º 4 do artigo 73.º do mesmo diploma legal, - solos urbanizados, cuja urbanização seja possível programar e afectos à estrutura ecológica necessários para o equilíbrio do sistema urbano.

<sup>2</sup> Vide Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maças, in RJUE comentado, Almedina, Março de 2009.

possibilidade de destaque de uma parcela onde já exista uma construção.

Não descortinamos razões para que tal não seja possível.

Com efeito, se a situação mais comum subjacente a um pedido de destaque de parcela é a de que nada exista nesta para, precisamente, depois nela se poder construir, o facto de existir uma construção numa parte do prédio que depois vem a ser a parcela resultante do destaque, tem de ser possível à luz das normas em vigor.

Ou seja, as exigências que a lei faz relativamente à verificação da existência dos pressupostos de destaque são independentes do facto de existir ou não construção na parcela: o necessário é, como se tentou demonstrar supra, que a parcela tenha uma aptidão urbanística à luz das normas legais e regulamentares em vigor.

Ora, se assim é, no caso em que nada existe na parcela mas pode vir a existir, há-de ser porque os parâmetros legais a aplicar ao caso admitem a pretensão urbanística do requerente; no caso oposto, em que já lá está uma construção, ela há-de poder continuar a estar ou em virtude de a apreciação camarária concluir que, de acordo com as normas em vigor, a mesma é possível ou em virtude da desnecessidade de, ao tempo em que foi erigida, não ter de cumprir qualquer tipo de licenciamento, nem de obras, nem de utilização, dado que não existia, à época, nenhum diploma legal que exigisse o licenciamento das mesmas.

Havemos de convir, ainda, que, na realidade, o recurso à figura do destaque, serve propósitos como os mais recorrentes de facto: o de solucionar casos de compropriedade em que já existe uma construção, criando a partir de um dois prédios distintos que possam justificar a divisão de coisa comum e serem objecto independente de propriedade plena, sem recurso ao regime mais oneroso dos loteamentos.

Porque vigora entre nós o princípio de que a um prédio apenas deve corresponder uma edificação principal - com o intuito de prevenir a sobrecarga territorial e proteger a qualidade de vida dos privados -, em prédio onde já exista uma edificação,

não é admitida outra da mesma natureza<sup>3</sup>, a não ser com o recurso ou ao regime do destaque ou aos dos loteamentos.

Ora, se foi, precisamente, para evitar que a situações mais simples se impusesse o regime dos loteamentos que o legislador criou o regime do destaque - casos em que se pretende dividir um prédio em dois lotes -, consubstanciaria uma verdadeira decisão desproporcional aquela que obrigasse o particular a desencadear uma operação de loteamento, propriamente dita.

É que seria esta, naturalmente, a alternativa que os órgãos decisores competentes teriam de dar a um qualquer particular sempre que pretendessem a divisão de um prédio em dois mas que não cumprissem os requisitos previstos da parcela sobranete. A esta questão voltaremos infra, mais de detalhadamente.

### **Dos destaques fora de perímetro urbano**

No que diz respeito aos destaques fora do perímetro urbano, a lei exige cumulativamente, que na parcela destacada só seja construído edifício que se destine exclusivamente a fins habitacionais e não tenha mais de dois fogos e que na parcela restante se respeite a área mínima fixada no plano de intervenção em espaço rural em vigor (que é uma das modalidades específicas dos planos de pormenor previstas no artigo 91.º - A do RJIGT<sup>4</sup>), ou, quando aquele não exista, a área da unidade de cultura fixada nos termos da lei geral para a respectiva região. O condicionamento da construção deve, nos termos do n.º 7 do artigo 6.º, ser objecto de registo.

### **Do destaque de parcela com descrição predial que se situe em perímetro urbano e fora deste**

Questão que continua controversa é a que se formula a propósito dos destaques em que um prédio se situa simultaneamente dentro e fora do perímetro urbano.

Esta era uma situação, identificada pela doutrina<sup>5</sup>, como infelizmente frequente sobretudo quando a área em questão estava apenas abrangida por

<sup>3</sup> O legislador apenas admite obras de escassa relevância urbanística que se traduzem em edificações da responsabilidade dos particulares e previstas no artigo 6.º-A do RJUE.

<sup>4</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, e que entretanto havia já sido modificado pelo Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de Abril, pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro pelo Decreto-Lei 46/2009, de 20 de Fevereiro, pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro e pela Lei n.º 56/2007, de 31 de Agosto.

<sup>5</sup> Vide, Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maças, in RJUE comentado, Almedina, Março de 2009.

plano director municipal já que, dada a escala em que estes planos são efectuados, são frequentes as incorrecções de cadastro.

Como se depreende, a questão não é nova. Era uma dúvida que a lacuna da anterior versão do RJUE já suscitava.

Face à omissão legal, era determinante apurar qual das normas do destaque se deveria aplicar à situação em causa: a saber, se a deveríamos incluir na disposição legal que possibilita a existência de destaques dentro do perímetro urbano (n.º 4 do artigo 6.º) ou na norma que estabelece os condicionalismos legais que possibilitam os destaques fora do perímetro urbano (n.º 5 do citado artigo 6.º).

As soluções apontadas<sup>6</sup> eram, ao tempo, e na falta de norma legal que regesse a matéria, as seguintes: Assim, a primeira solução passava pela alteração simplificada do plano por forma a corrigir a localização do prédio, integrando-o ou todo em perímetro urbano ou todo fora dele, o que, aliás era naturalmente encarado pelo legislador uma vez que o n.º 2 do artigo 97.º do RJIGT, na versão então em vigor<sup>7</sup>, tratava, precisamente, como alterações de natureza técnica que se traduziam em meros ajustamentos do plano ,os casos de acertos de cartografia determinados por incorrecções de cadastro, de transposição de escalas, de definição de limites físicos identificáveis no terreno, etc.

Não sendo possível esta solução, aconselhava-se as Câmaras Municipais a definir previamente critérios orientadores, tendo em conta as características da parcela a destacar, critérios que poderiam atender à:

- a) Maior área de inserção do prédio dentro ou fora do perímetro urbano.
- b) Localização da parcela a destacar, de acordo com o PMOT em vigor.
- c) Existência ou não no prédio de infra-estruturas necessárias à edificação, que poderão indiciar ou não a existência de características urbanas no mesmo.

A praxis urbanística mais frequente para estas situações, em que o terreno se encontrava parte

dentro do perímetro e parte fora dele, foi a de decidir aplicar o regime correspondente à localização da maior área do terreno<sup>8</sup>.

Ou seja, se a maior área estivesse localizada dentro de perímetro, aplicava-se o regime descrito no n.º 4 do artigo 6.º; se, pelo contrário, a maior área do terreno estivesse fora do perímetro urbano, aplicava-se o regime descrito no n.º 5 do mesmo dispositivo legal.

Como se vê, nunca se ponderou, sequer, aplicar ao caso, cumulativamente os dois regimes que, na prática obrigavam ao cumprimento do seguinte: a parte fora de perímetro ter de confrontar com arruamento público e ter projecto aprovado e na parte em perímetro ter de cumprir a unidade mínima de cultura e não se poder edificar habitação com mais de dois fogs.

Solução que se nos afigura desajustada até porque, nada obriga a que o destaque se faça pela linha limite divisória que separa a localização do terreno em perímetro urbano ou fora dele.

Isto é, nada impede que o destaque seja de parcela que está bem longe desta linha limite quer para o lado do perímetro quer para o lado fora do perímetro.

Com as alterações introduzidas pela Lei 60/2007, de 4 de Setembro, pensou-se que as dificuldades ficariam ultrapassadas na medida em que o legislador vem agora, ao contrário da versão anterior, prever expressamente esta situação.

Contudo, afigura-se-nos de difícil interpretação a estatuição prevista no n.º 10 do artigo 6.º segundo a qual,

*“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 e 5”.*(sublinhado e destaque nosso).

Isto porque que a conjunção “e” empregue pelo legislador não esclarece o seu alcance.

Como observar o disposto nos n.ºs 4 e 5? Cumulativamente? Na parte situada dentro de perímetro urbano de acordo com o regime do n.º 4 do artigo 6.º do RJUE e na parte situada fora de perímetro urbano, nos termos do n.º 5 do mesmo?

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> O RJIGT foi entretanto alterado pelo Decreto-Lei 310/2007, de 19 de Setembro.

<sup>8</sup> Vide, Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maças, RJUE Comentado, Almedina, Março de 2009 e Direito do Urbanismo e Autarquias Locais, publicação conjunta, CEDOUA/FDUC/IGAT.



É que, em ambos os casos, se cumpre a norma, sendo que, em termos de consequências, elas são substancialmente diferentes.

Com efeito, os encargos resultantes para os particulares não são indistintos e mudam consoante estejamos em presença de uma ou outra hipótese.

Há, por conseguinte, que determinar qual o sentido a imprimir à norma.

É que, a entender-se a conjugação cumulativa, então, nos casos em que o terreno esteja localizado simultaneamente dentro e fora de perímetro urbano, os requisitos do destaque apenas estarão cumpridos quando cumulativamente as parcelas resultantes do destaque:

- tenham efectiva ligação à via pública;
- sirvam uma finalidade urbanística que apenas poderia ser de construção de edifício destinado exclusivamente a fins habitacionais e desde que não tivesse mais de dois fogos;
- a parcela restante respeite a área mínima fixada no projecto de intervenção em espaço rural em vigor ou, quando aquele não exista, a área de unidade de cultura fixada nos termos da lei geral para a região respectiva.

Resultado de interpretação este que compromete, do nosso ponto de vista, a própria existência destas situações.

Donde, continuarmos num impasse, não obstante a previsão expressa do caso, apenas ultrapassável, com o recurso às regras da boa hermenêutica jurídica.

### **A nossa interpretação da questão**

Não sendo legítimo um non liquit para pretensões dos particulares cujo objecto se relacione com a questão em apreço, impendendo inclusive, sobre os órgãos municipais, a obrigação de indicação das alternativas que se colocam à disposição deste para ver a sua pretensão acolhida, sempre

teríamos de concluir que, nestes casos, ela passaria pelo recurso à figura dos loteamentos na parte do prédio situada dentro do perímetro urbanos.

Tanto mais que, precisamente uma das novidades trazidas ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação pela lei 60/2007, foi a possibilidade de haver loteamentos parciais de um só lote.<sup>9</sup>

Efectivamente, com a redefinição da noção de loteamento (que abrange as operações de divisão que podem dar origem a um só lote), admite a doutrina<sup>10</sup> agora loteamentos parciais com maior amplitude do que anteriormente (quer os mesmos dêem origem a um só lote quer a vários): o prédio inicial (prédio mãe) a sujeitar a loteamento abrangerá, assim, a área loteada e a área restante (ou remanescente).<sup>11</sup>

Ora, não descortinamos em ponto algum do regime dos loteamentos, preocupações semelhantes para estes de casos de loteamentos parciais em que a parcela restante se situe fora de perímetro urbanos.

Com efeito, somos de opinião que, se as exigências do n.º 10 do artigo 6.º forem lidas cumulativamente, então deveremos entender que também nos casos de loteamento – que se aplicaria por na situação em apreço não ser possível o recurso ao destaque –, as mesmas devem ser feitas, uma vez os cómodos a assegurar devem abstrair-se do facto que lhes dá origem, a saber, evitar o fraccionamento da propriedade fora dos perímetros urbanos e “travar” a construção, amarrando-a a certos requisitos, como seja limitando o número de fogos possível.

Ora, não se verificando nada disto à luz do regime legal dos loteamentos e sob pena de se invertermos os princípios, o de que o loteamento é, em cumprimento do princípio da proporcionalidade, no seu sub-princípio da necessidade, a alternativa de ultima ratio, na medida em que na imposição de encargos e sacrifícios aos particulares deve escolher-se a alternativa que menor prejuízo lhe cause, pensamos que o destaque é o regime idóneo à produção dos efeitos pretendidos pelo particular interessado.

9 Sobre esta evolução, vide Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maças, RJUE Comentado, Almedina, Março de 2009.

10 Idem.

11 Nestas situações, no alvará (ou título) do loteamento deve constar a descrição da totalidade do prédio objecto da intervenção, mas o mesmo apenas incidirá sobre a área loteada, o que se revela importante para evitar sucessivas alterações ao loteamento. Neste caso, para inscrever o acto autorizativo do loteamento (sem que haja inscrição dos prédios confinantes), terá de se desanexar a área onde é possível lotear, permanecendo na descrição a parte restante do prédio (Proc. 128/92 RP 4). Vide, neste sentido, Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maças, RJUE Comentado, Almedina, Março de 2009.

Dito de outro modo, o destaque de parcela que se situe dentro e fora de perímetro urbano deve apenas seguir as exigências de regime especificamente previstas para cada parte: se o destaque for de parcela em perímetro exigir-se que as duas parcelas tenham efectiva ligação com a via pública; se a parcela a destacar se situar fora de perímetro então condicionar a construção ao limite de dois fogos e ao cumprimento da unidade mínima de cultura.

Doutro modo, e a não se entender assim, então conseguir-se-ia pela via do loteamento aquilo que não se conseguiria cumprir através do recurso ao destaque.

Por tudo isto, discordamos daqueles que defendem que se o interessado optar por destacar a parcela que está dentro do perímetro, esta tem de confrontar com arruamento, devendo a parcela restante (fora do perímetro) obedecer à unidade mínima; se esta não tiver a unidade mínima, pode optar por destacar a parcela que está fora do perímetro (com as condicionantes da parcela destacada destes), mas sem ter de cumprir a unidade mínima de cultura na parcela restante que está dentro do perímetro<sup>12</sup>.

### **Breves conclusões**

As situações de destaques em que um prédio se situa simultaneamente dentro e fora do perímetro urbano continua a integrar uma questão jurídica controversa, que não é nova e que se afigura como infelizmente frequente sobretudo quando a área em questão está apenas abrangida por plano director municipal já que, dada a escala em que estes planos são efectuados são frequentes as incorrecções de cadastro.

Antes da nova versão do RJUE que resultou da Lei 60/2007, de 4 de Setembro os meios de resolução passavam pela alteração simplificada do plano por forma a corrigir a localização do prédio, integrando-o ou todo em perímetro urbano ou todo fora dele.

Contudo, não sendo possível esta solução, aconselhava-se as Câmaras Municipais a definir previamente critérios orientadores, tendo em conta as características da parcela a destacar, critérios que poderiam atender à maior área de

inserção do prédio dentro ou fora do perímetro urbano, à localização da parcela a destacar, de acordo com o PMOT em vigor ou à existência ou não no prédio de infra-estruturas necessárias à edificação, que poderão indiciar ou não a existência de características urbanas no mesmo.

A praxis urbanística mais frequente era, no entanto, a de aplicar o regime correspondente à da localização da maior área do terreno, ou seja, se a maior área estivesse localizada dentro de perímetro, aplicava-se o regime prescrito para os destaques em perímetro urbano; se, pelo contrário, a maior área do terreno estive fora do perímetro urbano, aplicava-se o regime prescrito para estes. Nunca se ponderou, sequer, aplicar ao caso cumulativamente os dois regimes que, na prática obrigavam ao cumprimento do seguinte: a parte fora de perímetro ter de confrontar com arruamento público e ter projecto aprovado e na parte em perímetro ter de cumprir a unidade mínima de cultura e não se poder edificar habitação com mais de dois fogos.

Solução que se nos afigura perfeitamente desajustada até porque, nada impede que o destaque seja de parcela que está bem longe desta linha limite quer para o lado do perímetro quer para lado fora do perímetro.

Com as alterações introduzidas pela Lei 60/2007, de 4 de Setembro, o legislador vem agora prever expressamente esta situação.

Contudo, o entendimento a imprimir à conjunção “e” empregue no n.º 10 do artigo 6.º do RJUE relativo a destaque de parcela que se situe dentro e fora de perímetro urbano deve apenas seguir as exigências de regime especificamente previstas para cada parte: se o destaque for de parcela em perímetro exigir-se que as duas parcelas tenham efectiva ligação com a via pública; se a parcela a destacar se situar fora de perímetro então condicionar a construção ao limite de dois fogos e ao cumprimento da unidade mínima de cultura.

Doutro modo, e a não se entender assim, então conseguir-se-ia pela via do loteamento aquilo que não se conseguiria cumprir através do recurso ao destaque. Mais, a entender-se que a conjugação “e” obrigava a que as duas parcelas tivessem efectiva ligação à via pública; servissem uma finalidade urbanística

<sup>12</sup> Neste sentido, Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, RJUE Comentado, Almedina, Março de 2009.

que apenas poderia ser de construção de edifício destinado exclusivamente a fins habitacionais e que não tivessem mais de dois fogos, então deveríamos entender que também nos casos de loteamentos, as mesmas exigências deveriam ser feitas, uma vez os cômodos a assegurar devem abstrair-se do facto que lhes dá origem<sup>13</sup>. **[ ]**

13 Neste sentido nos pronunciamos em sede de emissão de uma informação Jurídica relativa a um processo a correr os seus termos junto da Câmara Municipal de Vila do Conde em 2008.

# **O Regime Jurídico da Urbanização e Edificação. As novidades e as dúvidas resultantes da Lei 60/2007, de 4 de Setembro**

## **1. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS**

Mais de um ano passou desde a entrada em vigor das alterações que a Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro veio introduzir ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), alterações essas com evidentes reflexos na gestão urbanística dos nossos municípios.

Os objectivos do presente artigo são os de chamar a atenção para as novidades introduzidas pela referida lei, sem esquecer, contudo, dado o lapso temporal decorrido desde a sua entrada em vigor, as várias questões e dúvidas que se têm colocado na prática urbanística e que exigem uma resposta adequada.

De realçar que a Lei n.º 60/2007 teve subjacente uma teleologia de simplificação procedimental, objectivo facilmente compreensível se se tiver em conta que a mesma corresponde à concretização de uma medida do Programa Simplex 2007.

Em nota do Governo, aquando da publicação daquela lei, esclarecia-se que a referida simplificação consistia:

- a) Na eliminação do procedimento de autorização (embora, como veremos, esta extinção não ocorra efectivamente) e na nova delimitação do âmbito de aplicação dos procedimentos de licenciamento e de comunicação prévia;
- b) Na diminuição do controlo prévio, o qual é contrabalançado pelo reforço da fiscalização municipal e pela responsabilização dos técnicos subscritores dos projectos e responsáveis técnicos pela direcção das obras;
- c) Na isenção de qualquer controlo ou comu-

nicação prévia das pequenas obras de escassa relevância urbanística, bem como das obras de conservação e de alteração no interior dos edifícios ou suas fracções autónomas que não impliquem modificações da estrutura dos edifícios, das cêrceas e das fachadas;

- d) Na sujeição a simples comunicação prévia, dispensando-se a actual exigência de autorização municipal, quando existam instrumentos que disciplinem suficientemente as condições da construção a realizar;
- e) No reforço da responsabilidade dos técnicos subscritores dos projectos e responsáveis técnicos pela direcção das obras, o qual é assegurado, nomeadamente, pelo agravamento da contra-ordenação aplicável às falsas declarações;
- f) Na utilização de tecnologias da informação e na criação de uma nova figura, o gestor do procedimento.

Note-se que, não obstante os referidos objectivos, a opção do legislador não passou por fazer aprovar, em 2007, um novo regime de urbanização e edificação, mas, simplesmente, por introduzir alterações ao regime que havia sido aprovado em 1999, motivo pelo qual o diploma base é o mesmo (o Decreto-Lei n.º 555/99), mantendo, por isso, a respectiva sistemática original, embora com algumas adaptações ou ajustes<sup>1</sup>. Este facto apresenta-se como relevante para a interpretação de algumas das disposições constantes do regime jurídico sobre o qual nos debruçaremos de seguida.

## 2. AS NOVIDADES NO REGIME JURÍDICO DA URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO INTRODUZIDAS PELA LEI N.º 60/2007

Na referência àquelas que consideramos serem as principais novidades introduzidas ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (e na apreciação que delas faremos) revisitaremos as que identificamos aquando da publicação da Lei 60/2007 e que então expressamos num artigo publicado na Revista de Direito Regional e Local<sup>2</sup>, às quais acrescentaremos as reflexões e aprofundamentos que um ano de vigência do referido regime nos permite dele extrair.

Vejamos então<sup>3</sup>.

### 2.1. Os tipos de procedimento administrativo de controlo das operações urbanísticas

#### 2.1.1. A redelimitação dos procedimentos

Com a Lei n.º 60/2007 o legislador veio redelimitar o âmbito de aplicação dos procedimentos de controlo preventivo das operações urbanísticas constante da versão inicial do RJUE, sendo o seu objectivo essencial o de simplificar e de agilizar os procedimentos de gestão urbanística nele previstos. Era este, efectivamente, o objectivo que constava da proposta de Lei aprovada pelo Governo e enviada à Assembleia da República, na qual se afirmava que as “alterações profundas” a este regime “se caracterizam por uma nova delimitação do âmbito de aplicação dos diversos procedimentos de controlo prévio, adaptados ao nível de planificação existente, ao impacto

da intervenção urbanística e à responsabilidade de cada interveniente”, com “uma significativa diminuição do controlo prévio, a sua limitação ao que é adequado e necessário e a devolução aos particulares da liberdade e iniciativa na realização de pequenas obras no interior de edifícios, todos contrabalançados pelo reforço da fiscalização municipal e da responsabilização.”<sup>4</sup>

A referida simplificação consistiu, por um lado, na redução do controlo preventivo de certas operações urbanísticas e, por outro, na própria eliminação deste 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 4 do artigo 4.º em conjugação com o artigo 62.º) – e a sua substituição, praticamente na íntegra, pelo procedimento de comunicação prévia.

Atenta esta novidade, o artigo 4.º, conjugadamente com o artigo 6.º, regulam o âmbito de aplicação de cada um dos procedimentos de controlo. Estes artigos não o fazem, contudo, na nossa opinião, da forma mais clara e precisa ao colocar em confronto as operações urbanísticas sujeitas a licença (artigo 4.º) com as dela isentas (artigos 6.º e 6.º-A), em vez de identificar as operações sujeitas a controlo preventivo, por confronto com aquelas que a ele não estão sujeitas. Com efeito, uma leitura atenta do previsto no artigo 6.º, sob a epígrafe isenção de licença, permite concluir que o mesmo integra realidades muito distintas: assim,

<sup>1</sup> A consideração de que se trata do mesmo diploma torna, contudo, criticável algumas das opções tomadas que acabam por afectar a lógica subjacente ao regime deste diploma. Assim, apenas a título de exemplo, na sua parte procedimental (onde se tratam os trâmites de cada tipo de procedimento de controlo preventivo), surgem revogados os artigos 28.º a 33.º (atinentes às autorizações), facto indiciador da extinção desta forma procedimental de controlo. Tal não corresponde, porém, à realidade, uma vez que o n.º 3 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 referente a cada operação urbanística. Por ter feito esta opção, a sistemática do diploma fica relativamente distorcida e coloca a dúvida de saber se as disposições gerais constantes da parte procedimental do decreto-lei (que na versão inicial correspondia às disposições comuns às licenças e autorizações), são agora disposições comuns apenas às licenças e comunicações prévias ou também às autorizações. O que se apresenta como particularmente relevante designadamente a propósito dos pareceres no âmbito dos procedimentos de autorização.

<sup>2</sup> Referimo-nos ao nosso “A alteração legislativa ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação: uma lebre que saiu gato...?”, *Revista de Direito Regional e Local*, N.º 0, Outubro/Dezembro de 2007, p. 53 e ss.

<sup>3</sup> As principais fontes para a redacção do presente artigo são o nosso “A alteração legislativa ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação: uma lebre que saiu gato...?”, *cit.*, e Maria José Castanheira Neves, Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes e Fernanda Maças, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado, Com as Alterações da Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro*, Coimbra, Almedina, 2009.

<sup>4</sup> Este havia sido, também já, o objectivo primeiro da versão inicial do RJUE ao introduzir, a par do procedimento “normal” do licenciamento de operações urbanísticas, o procedimento “mais simples” de autorização das mesmas – simplificação que se justificava, como também então se afirmava, quer pelo nível mais concreto dos instrumentos urbanísticos em vigor, quer pelo reduzido impacto da operação em causa.

nele são identificadas as operações urbanísticas isentas de licença porque sujeitas a comunicação prévia (que se apresenta como um procedimento de controlo preventivo); as operações urbanísticas isentas de licença porque sujeitas a autorização [alínea h), como melhor explicitaremos]; e, ainda, as operações urbanísticas não apenas isentas de licença, como também isentas de qualquer outro procedimento de controlo preventivo.<sup>5</sup>

Esclarecido este aspecto, acrescenta-se que a opção do legislador em matéria de procedimentos de controlo preventivo de operações urbanísticas, foi a de definir o procedimento de licenciamento como o procedimento regra [cfr. n.º 1 do artigo 4.º e confirmada na alínea g) do n.º 2 do mesmo artigo], que se aplica sempre que estejam em causa as operações urbanísticas para as quais não se defina outro tipo procedimento de controlo (comunicação prévia ou autorização) ou não se isente de procedimentos deste tipo. Sendo esta a regra, quase teria sido desnecessária a tipificação, feita no n.º 2 do mesmo artigo 4.º, das operações sujeitas a licenciamento: bastaria ao legislador tipificar as excepções; a regra valeria em todas as restantes situações.

Comparando esta opção com a que constava da versão anterior do RJUE, há uma clara inversão do procedimento regra a utilizar. Procedimento esse que, antes, era o de autorização [cfr. alínea g) do n.º 3 do artigo 4.º] e que agora é o de licenciamento [n.º 1 e alínea g) do n.º 2 do artigo 4.º].<sup>6</sup>

Para uma melhor aplicação prática deste diploma e uma mais clara delimitação dos procedimentos de controlo preventivo aplicáveis a cada caso,

aconselhamos o respectivo aplicador a começar por identificar as situações sujeitas a autorização e a comunicação prévia, bem como as operações isentas de controlo preventivo, na medida em que todas as restantes operações ficam sujeitas a licenciamento: a ela estão submetidas não apenas as situações identificadas no n.º 2 do artigo 4.º, como todas as restantes que não se encontrem referidas no artigo 6.º (e 6.º-A, por remissão).<sup>7</sup>

### **2.1.2. O âmbito de aplicação das autorizações**

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

A autorização de utilização dos edifícios e suas fracções, quando antecedida de obras, destina-se a verificar a conformidade da obra concluída com o projecto aprovado 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 4 do artigo 4.º, consideramos sem sentido o disposto na alínea h) do n.º 1 do artigo 6.º, que manda sujeitar a comunicação prévia as alterações à utilização dos edifícios bem como o arrendamento para fins 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

<sup>5</sup> Note-se, ainda, que o artigo 4.º, apesar de ter por epígrafe licença, identifica não apenas as operações sujeitas a este tipo de controlo preventivo, como as operações sujeitas a *autorização* (n.º 4), pelo que o artigo deveria ter por epígrafe *licença e autorização*.

<sup>6</sup> Com esta opção, passaram a ficar sujeitas a licenciamento operações urbanísticas que anteriormente apenas estavam sujeitas a autorização, o que não parece ser consonante com a pretendida simplificação de procedimentos.

<sup>7</sup> Na redelimitação do âmbito de aplicação dos procedimentos de controlo preventivo, deve realçar-se que o legislador praticamente substituiu o procedimento de autorização 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 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).

Note-se, porém, que, com esta alteração, se perde a distinção doutrinária entre licença e autorização. O procedimento de autorização fica agora reservado para um só tipo de operações urbanísticas reguladas no RJUE (a utilização dos edifícios). Por sua vez, e como veremos, a comunicação prévia, que agora surge regulada no RJUE, não corresponde à comunicação prévia constante da anterior versão, condizendo antes com um procedimento de controlo com as características típicas (doutrinárias) das autorizações. A este ponto haveremos de voltar mais adiante.

<sup>8</sup> 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 CCDD nos moldes previstos no artigo 13.º-A, pelo que não há obstáculos legais à atribuição ao interessado da responsabilidade pela entrega de tais pareceres.

(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 [cfr. alínea j) do artigo 2.º] 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, 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. Pensamos que 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 delongar 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 outros tantos procedimentos), assegurando-se uma mais ampla conformação deste quanto ao procedimento a que pretende dar início.<sup>8</sup>

### **2.1.3. Âmbito das comunicações prévias**

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

- i. 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)
- ii. as obras de urbanização, quando em área abrangida por operação de loteamento 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)
- iii. os trabalhos de remodelação de terrenos, quando em área abrangida por operação de loteamento 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)
- iv. As obras de construção, alteração ou ampliação, se realizadas:
  - a. área abrangida por operação de loteamento;
  - b. área abrangida por plano de pormenor que contenha as menções referidas nas alíneas c) d) e f) do artigo 91.º do RJIGT;
  - c. zona urbana consolidada nas condições referidas na alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º;
  - d. 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);
- v. 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);
- vi. As obras de reconstrução com preservação das fachadas.
- vii. A construção de piscinas associadas a edifício principal.

Não obstante, não poderá ignorar-se o disposto no

corpo do n.º 1 do artigo 6.º, pelo que o procedimento de comunicação prévia é afastado quando em causa estejam obras em imóveis classificados ou em vias de classificação, ou situados em zona de protecção de imóveis classificados, bem como imóveis integrados em conjuntos ou sítios classificados ou em áreas sujeitas a servidão administrativa ou restrição de utilidade pública. Nestes casos, as operações urbanísticas apenas estarão sujeitas a comunicação prévia se forem antecedidas de informação prévia favorável emitida nos termos do n.º 2 do artigo 14.º.

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 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).<sup>9</sup>

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. Em nossa opinião, 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.

#### **2.1.4. Âmbito do procedimento de licenciamento**

Fora das situações acabadas de referir, e não estando em causa operações isentas de controlo (a que nos referiremos de seguida), todas as restantes operações urbanísticas estão sujeitas a licenciamento.

O legislador identifica, contudo, aquelas que são as mais relevantes.

Assim, os loteamentos urbanos estarão sempre sujeitos a licenciamento (excepto, como referimos antes, 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).

Esta opção parece-nos ter a ver com o facto de em causa estar uma operação urbanística com o relevo suficiente para que exista um procedimento mais

complexo de controlo e um título formal (o alvará de loteamento).

Também estarão sujeitas a licenciamento as obras de urbanização que não integrem operações de loteamento [alínea b)]; as obras de reconstrução sem preservação de fachadas [alínea e)] e as obras de demolição quando não estejam previstas em licença de obras de reconstrução [alínea f)].

No que diz respeito às obras de construção, alteração e ampliação de edifícios, os mesmos estão sujeitos a licenciamento quando se realizem em área não abrangida por operação de loteamento [alínea c)], mas também, embora o artigo se não lhe refira, 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 [já que se estiver em vigor um plano com estes elementos, o procedimento é o de comunicação prévia, nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 6.º].

Ainda no que concerne a obras de reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição de imóveis classificados ou em vias de classificação e as obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição de imóveis situados em zonas de protecção de imóveis classificados (e não, assim parece, de imóveis em vias de classificação), bem como dos imóveis integrados em conjuntos ou sítios classificados, ou em áreas sujeitas a servidão administrativa ou restrição de utilidade pública, o procedimento é o de licenciamento [alínea d)]. Ou seja, sempre que esteja em causa qualquer das situações referidas nesta alínea, ainda que o procedimento

<sup>9</sup> 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 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.

<sup>10</sup> Note-se que, se para algumas destas circunstâncias se compreende a exigência de licenciamento em vez da comunicação prévia - por exemplo, quando estão em causa obras referentes a edifícios classificados ou situados em zona de protecção de imóveis classificados -, para outras consideramos não tem razão de ser (designadamente no caso de servidões e restrições de utilidade pública), já que em relação a elas não se percebe, por exemplo, porque é que, por esse facto, devem ficar sujeitas a licenciamento obras no interior de edifícios ou obras de conservação (tanto mais que estas últimas sempre estiveram, até à Lei n.º 60/2007, isentas de qualquer tipo de controlo preventivo). Deste modo, consideramos que o n.º 1 do artigo 6.º não deveria formular uma remissão genérica para a alínea d) do artigo 4.º, mas apenas para as situações dele constantes atinentes às questões patrimoniais, até porque não conseguimos perceber o que poderá justificar a sujeição a procedimento de licenciamento das obras de conservação ou no interior de edifícios apenas porque os imóveis se encontram localizados em áreas abrangidas por restrições de utilidade pública.

Mais, considerando a remissão genérica efectuada pelo n.º 1 do artigo 6.º para a alínea d) do n.º 2 do artigo 4.º, não se compreende porque motivo a alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º, isenta de licença as obras no interior de edifícios ou suas fracções *"...à excepção dos imóveis classificados ou em vias de classificação"*, nem porque excepção o n.º 2 do artigo 6.º - A as obras em *"imóveis classificados de interesse nacional ou de interesse público e nas respectivas zonas de protecção"*, excepções que já decorriam genericamente do referido n.º 1.

Somos inclusive de opinião que, nestas matérias, os regulamentos municipais, sempre com respeito pela legislação que estabelece servidões e restrições de utilidade pública, podem assumir uma tarefa importante, ao isentar de controlo prévio tais obras de conservação ou de alteração no interior dos edifícios, sempre que estas operações não colidam com aqueles regimes legais.

fosse, nos termos do artigo 6.º, o de comunicação prévia, passará a ser o de licenciamento. Assim o determina o n.º 1 do artigo 6.º que, dada a sua integração sistemática, é de aplicação imediata a todas as situações aí referidas. Pelo que, embora as situações mencionadas neste artigo 6.º se encontrem sujeitas ora a comunicação prévia ora isentas de controlo, passarão a ficar submetidas ao procedimento de licenciamento se estiverem verificadas as circunstâncias referidas na alínea d) do n.º 2 do artigo 4.º.<sup>10</sup>

### **2.1.5. Isenção de controlo**

O Regime Jurídico da Urbanização e Edificação integra dois grandes núcleos de situações isentas de isenção de controlo prévio: as situações de isenção de carácter objectivo (em função do tipo de operação urbanística em causa) e as situações de isenção de cariz subjectivo (em função da entidade promotora da operação).

Vejamo-las mais em pormenor, em especial no que concerne às novidades quanto ao respectivo âmbito, o qual é substancialmente alargado por comparação com a versão inicial do RJUE.

#### **a) Isenções de carácter objectivo**

De acordo com o disposto no artigo 6.º encontram-se isentas de controlo preventivo em função do tipo de operação urbanística em causa (isenções de carácter objectivo) 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] e as obras referidas no artigo 6.º-A, por remissão da alínea i) do n.º 1 do artigo 6.º].

Em causa estão 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 se encontravam-se sempre sujeitas a comunicação prévia.

1) No que diz respeito às obras de conservação (obras que se destinam a manter uma edificação nas condições existentes à data da sua construção, reconstrução, ampliação ou alteração, designadamente as obras de restauro, reparação ou limpeza), nenhuma novidade parece ter ocorrido na medida em que as mesmas sempre estiveram à margem

de qualquer controlo preventivo por parte das entidades administrativas. Efectivamente, não apenas as obras de conservação não se encontravam sujeitas a licença ou autorização, como também não pressupunham qualquer comunicação prévia (efectuada nos termos previstos na versão inicial do RJUE). Embora a regra continue a ser esta (o que se justifica dado o impacto irrelevante deste tipo de obras em termos urbanísticos), já dúvidas se colocam quanto a saber se as mesmas se manterão à margem dos referidos controlos, dada a excepção constante do n.º 1 do artigo 6.º, se lhe for deferida a interpretação que anteriormente lhe apontamos.

2) Isentas estão também, agora, as obras de alteração no interior dos edifícios desde que estejam presentes cumulativamente os seguintes requisitos: os edifícios em causa não se encontrem classificados ou em vias de classificação e as referidas obras não impliquem modificações na estrutura de estabilidade, das cêrceas, da forma das fachadas e da forma dos telhados.

Não se faz agora exigência idêntica à constante da versão inicial do RJUE, que apenas isentava estas obras de controlo prévio desde que não 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). Deste modo, 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, as encontram-se sujeitas a controlo municipal preventivo.

3) No que concerne às obras de escassa relevância urbanística, a versão inicial do RJUE remetia para os municípios a sua definição para efeitos da dispensa de licenciamento ou autorização, não obstante se encontrassem 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 coincidia com a constante do n.º 2 do artigo 6.º da versão anterior. O legislador foi, contudo, agora 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, ao permitir que os municípios identifiquem, em regulamento municipal, outras obras com estas características [alínea g) 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).

O referido artigo 6.º-A suscita um conjunto de problemas novos na medida em que, ao contrário do que sucedida com as anteriores obras de escassa relevância urbanística - as quais, não estando sujeitas a licença ou autorização, estavam sempre sujeitas a comunicação prévia - as mesmas estão, agora, à margem de qualquer controlo preventivo, embora continuem a dever obediência às normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as constantes de instrumentos de planeamento municipal e normas técnicas de construção (cfr. n.º 8

do artigo 6.º) e se encontrem subordinadas a controlos sucessivos (cfr. artigo 93.º, n.º 1 in fine, referente à fiscalização) e a medidas de tutela de legalidade.<sup>11</sup>

Tendo em conta estarem em causa operações que a lei isenta de qualquer controlo municipal, importante é que a sua identificação não deixe margem para dúvidas. Deveria, por isso, o legislador ter sido o mais claro possível na identificação das situações reconduzíveis a este conceito, o que nem sempre sucede, como acontece quando a norma em referência utiliza conceitos que apresentam um conteúdo fluído ou indeterminado (como o de equipamento lúdico ou de lazer, o da alteração significativa da topografia dos terrenos existentes e o de pequenas obras de arranjo e melhoramento). Este facto poderá ser potenciador de litígios, já que o interessado pode afirmar considerar estar perante uma obra de escassa relevância urbanística e o município ter um entendimento distinto. Julgamos, por isso, de toda a pertinência que os regulamentos municipais concretizem o máximo possível estas situações, ainda que não fechando o elenco enumerado na lei para não serem considerados ilegais. Assim, de forma a evitar dúvidas na aplicação do preceito, pode o regulamento municipal identificar aquelas situações que, sem quaisquer dúvidas, considera reconduzirem-se

<sup>11</sup> Note-se que, não obstante estejam em causa operações que, isoladamente, o legislador considera serem de escassa relevância urbanística, as mesmas, na sua globalidade, podem potenciar uma desorganização territorial se não cumprirem as normas aplicáveis. Daí o relevo do seu controlo a *posteriori* e a necessidade de desencadeamento de medidas de tutela da legalidade quando as referidas normas não são cumpridas. O controlo a *posteriori* pode é tornar-se de mais difícil concretização, desde logo, porque, podendo aquelas obras ser realizadas sem qualquer procedimento de controlo preventivo, a Administração não terá, na maior parte das vezes, em especial quando tenha, como sucede frequentemente, pouco pessoal afecto à fiscalização, conhecimento de que as mesmas estão a ser levadas a cabo (podendo, neste caso, estar a ser concretizadas em violação de normas aplicáveis). Ou pode mesmo ter conhecimento da realização das obras, mas apenas conseguir aferir se as mesmas se enquadram ou não na previsão do presente artigo com a sua conclusão, o que inviabiliza o recurso a medidas provisórias como o embargo.

De facto, ainda que se detecte que as mesmas estão a ser concretizadas, torna-se mais difícil, na ausência de um projecto concreto, determinar se estão a ser efectuadas de acordo com as normas aplicáveis (o técnico da fiscalização não tem, na maior parte dos casos, possibilidade de, *in locu*, aferir este aspecto, devendo fazer o levantamento da situação para poder ser apreciado tecnicamente, embora esta apreciação se possa apresentar difícil em face da ausência de um processo que identifique o terreno, a sua área, etc.).

De forma a, pelo menos, permitir que a Administração municipal tenha conhecimento de que estas operações vão ter lugar, de forma a melhor organizar os seus serviços de fiscalização para poder, mais eficazmente, controlar, ainda que a *posteriori*, aquelas que entenda serem de maior relevo, consideramos ser aplicável a esta situação o disposto no n.º 1 do artigo 80.º-A, que determina dever o interessado informar o início dos trabalhos até cinco dias antes, identificando também a pessoa encarregada da execução dos mesmos. E não se diga que esta norma não tem aplicação no caso, porque o n.º 2 deste normativo se refere à necessidade de a pessoa encarregada da execução dos trabalhos dever observar escrupulosamente as condições do licenciamento e comunicação prévia. Na nossa óptica a obrigação constante do n.º 1 é uma obrigação genérica para todas as operações urbanísticas; o n.º 2 aplica-se quando as mesmas tenham sido objecto de licenciamento ou comunicação prévia.

A dificuldade pode estar no facto de o artigo 98.º apenas ter tipificado como contra-ordenação a obrigação constante do n.º 2 deste artigo e não já a constante do n.º 1. A solução passa por integrar esta obrigação em regulamento municipal de urbanização e edificação, sendo que, nos termos do artigo 55.º da Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, a violação de posturas e regulamentos municipais é considerada contra-ordenação punível com coima com limites máximos aí definidos.

ao conceito legal (v.g. “para efeitos do disposto na alínea e) do n.º 1 do artigo 6.º-A do RJUE consideram-se equipamentos lúdicos ou de lazer, designadamente:....).

Uma questão que a aplicação prática deste preceito tem suscitado é a de saber quantas obras de escassa relevância urbanística podem os interessados realizar. Embora cada uma delas individualmente deva ser considerada de escassa relevância urbanística, a concretização de várias numa mesma unidade predial pode suscitar problemas. Numa primeira apreciação pode afirmar-se que serão admitidas tantas destas operações quantas as normas em vigor o admitam (os limites são dados pelos parâmetros aplicáveis: área máxima de impermeabilização do solo, área máxima de ocupação do lote ou parcela, etc.). Pode é o plano director municipal proibir ou condicionar a realização de algumas destas operações. Com efeito, embora esteja em causa uma operação de escassa relevância urbanística, tal não significa que a mesma possa ser levada a cabo.<sup>12</sup>

- 4) Por fim, e ainda a propósito das operações isentas de controlo preventivo, refira-se os destaques, os quais se apresentam, do ponto de vista jurídico, como autênticas operações de loteamento, por determinarem a divisão de um prédio para efeitos de construção, as quais o legislador decidiu isentar dos procedimentos de controlo preventivo de licenciamento ou comunicação prévia sempre que os mesmos cumpram determinados requisitos, que variam consoante o destaque ocorra em área situada dentro do perímetro urbano ou fora do perímetro urbano.

Quanto aos destaques dentro de perímetro urbano os mesmos podem, desde a entrada em vigor da Lei n.º 60/2007, ser realizados sem licença ou comunicação prévia desde que as duas parcelas resultantes do destaque confrontem com arruamentos públicos. Esta formulação legal clarifica, em definitivo, que da operação

de destaque, em função da sua simplicidade, apenas podem resultar duas parcelas (a parcela destacada e a parcela sobrance ou restante), recusando, assim, as perspectivas que admitiam o destaque de uma parcela intermédia de um prédio.

No que concerne aos destaques fora do perímetro urbano, a lei exige cumulativamente, que na parcela destacada, qualquer que seja a sua dimensão (respeitada a área mínima definida no plano), só seja construído edifício que se destine exclusivamente a fins habitacionais e não tenha mais de dois fogos e que na parcela restante se respeite a área mínima fixada no projecto de intervenção em espaço rural em vigor (que é um dos planos de pormenor de conteúdo simplificado previsto no n.º 2 do artigo 91.º do RJIGT), ou, quando aquele não exista, a área da unidade de cultura fixada nos termos da lei geral para a respectiva região. O condicionamento da construção deve, nos termos do n.º 7 do artigo 6.º, ser objecto de registo.<sup>13</sup>

Tal como sucede com as restantes operações isentas de procedimentos formais de controlo preventivo, os destaques apenas são admissíveis desde que cumpram as 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). Com efeito, pode acontecer que o próprio plano tenha regras concretas que se apliquem, directa ou indirectamente ao destaque (v.g. o plano pode prever uma área mínima para os lotes ou parcelas para construção, o que significa que a constituição de lotes para este efeito, mesmo que resultem de uma operação de destaque, terá de cumprir aquelas exigências mínimas). Por isso é que, embora a câmara municipal não tenha, nestes processos, uma intervenção através da emissão de um acto formal de controlo prévio, terá sempre de intervir através da emissão de uma

<sup>12</sup> Assim, se em causa estiver um loteamento que não prevê a construção de anexos nos lotes, a sua concretização nos limites identificados na alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º-A apenas poderá ser efectuada após a promoção de uma alteração de loteamento. Por seu lado, se um plano de pormenor determinar que os muros não deverão ser superiores a um metro, não poderá ser construído um muro de 1,50, ainda que para a alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º-A estes sejam considerados de escassa relevância urbanística.

<sup>13</sup> Note-se que este n.º 7 contém uma gralha que deve ser devidamente corrigida: a remissão que é feita para os n.ºs 4 e 5 deve considerar-se formulada para os n.ºs 5 e 6.

certidão comprovativa de que os requisitos do destaque estão presentes ou de que as normas aplicáveis estão cumpridas (cfr. n.º 9). Caso a certidão seja negativa, deve ser recusada a realização da respectiva escritura pública.

Uma novidade a este propósito prende-se com o facto de o legislador ter vindo responder de forma directa à questão (controversa) de saber qual o regime aplicável quando esteja em causa o destaque de uma parcela de um prédio que se situe simultaneamente dentro e fora do perímetro urbano.

Assim, determina o n.º 10 do artigo 6.º 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 e 5”. Esta norma não se apresenta, contudo, dotada da devida clareza que possa afastar dúvidas legítimas quanto ao seu sentido já que parece apontar para uma aplicação cumulativa, a toda a área, dos dois n.os em causa, o que teria como consequência, se assim se entendesse, a necessidade de serem cumpridas todas as exigências para os destaques dentro do perímetro e todos os requisitos para os destaques fora do perímetro, independentemente da localização das parcelas.

Tal implicaria uma solução ilógica na medida em que, por exemplo, se a parcela restante se localizasse dentro do perímetro, ainda assim teria de respeitar a unidade mínima de cultura, e se a parcela restante se integrasse fora do perímetro e, por isso, não destinada a construção, teria, ainda deste modo, de confrontar com arruamento.

Consideramos, assim, que a norma deve ser lida em consonância com a situação concreta aplicando-se às parcelas a destacar os requisitos, consoante a sua localização, de dentro ou fora do perímetro, e às parcelas restantes os requisitos correspondentes para as parcelas restantes, consoante a sua localização (dentro e fora de perímetro). Esta solução, tendo em consideração que quem define qual a parcela a destacar e qual a parcela restante é o interessado, permite a este escolher o regime que lhe seja mais favorável na situação concreta: se optar por destacar a

parcela que está dentro do perímetro, esta tem de confrontar com arruamento, devendo a parcela restante (fora do perímetro) obedecer à unidade mínima; se esta não tiver a unidade mínima, pode optar por destacar a parcela que está fora do perímetro (com as condicionantes da parcela destacada destes), mas sem ter de cumprir a unidade mínima de cultura na parcela restante que está dentro do perímetro.

### **b) Isenções de cariz subjectivo**

No que concerne às isenções, constantes do artigo 7.º do RJUE, determinadas em função da entidade que promove a operação urbanística (isenções de carácter subjectivo), realce-se o seu alargamento às obras de edificação e demolição promovidas pela entidade responsável pelo património cultural (no presente momento, o IGESPAR), embora apenas as directamente relacionadas com a prossecução das respectivas atribuições, alargamento que se estende, ainda, às operações urbanísticas relativas a parques empresariais e similares, nomeadamente áreas de localização empresarial, zonas industriais e de logística, quando promovidos pela Administração Pública. Ao contrário do que sucedia na versão anterior deste artigo - que isentava as operações urbanísticas nele identificadas, quando promovidas pelas entidades referidas, de *licença ou autorização* -, a redacção actual deste artigo apenas se refere à isenção de licença. Em face desta diferença de redacção, a primeira questão que se coloca é a de saber se em causa está apenas uma isenção de licença ou antes, e de forma mais lata, uma isenção dos procedimentos de controlo preventivo regulados no RJUE. Quanto a nós, esta última solução é a que se encontra em maior consonância com a intenção do presente normativo e com os seus antecedentes imediatos. Para além de que não teria sentido isentar as operações aqui em causa do procedimento de licenciamento (mais formal e complexo) e não as isentar, na mesma medida, quando o procedimento de controlo fosse o mais simples: de comunicação prévia. Deste modo, e por um argumento de maioria de razão, consideramos que, não obstante a letra do artigo, as operações referidas no artigo 7.º se encontram isentas de licença e de comunicação prévia.

Mas, e o que dizer do procedimento de

autorização, que se encontra agora funcionalizado para a utilização de edifícios (antecedida ou não de obras) e para a alteração da utilização de edifícios. Na nossa óptica, e atenta a redacção do presente artigo, consideramos que parece ter sido intenção do legislador, não obstante se refira apenas a isenção de licença, isentar também as operações urbanísticas nele referidas de autorização, embora não afastemos, no entanto, a necessidade de desencadeamento, em algumas situações específicas, deste procedimento controlado preventivo (autorização), como naquelas situações 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, para além das operações urbanísticas promovidas pelas entidades expressamente referidas no artigo 7.º, outras há que, por força de legislação especial, também se encontram à margem dos procedimentos urbanísticos de controlo preventivo. É o caso, apenas a título de exemplo, das operações urbanísticas promovidas pelas Sociedades de Reabilitação Urbana dentro das respectivas zonas de intervenção (artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio).

## **2.2. A natureza da admissão da comunicação prévia**

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 tinham 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 concluísse 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<sup>14</sup>. 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<sup>15</sup>.

Ora, a este propósito, o objectivo de reduzir o controlo preventivo que a Administração realiza sobre operações urbanísticas – o qual se apresenta como um dos principais objectivos que justificam a alteração da Lei n.º 60/2007 –, foi, em parte, concretizado por esta lei com o substancial alargamento do procedimento de comunicação prévia a qual praticamente substitui o da autorização – que fica, agora, limitado à utilização dos edifícios ou suas fracções autónomas, bem como às alterações de utilização dos mesmos (n.º 4 do artigo 4.º em conjugação com o artigo 62.º). Antes de mais, é certo que em causa está um procedimento que visa reforçar a responsabilidade dos técnicos na elaboração dos respectivos projectos. Com efeito, não apenas estes projectos têm de cumprir todas as normas legais e regulamentares aplicáveis sob pena de rejeição, como a comunicação deve ser acompanhada da apresentação de todos os elementos indispensáveis para o início da obra (por exemplo, indicação do seguro subscrito, prestação de caução, apresentação do plano de segurança e

<sup>14</sup> Sobre o mero efeito permissivo da ausência de decisão dentro do prazo, diferente dos efeitos da formação de um acto tácito de deferimento, designadamente para efeitos de aplicação do regime dos actos administrativos constitutivos de direitos e do pagamento de taxas, vide Maria José Castanheira NEVES, Fernanda Paula OLIVEIRA, Dulce LOPES, Regime Jurídico de Urbanização e Edificação, cit., p. 242-243.

<sup>15</sup> Com efeito, sempre que no âmbito deste procedimento o presidente da câmara concluísse que a obra violava normas legais e regulamentares aplicáveis, determinava a 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).

saúde e do livro de obra já com o termo de abertura), uma vez que, não sendo o pedido rejeitado, o mesmo se tem por admitido, podendo ser a obra iniciada de imediato por inexigência de alvará.<sup>16</sup>

Assim sendo, o desencadeamento de um procedimento de comunicação prévia tem como pressuposto necessário o cumprimento, por parte dos projectos, de todas as normas legais e regulamentares aplicáveis. Basta que apenas uma não esteja cumprida, para que a comunicação seja rejeitada. E cabe aos técnicos responsáveis pela elaboração dos projectos garantir o referido cumprimento, limitando-se a Administração a efectuar uma averiguação perfunctória de que tal acontece.

Temos já dúvidas de que em causa esteja um procedimento mais simples e célere do que o de autorização (que ele visa substituir), dúvidas que saem reforçadas se procedermos a uma análise da tramitação procedimental a que a mesma se encontra sujeita e que é:

- a) A entrega do pedido (artigo 9.º e 35.º);
- b) A publicitação do mesmo no local de execução da obra (artigo 12.º);
- c) O saneamento e apreciação liminar (artigo 11.º);
- d) A eventual consulta a entidades externas (artigos 13.º, 13.º-A e 13.º-B);
- e) A apreciação da comunicação (conjuntamente do projecto de arquitectura e de especialidades);
- f) A eventual celebração de “instrumento notarial próprio” para transmissão das cedências (artigo 44.º n.º 3) quando a elas haja lugar;
- g) A eventual audiência prévia, nos termos do CPA (nos casos em que se conclua que a comunicação é para rejeitar);<sup>17</sup>
- h) 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;
- i) A notificação do acto de rejeição ou informação do acto de admissão;
- j) A 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;
- k) A publicitação (artigo 78.º, n.º 5);
- l) O pagamento de taxas por autoliquidação (artigo 36.º-A, n.º 2, artigo 80.º, n.º 2, e 116.º).

Uma análise comparativa entre o actual e o anterior procedimento de comunicação prévia permite concluir que se trata de dois procedimentos completamente distintos que apenas têm em comum a respectiva designação. E, tendo em conta o diferente figurino actual das comunicações prévias, pensamos que não será difícil concluirmos que as mesmas não operam qualquer simplificação comparativamente ao procedimento de autorização, que substitui, apresentando-se, antes, como um procedimento com maior complexidade de tramitação.

No que concerne à natureza jurídica dos actos que procedem ao desfecho do procedimento de comunicação prévia, os mesmos assumem, da perspectiva do legislador, 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 designa de rejeição.<sup>18</sup> No entanto, em face das particularidades desta figura, a rejeição assume, também ela, contornos específicos, já que deve, necessariamente, ser expressa e ser praticada dentro do prazo legal; caso contrário, formar-se-á, por força da própria lei, um acto de admissão (favorável à pretensão).

<sup>16</sup> Precisamente por a comunicação prévia não ser titulada por um alvará mas sim, como veremos, por dois recibos (o recibo de entrega da comunicação e o recibo da sua admissão), o interessado terá de explicitar, na comunicação, todos os elementos (prescrições) que devem constar de um alvará de licenciamento, de modo a que estes elementos sejam perfeitamente perceptíveis.

<sup>17</sup> Questiona-se, em face da omissão no texto legal deste momento, se deve haver lugar a audiência prévia no caso de o projecto de decisão final ser de rejeição. A 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 afastada 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.

O que significa que o município, de modo a obstar à 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 é certo, por parte da Administração. Enquanto acto desfavorável, a rejeição deve ser notificada aos seus destinatários.

Quanto ao acto de admissão da comunicação prévia o mesmo 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 (73.º), declaração de caducidade (artigo 71.º), renovação (artigo 72.º), prorrogação (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.

### **2.3. As operações urbanísticas**

Também no domínio das operações urbanísticas que são objecto de regulamentação pelo RJUE – e de submissão a controlo preventivo por parte do município –, o legislador veio introduzir algumas alterações.

Assinalam-se, a este propósito, três novidades que aqui referiremos de forma sumária: uma

definição mais restrita e mais precisa das operações de loteamento urbano [alínea i) do artigo 2.º]; uma diferenciação, no que concerne às obras de reconstrução, entre as que preservam e as que não preservam as fachadas [alíneas c) e n) do artigo 2.º]; e, por fim, uma precisão do que se consideram operações urbanísticas [alínea j) do artigo 2.º].

- a) Começando por esta, que se afigura como a mais simples, resulta agora claro que apenas os usos dos solos destinados a fins agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de águas não se consideram operações urbanísticas para efeitos da aplicação do Regime Jurídico de Urbanização e Edificação, ficando, assim, sujeitos ao controlo preventivo nele definido e regulado as obras de edificação e urbanização destinadas a estes fins.
- b) No que concerne às operações de loteamento, afasta-se, agora, desta noção a operação de transformação fundiária traduzida no emparcelamento de vários prédios. A consideração desta operação de transformação fundiária como loteamento urbano, com a consequente submissão da mesma aos procedimentos de controlo preventivo e ao regime material previsto para esta operação urbanística, levantou, efectivamente, do ponto de vista prático, um conjunto de problemas, designadamente os que decorreram da obrigatoriedade de aplicação de encargos urbanísticos que claramente não se justificavam em operações de transformação fundiária tão simples. A este propósito, não podemos deixar de aplaudir a alteração efectuada.

Note-se, porém, que embora tendo excluído da noção de loteamento os emparcelamentos, a lei continua a referir-se a loteamentos que podem dar origem a um só lote. Com efeito, de acordo com a alínea i) do artigo 2.º os loteamentos urbanos são as “acções que tenham por objecto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados imediata ou subsequentemente à edificação urbana e que

<sup>18</sup> Acto que, na nossa óptica, pode ser confundido com o acto que na fase de saneamento e apreciação liminar coloca fim ao procedimento por motivos de ordem formal ou procedimental. Com efeito, nos casos em que, na fase de saneamento ou posteriormente se detectam irregularidades formais ou procedimentais insupríveis (v.g. ilegitimidade do requerente ou comunicante) deverá ser emanado um despacho de rejeição. Porém, a rejeição da comunicação prévia deve ser vista, considerando os fundamentos que podem ser invocados para o efeito, como um verdadeiro indeferimento material do pedido e não a uma rejeição formal da comunicação.



resulte da divisão de um ou vários prédios, ou do seu emparcelamento ou reparcelamento”, Este último aspecto – de operações de divisão ou reparcelamento fundiário que dão origem a um lote –, apresenta-se como uma novidade em termos de definição legal: com efeito, a única definição em que se fazia referência a “um lote” como o resultado de uma operação de loteamento, era a constante da redacção inicial do RJUE, que integrava no conceito os emparcelamentos.

Em nossa opinião este facto tem a ver com uma maior precisão da noção de loteamento em sentido estrito. Senão vejamos.

Os loteamentos urbanos, em sentido estrito, correspondem a uma conduta voluntária determinadora de uma divisão predial (material ou meramente jurídica) que dá origem à formação de unidades prediais autónomas (novos prédios urbanos perfeitamente individualizados e objecto de direito de propriedade nos termos gerais), as quais se destinam imediata ou subsequentemente a edificação urbana. Estas unidades prediais designam-se de lotes, sendo os loteamentos urbanos, precisamente, as operações de transformação fundiária que dão origem a lotes destinados à construção urbana.

E este aspecto apresenta-se como particularmente relevante na medida em que se deve distinguir a operação de loteamento (operação urbanística que opera a divisão ou transformação fundiária) das restantes operações de divisão e transformação fundiária que não se traduzem em operações urbanísticas. Referimo-nos, particularmente, àquelas situações em que a divisão fundiária não é a intenção principal dos interessados (o seu objecto imediato), mas antes o resultado de um acto ou negócio jurídico, (venda, partilha de herança, divisão de coisa comum, etc.). Com efeito, nestes casos, pode tornar-se difícil determinar a vontade subjacente de quem promove a divisão: se a mesma visa apenas o acto ou o negócio jurídico (de mera venda, partilha de herança ou divisão de coisa comum) ou se, pelo contrário, pretende também criar novas unidades prediais destinadas, naquele momento ou em momento sucessivo, a edificação urbana.

No entanto afirmar que estaremos perante um loteamento urbano se da divisão resultarem parcelas que admitem objectivamente (genericamente) edificação (o que ocorrerá em regra quando os prédios se encontram dentro de perímetro urbano, mas também quando incluídos em solo rural por este deter também alguma capacidade edificativa), poderá ter como consequência “empurrar” proprietários que apenas pretendem proceder a actos e negócios jurídicos que implicam uma transformação fundiária, a promover verdadeiras operações de loteamento (que não pretendem).

Ora, é a este propósito que, pensamos, deve ser reponderada de forma juridicamente adequada a noção de loteamento de modo a que se não confundam operações de transformação fundiária com operações urbanísticas. Com efeito, e como referimos antes, se bem que o loteamento seja uma operação urbanística de transformação da situação fundiária existente, nem todas as operações de transformação fundiária correspondem a operações urbanísticas. E ao RJUE apenas interessam estas, que são aquelas que cabe aos municípios controlar por intermédio dos procedimentos de gestão urbanística adequados.

Em nossa opinião, as alterações efectuadas pela Lei n.º 60/2007 vieram fornecer alguns elementos que podem auxiliar nesta reponderação da noção de loteamento urbano. Em causa está, antes de mais, a definição do próprio conceito de lote, que é a designação que se dá ao novo prédio resultante de uma operação de loteamento. Com particular relevo, de modo a perceber a evolução e a precisão deste conceito, deve ter-se em consideração que a noção de loteamento constante do Decreto-Lei n.º 448/91 determinava dar o loteamento origem a lotes (pelo menos dois), ainda que apenas um deles se destinasse a construção urbana. O que permitia concluir (ou, pelo menos indiciava, como afirmamos supra) que as novas unidades prediais resultantes do loteamento configuravam, todas elas, lotes, ainda que não se destinassem a construção urbana. Estando, no entanto, em causa uma operação de loteamento sujeita a licenciamento, e se analisarmos o conteúdo do alvará que (em

regra) lhe serve de título, concluiremos que lotes são apenas os novos prédios para os quais é definida uma concreta área de construção, área de implantação, número de pisos e n.º de fogos [cfr. alínea e) do n.º 1 do artigo 77.º]. Deste modo, apenas quando da divisão fundiária resultarem lotes entendidos neste sentido (ainda que apenas um), estaremos perante uma operação de loteamento. E assim se compreende que embora para a lei a operação de loteamento consista sempre numa divisão ou reparcelamento (excluindo-se os emparcelamentos), a mesma possa dar origem a um só lote.

Significa isto que não é uma operação de loteamento a operação que se traduza numa mera divisão fundiária que, não obstante dê origem a novas unidades prediais – que terão a capacidade edificativa que em cada momento, os instrumentos de planeamento lhe defiram –, não cria lotes urbanos (isto é, novas unidades prediais com uma capacidade edificativa precisa).

Embora não tenhamos dúvidas no exposto, não ignoramos, contudo, que esta forma de perspectivar as operações de loteamento pode ter algumas consequências em termos de ocupação do território, pelo que é necessário ponderá-las devidamente de forma a apontar soluções que as permitam evitar.

Com efeito, ao admitirmos que apenas estamos perante um loteamento urbano (e, portanto, perante uma operação urbanística sujeita a prévio controlo municipal) naquelas situações em que os interessados, de forma intencional, destinam os novos prédios resultantes da divisão fundiária a construção (ainda que a edificação não tenha de ser concretizada de imediato), podemos estar a potenciar que estes efectuem verdadeiras fugas aos loteamentos (mais concretamente aos encargos deles resultantes), bastando, para tal, que afirmem, no momento da divisão fundiária, que não pretendem destiná-los, pelo menos de momento, para edificação, reservando-se, assim, para mais tarde, e de acordo com o que os instrumentos de planeamento urbanístico em vigor a essa data, a determiná-la.

Pensamos, contudo, que esta questão apenas assume relevo por o ordenamento jurídico

português sempre ter sobrecarregado, no que concerne aos encargos urbanísticos, os loteamentos urbanos comparativamente com as restantes operações urbanísticas. Assim, uma fuga aos loteamentos sempre equivaleu a uma fuga aos encargos urbanísticos a que apenas os mesmos se encontravam sujeitos.

A verdade, porém, é que os referidos encargos devem depender não tanto, como sempre fez o legislador, do tipo operação em causa (loteamentos por contraposição a qualquer outra operação urbanística), mas antes do impacto urbanístico de cada uma, independentemente de qual ela seja. Isto é, na nossa óptica, os encargos urbanísticos devem depender sempre da carga urbanística gerada pela operação e não da sua tipologia. Se assim for, o município pode exigir o seu cumprimento em qualquer situação: nos casos em que a operação efectuada seja um loteamento, os mesmos serão cumpridos no momento do seu licenciamento (não podendo, depois, ser exigidos no momento da construção nos lotes, por já estarem cumpridos); nas situações em que em causa esteja uma edificação não integrada em área abrangida por operação de loteamento, tais encargos serão exigidos no momento do controlo preventivo da edificação a erigir. Ou seja, sempre que a operação de divisão fundiária não se traduza numa operação de loteamento, não será exigível, nesse momento, designadamente, a previsão de áreas para zonas verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos, nem a sua eventual cedência ou compensação nas situações legalmente previstas. No entanto, neste caso, quando os interessados vierem erigir novos edifícios nos novos prédios resultantes daquelas divisões fundiárias, terão nesse momento, em função da carga por si gerada, de os cumprir.

Ora, esta tendencial equiparação, em termos de encargos, entre as várias operações urbanísticas consoante o seu impacto e não a respectiva tipologia, apenas encontra previsão legal após as mais recentes alterações legislativas introduzidas pela Lei n.º 60/2007, pois apenas na redacção dada por esta lei veio o n.º 5 do artigo 44.º prever expressamente que os municípios podem exigir

cedências ou compensações em relação a qualquer operação com impacto urbanístico relevante (embora fazendo depender a conformação do que sejam operações deste tipo de regulamento municipal). O que determina, como afirmámos, que caso os referidos encargos não sejam exigidos anteriormente (no momento da divisão fundiária), poderão ser exigidos posteriormente (aquando da edificação).

É esta a solução que nos parece mais adequada já que assim se assegura a realização do interesse público, qualquer que seja o modelo da operação a ser levada a cabo, para além de eximir o município da indagação de negócios ou actos jurídicos anteriores que tenham conduzido, legitimamente, ao fraccionamento da propriedade.

Poderá sempre defender-se, reconhecemo-lo, que a antecipação da previsão de áreas para espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas e equipamentos para o momento da divisão fundiária permite perspectivar a globalidade do terreno, determinando uma maior coerência na previsão (localização) das mesmas, coerência essa que pode não ser conseguida quando a unidade de intervenção passa a ser o prédio resultante da divisão fundiária.

A garantia desta coerência será, contudo, alcançada se a gestão urbanística não for feita a partir do Plano Director Municipal (que se apresenta, cada vez menos, como o instrumento adequado para, a partir dele, se fazer gestão urbanística), mas de instrumentos de planeamento mais concretos (em especial de planos de urbanização), onde o município preveja, com a coerência necessária, as áreas destinadas a zonas verdes e de utilização colectiva bem como equipamentos que terão de ser cumpridos nas concretas operações urbanísticas que aí venham a ocorrer (quer se trate de loteamentos quer de obras de edificação).

Admitimos também que a posição que aqui defendemos pode potenciar o fraccionamento excessivo de terrenos integrados dentro do perímetro urbano, favorecendo a criação de parcelas sem qualquer possibilidade de utilização urbana com a consequente paralisação dos mesmos. Assim, se um prédio puder ser fraccionado, através, por exemplo, de uma partilha de herança, em parcelas de dimensão muito reduzida, as mesmas, precisamente por não terem as características definidas nos planos directores municipais para serem destinados a ocupação urbanística, ficarão paralisadas, o que parece contrariar as orientações nacionais da necessidade de ocupação de espaços vazios dentro da cidade (fala-se em *cerzir a cidade*). A este propósito não vemos, porém, como possa ser recusada a prática do acto jurídico em causa: a necessidade de cumprimento de uma área de unidade mínima de cultura apenas terá de ser cumprida caso o prédio seja para afectar a fins agrícolas; a área mínima de parcela para construção definida no plano apenas é exigida se o terreno for destinado a edificação que não é o único uso urbano admissível. E ainda que o fraccionamento possa potenciar a paralisação destas parcelas que, por si só, consideradas isoladamente, não têm qualquer capacidade de utilização urbana, o município dispõe hoje de instrumentos que lhe permitem intervir: referimo-nos, em particular, à delimitação de unidades de execução que, caso considere indispensáveis, poderão mesmo ser executadas pelo sistema de imposição administrativa.<sup>19</sup>

c) Uma das novidades em termos de definições que nos foi trazida com as alterações de 2007 prende-se com o conceito de obras de reconstrução. Com efeito, passa a estabelecer-se agora uma diferenciação entre obras de reconstrução com preservação de fachadas [alínea n)] e obras de reconstrução sem preservação de fachadas [alínea c)]. Uma leitura atenta de cada uma destas definições

<sup>19</sup> No sentido referido anteriormente – de que, se a transformação fundiária não der origem a lotes, mas apenas a parcelas não destinadas imediatamente a edificação urbana, não estamos perante um loteamento – aponta o disposto no n.º 3 do artigo 4.º do RJUE, de acordo com o qual os actos de reparcelamento da propriedade de que resultem parcelas não destinadas imediatamente a urbanização e edificação depende da vontade dos proprietários. Ou seja, não se destinando imediatamente a urbanização ou edificação, as parcelas não são *lotes*, logo, a operação de reparcelamento não é um *loteamento* para efeitos da sua sujeição a controlo preventivo por parte do município. E esta regulamentação tem, quanto a nós, toda a lógica já que aos municípios cabe controlar *operações urbanísticas* e não meras operações de transformação fundiária.

não deixa de suscitar dúvidas – e, na nossa opinião, críticas. Com efeito, tendo o legislador pretendido, se bem o conseguimos perceber, incentivar obras de reconstrução que preservem as fachadas de edifícios pré-existentes, entendeu que uma forma possível de o alcançar seria concedendo, a quem o fizesse, um bónus: de poder elevar o edifício objecto de reconstrução até à cêrcea das edificações confinantes mais amplas a que acresce ter definido para o controlo desta operação o procedimento mais simples de comunicação prévia.

Integra, no entanto, o legislador, um regime material (de possibilidade de ampliação do edifício) numa definição legal (de reconstrução) contrariamente ao que exigem as melhores técnicas legislativas. Assim, bem se poderá questionar se em causa não estará antes uma obra de ampliação com preservação de fachadas. Para além do mais, nada determina o legislador sobre que fachadas se pretende preservar. Não o tendo distinguido, a definição aplica-se sempre, desde que o proprietário pretenda preservar uma fachada (ainda que do ponto de vista urbanístico a mesma não interesse preservar ou até interesse modificar), solução que nos parece desrazoável.

E se a intenção do legislador tiver sido a de incentivar operações de reabilitação urbana deve referir-se que esta nada tem que ver (ou é muito mais do que) meras obras de preservação de fachadas. Acresce que outras soluções para promoção da reabilitação urbana existem que não passam por conceder maior capacidade edificativa para ser concretizada no prédio (ou na zona) a reabilitar, mas noutras zonas. É o que sucede com o Sistema Multicritério da Cidade do Porto previsto no Plano Director Municipal respectivo e objecto de um regulamento específico (publicado na Separata ao Boletim Municipal n.º 3693, de 26 de Janeiro de 2007), que permite àqueles que realizem operações de intervenção no edificado na área crítica de recuperação e reconversão urbanística e que o melhora substancialmente de determinados pontos de vista, ganha créditos de construção que poderão ser concretizados noutras zonas da cidade devidamente identificadas.

## **2.4. Outras novidades procedimentais**

### **2.4.1. Nova forma de coordenação e de relacionamento do município com a Administração central**

Para além das novidades já anteriormente referidas quanto aos tipos de procedimento de controlo municipal a que se encontram sujeitas as operações urbanísticas, uma das mais relevantes e significativas alterações em termos procedimentais respeita à redefinição do relacionamento do município com entidades da Administração do Estado que devam ser consultadas ou devam intervir nestes procedimentos. Com efeito, enquanto na versão inicial do RJUE, as consultas às entidades que se deviam pronunciar sobre as operações urbanísticas em razão da localização, adequação ou conformidade com instrumentos de gestão territorial eram efectuadas de forma individual e sectorializada, com claro prejuízo para a celeridade, simplificação e uniformidade de entendimentos, o regime em vigor prevê que estas consultas serão efectuadas por intermédio de uma única entidade coordenadora – a comissão de coordenação e desenvolvimento territorial competente –, a qual emite uma decisão global e vinculativa da Administração Central.

Esta novidade encontra-se prevista no artigo 13.º-A, correspondendo os artigos 13.º e 13.º-B, com ligeiríssimas modificações, ao disposto no artigo 19.º da versão inicial.

O artigo 13.º-A regula, inovatoriamente, a consulta às entidades da Administração estadual, que, directa ou indirectamente, se devam pronunciar sobre a localização da operação, o que significa, no caso das obras de edificação, as entidades que tenham de se pronunciar sobre o respectivo projecto de arquitectura, por ser esse o momento em que aquela questão deve ser decidida, e apenas no que se refira especificamente à localização (e não já, por exemplo, ao uso). Esta intervenção tem particular aplicação naquelas situações em que esteja em causa a realização destas operações em áreas abrangidas por servidões administrativas, restrições de utilidade pública, zonas de protecção de imóveis, classificados ou em vias de classificação, etc., raramente se justificando no âmbito dos procedimentos de comunicação prévia por as questões de localização já se encontrarem

previamente definidas.

Neste domínio, o município deixa, no âmbito dos procedimentos de gestão urbanística, de se relacionar directamente com cada uma das entidades sectoriais que, no âmbito do mesmo, se têm de pronunciar, passando a existir, perante o município, apenas uma “cara” que representa a Administração central: a CCDR. Será esta que, após ter recebido a comunicação do gestor do respectivo procedimento para o efeito, promoverá as referidas consultas, em simultâneo, para obtenção de parecer, autorização ou aprovação referentes à localização da operação urbanística.

Refere o n.º 5 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 Administração indirecta do Estado detém distintas atribuições, teremos de concluir que cada uma se pronuncia sobre aspectos diferenciados de uma mesma pretensão. Por este motivo, consideramos que posições divergentes não pode significar o mesmo que posições não coincidentes, que nunca o serão. Com efeito, não consideramos que seja divergente, a propósito da uma mesma pretensão, um parecer desfavorável em função de um interesse público e um parecer favorável à mesma por motivos relacionados com outro interesse público. Ao admitir 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, também, que a CCDR tem atribuições naquelas matérias, o que claramente não sucede. Com efeito, 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.

Assim, em nosso entender, poderá não existir divergência 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 aspectos 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 outro desfavorável, não devendo, nestes casos, ser convocada a conferência decisória prevista no n.º 5 deste artigo.

Devem, assim, as CCDR's actuar com a máxima cautela quer quanto à convocação da conferência decisória, quer na emissão do parecer final decorrente da mesma, na medida em que este é “substitutivo” dos vários pareceres daquelas entidades.

Uma questão que se pode colocar é a de saber se o parecer da CCDR tem, em face da câmara municipal, carácter vinculativo. Com efeito, o artigo 13.º-A apenas afirma expressamente que o parecer da CCDR “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 podem assumir natureza vinculativa, o mesmo tem, necessariamente este carácter.

Uma outra novidade no âmbito do artigo aqui em referência é trazida pelo n.º 8 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 a 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 Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial é claro ao 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 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 faz ao exigir que aquelas alterações se fundamentem em relevantes interesses de ordem regional ou municipal.

Questão essencial a colocar é a de saber se a existência desta coordenação – e nestes moldes – desburocratizará, como se pretendeu, os procedimentos de controlo prévio ou se, muito pelo contrário, se criou um novo trâmite que constitui um novo obstáculo a ultrapassar. Infelizmente, parece-nos ser esta última a resposta que temos de dar.

#### **2.4.2. Tecnologias de informação**

No domínio procedimental, uma das principais novidades traduz-se na previsão do recurso generalizado às tecnologias da informação com vista a alcançar uma desmaterialização do procedimento administrativo (artigo 8.º-A), prevendo-se, em conformidade, que as próprias notificações e comunicações sejam, em princípio, efectuadas através de correio electrónico ou outro meio de comunicação electrónica de dados (artigo 121.º).

A presente novidade introduzida pela Lei n.º 60/2007, vem permitir a tramitação desmaterializada dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas bem como de informação prévia e insere-se na política de simplificação e de informatização introduzida e prosseguida pelo actual Governo.

Ainda nesta lógica, prevê-se genericamente a possibilidade de os interessados acederem on-line à informação específica sobre o desenvolvimento do seu procedimento e de informações gerais acerca do mesmo.

O sistema informático previsto no artigo 8.º-A foi regulamentado, de acordo com o preceituado no seu n.º 2 deste artigo, através da Portaria n.º 216-A/2008, de 3 de Março, prevendo 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.

O sistema informático dos municípios deve permitir a tramitação desmaterializada dos procedimentos de controlo e de informação

prévia, que são da sua competência, bem como a entrega dos requerimentos e comunicações e dos seus elementos anexos instrutores, exigidos pela Portaria n.º 232/2008, de 11/03. Deve ainda permitir a promoção da consulta às entidades externas da competência do município, de acordo com o n.º 7 do artigo 13.º deste diploma e a consulta, pelos interessados, do estado dos procedimentos.

O sistema informático da Administração central, gerido pela Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), deve permitir a realização das consultas externas às entidades da Administração directa e indirecta do Estado, de acordo com o artigo 13.º A. Havendo entidades externas da Administração central que cobram taxas pela emissão desses pareceres, o sistema informático tem que prever a liquidação dessas taxas, com possibilidade de pagamento online ou provar online esse mesmo pagamento.

Nos termos dos artigos 5.º e 6.º da Portaria n.º 216-A/2008, de 3 de Março, os serviços de finanças têm acesso à informação disponibilizada pelos sistemas informáticos, para efeitos de actualização e registos das matrizes prediais, e os serviços de registo predial têm acesso a essa informação para realização de registos prediais e titularização de negócios jurídicos.

Admite-se, ainda, a celebração de protocolos entre, por um lado, a DGAL (entidade gestora do sistema informático da Administração central) ou os municípios e, pela outra parte, diversas associações públicas para facultar o acesso aos sistemas informáticos geridos por aquelas entidades públicas a advogados, notários e solicitadores, para efeitos de titularização de negócios jurídicos. Estes protocolos podem, também, ser celebrados com Câmaras de Comércio e Indústria.

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.

Ainda nestes casos, e tendo em consideração que o procedimento de comunicação prévia, tal como se encontra previsto na versão actual do RJUE, pressupõe o funcionamento do sistema informático (no qual é disponibilizada a informação

de que a comunicação não foi rejeitada, o que equivale à sua admissão), a Portaria previu que esta informação deve constar de certidão independente de despacho, a emitir de acordo com o artigo 63.º do CPA. Como veremos mais adiante, esta foi a forma encontrada para que seja possível a titulação do acto de admissão da comunicação prévia na falta ou inoperacionalidade do sistema informático.

### **2.4.3. Gestor do procedimento**

Outra novidade é a do gestor do procedimento encarregue do acompanhamento interno e externo do mesmo e que, entre outras funções privilegiadas, ficará encarregue de verificar o cumprimento dos prazos, identificar os obstáculos ao normal desenrolar de cada procedimento e prestar informações aos interessados. Cabe-lhe, ainda, registar no processo a junção subsequente de quaisquer novos documentos, a data das consultas das entidades exteriores ao município e de recepção das respectivas respostas, quando for caso disso, bem como a data e o teor das decisões dos órgãos municipais sobre os pedidos formulados (n.º 8 do artigo 9.º). Note-se, a este propósito, que os serviços deverão estar organizados de forma a que o gestor do procedimento seja identificado logo com a entrega do pedido ou comunicação prévia – com efeito, prevê o n.º 4 do artigo 8.º que com o recibo comprovativo da entrega daqueles seja logo identificado o respectivo gestor –, embora admita a sua alteração no decurso do procedimento.

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, o qual detém, nos termos da alínea a), do n.º 2, do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, competência própria na gestão de recursos humanos, a qual pode ser delegada nos vereadores, nos termos do artigo 69.º da mesma lei, ou delegada ou subdelegada nos dirigentes máximos da respectiva unidade orgânica, de acordo com o n.º 2 do seu artigo 70.º.

Essa escolha 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, quanto antes, 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 processos).

O gestor do procedimento poderá sempre ser substituído se se concluir que a sua escolha não foi adequada, sendo esse facto notificado ao interessado (n.º 5 do artigo 8.º).

### **2.4.4. Procedimento referente aos loteamentos**

No que concerne ao regime procedimental dos loteamentos, algumas novidades há a registar.

1) Assim, e desde logo, com as alterações introduzidas ao RJUE pela Lei n.º 60/2007, a consulta pública deixou de ser a regra em todas as operações de loteamento (na anterior redacção desta norma a excepção era a sua dispensa através de regulamentos) para ser apenas vinculadamente exigida nas hipóteses do seu n.º 2. Por outras palavras: a regra agora é a sua isenção deste trâmite e a excepção a sua exigência, neste último caso se a operação de loteamento exceder um destes limites: 4 hectares; 100 fogos ou 10% da população do aglomerado urbano em que a pretensão se insere.

Abaixo destes limites, embora a regra seja a da isenção da discussão pública, esta poderá existir se for prevista em regulamento municipal, nos casos em que a norma regulamentar tipificar os loteamentos como de significativa relevância urbanística.

Confrontando as diversas redacções desta norma verifica-se que na versão inicial do RJUE o legislador não tipificava os limites abaixo dos quais podia ser dispensada a discussão pública. Utilizava, para o efeito um conceito indeterminado: a dispensa de discussão pública em regulamento municipal apenas podia ser prevista em situações em que o loteamento tivesse escassa relevância urbanística. Entendeu a crítica feita por alguns sectores na

altura que este normativo deixava demasiada margem de manobra aos municípios, tendo-se optado por fixar esses mesmos limites de uma forma mais determinada e objectiva, na redacção dada pela Lei n.º 177/2001. Nessas duas versões, como foi explicitado, a regra era a da exigência de discussão pública.

A prática revelou, que dado o carácter taxativo dos fundamentos de indeferimento dos pedidos de licenciamento das operações de loteamento, que esta fase procedimental não tem o relevo que se lhe permitia atribuir – de equiparação à discussão pública dos planos –, já que pouco mais seria do que a discussão da verificação daqueles fundamentos, tendo sido porventura esta a razão determinante da nova opção legislativa.

Aliás, segundo este entendimento justifica-se que a existência da discussão pública fique circunscrita aos loteamentos com impacto urbanístico relevante, que justificam por si só uma maior exigência dessa mesma verificação. E o legislador considerou que essa relevância urbanística e esse impacto existirão necessariamente nos loteamentos em que se exceder um dos limites referidos no n.º 2 deste artigo, considerando que nos restantes loteamentos só se justificará a existência desta fase procedimental se o município, através de regulamento, considerar outras condicionantes que justifiquem, na óptica municipal, a existência de significativa relevância urbanística.

Assim sendo, o conceito indeterminado de significativa relevância urbanística deverá ser concretizado nos vários regulamentos municipais, sempre que o município pretender alargar a existência da fase da discussão pública a loteamentos não incluídos na previsão da norma do n.º 2.

Haverá, contudo, loteamentos que, mesmo excedendo um dos limites do n.º 2, nunca estão sujeitos a discussão pública: os loteamentos que tenham sido objecto duma informação prévia favorável, quando proferida nos termos do n.º 2 do artigo 14.º. Neste caso, a forma de

controlo prévio a que estará sujeita a operação de loteamento será a de comunicação prévia, para a qual não se prevê esta fase de tramitação procedimental não tendo a discussão pública tido lugar, também, no procedimento de comunicação prévia.

- 2) No que concerne às alterações aos loteamentos por iniciativa dos interessados (artigo 27.º), três aspectos a considerar: em primeiro lugar, apenas haverá consulta pública no procedimento de alteração quando a mesma ultrapasse os limites referidos no n.º 2 do artigo 22.º (situação em que se faz um paralelo com o procedimento de licenciamento inicial) ou, fora destes casos, quando em regulamento municipal se preveja a submissão da alteração de loteamento a este trâmite.<sup>20</sup> Comparando com a solução constante da versão anterior – que exige sempre consulta pública, excepto se os proprietários de todos os lotes constantes do alvará de loteamento consentirem na sua dispensa –, conclui-se existir agora, por parte do legislador, uma maior desconsideração da necessidade de reforço da participação nestes casos, em que um anterior acto definiu já a situação real dos prédios em causa e onde, por isso, existe uma maior confiança a proteger.

No que concerne às exigências especiais de legitimidade no âmbito das alterações aos loteamentos, a mesma resulta agora mais simples, na medida em que se exige apenas que não ocorra oposição escrita da maioria dos proprietários dos lotes constantes do alvará, sem mais exigências. Mas, de forma a garantir que a não oposição decorra de uma opção consciente dos adquirentes dos lotes e não de uma ausência de conhecimento de que em curso se encontra uma alteração, determina-se que o gestor do procedimento notifique os proprietários dos lotes para esse efeito.

Tal notificação terá de ser feita, na ausência de regulamentação própria em regulamento municipal, nos termos previstos no Código do Procedimento Administrativo o qual admite,

<sup>20</sup> Comparando esta norma com a constante do n.º 1 do artigo 22.º podemos concluir que nada impede que os regulamentos municipais determinem âmbitos materiais distintos para a discussão pública no procedimento inicial de licenciamento do loteamento e no procedimento da sua alteração.



para situações mais complexas em que esteja em causa um número elevado de interessados a notificar, que a notificação seja feita por edital, nos termos dos procedimentos de massas.

Por fim, e ainda no âmbito deste normativo, alarga-se o âmbito de aplicação do procedimento simplificado de alteração previsto no n.º 8 do artigo 27.º ao admitir que o mesmo possa ser utilizado com ou sem variação do número de lotes, o que se revela importante para aquelas situações em que se proceda à junção ou à divisão de lotes sem alterar qualquer dos restantes parâmetros urbanísticos em causa.

#### **2.4.5. Pedido de informação prévia**

Uma novidade de relevo introduzida pela Lei n.º 60/2007 em matéria de informação prévia prende-se com a possibilidade de renovação deste acto, decorrido o prazo de um ano previsto no n.º 2 do artigo 17.º. Dispõe o n.º 3 deste dispositivo que o particular pode requerer ao presidente da câmara a declaração de que se mantêm os pressupostos de facto e de direito que levaram à anterior decisão favorável, devendo o mesmo decidir no prazo de 20 dias. Caso a decisão seja positiva ou decorrido este prazo, passará a correr um novo prazo de um ano para efectuar a apresentação dos pedidos de licenciamento ou de comunicação prévia, beneficiando o requerente ou apresentante dos efeitos constitutivos que são imputados, agora também, ao acto assim renovado.

Esta renovação tem como pressupostos a manutenção da situação de facto e de direito que esteve subjacente à emissão da informação prévia inicial, o que significa que tanto a alteração do enquadramento normativo (legislativo ou regulamentar) mobilizado para dar resposta à informação prévia, como a alteração das rotinas de apreciação da Administração, como ainda a aprovação de operações urbanísticas que possam ter influência no objecto de apreciação podem determinar um juízo de não renovação da informação prévia favorável. Por este motivo não fixou o legislador um prazo máximo a partir do qual a renovação deixa de poder ter lugar.

Não obstante a aparente clareza desta previsão legal, a mesma não deixa de suscitar algumas dúvidas. Assim, e antes de mais, nas situações em que a informação prévia anteriormente emitida

tenha estado sujeita à pronúncia de entidades externas ao município, a declaração de que se mantêm as circunstâncias de facto e de direito subjacentes à primeira informação deveriam ser confirmadas por elas, previamente à decisão do presidente da câmara. É que nestes casos o presidente da câmara não dispõe, em regra, dos dados suficientes que lhe permitam verificar se as circunstâncias subjacentes à emissão de tais pareceres favoráveis (atinentes, normalmente, a legislação sectorial) se mantêm. Tal não significa que o presidente da câmara não possa solicitar, junto destas entidades, a confirmação dos anteriores pareceres, mas, por este trâmite não estar expressamente previsto na lei, o mesmo não parece fazer suspender o prazo de 20 dias previstos no n.º 3 do artigo 17.º.

Para além do mais, fica a dúvida de saber se os efeitos da informação prévia favorável apenas podem ser renovados uma vez, ou se esta renovação pode ser feita sucessivamente, vezes sem conta. Inclino-nos, não obstante a inexistência de uma expressa previsão legal neste sentido, para uma única renovação, que é a única mais consentânea com a original natureza deste instituto: a de antecipar um pedido de licenciamento de uma pretensão que o interessado tem naquele momento, mas em relação ao qual quer ter a certeza sobre a decisão que sobre ela incidirá. Note-se, no entanto, que, já o alargamento da legitimidade operada pela versão inicial do RJUE veio desviar esta figura da sua configuração inicial: ao permitir que qualquer interessado, ainda que não seja titular de qualquer direito que lhe permita realizar a operação urbanística, possa formular um pedido de informação prévia sobre determinada pretensão, permite a lei que possam correr em simultâneo, para o mesmo terreno, vários pedidos de informação prévia que podem, precisamente por falta de legitimidade urbanística exigida para os pedidos de licenciamento ou de comunicação prévia, nunca ter a potencialidade de anteceder estes. De acto prévio a um procedimento de licenciamento, as informações prévias têm vindo a tornar-se, assim, num instrumento de confirmação das regras aplicáveis, aproximando-se do direito à informação constante do artigo 110.º do RJUE.

Note-se, ainda, o facto de, agora, uma informação prévia emanada nos termos do n.º 2 do artigo

14.º ter consequências no procedimento a desencadear na sua sequência, que será, sempre, o de comunicação prévia.

## **2.5. Outras novidades do ponto de vista substancial**

Também do ponto de vista material se prevêem algumas novidades. Elencamos aqui aquelas que nos parecem as mais relevantes.

### **2.5.1. O título dos actos de gestão urbanística**

Nos termos do artigo 74.º existe sempre um documento que serve de título às decisões que põe 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).<sup>21</sup> 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. Mais, também aqui deve ter aplicação o disposto no n.º 3 deste normativo – vinculatividade de todos pelas condições do loteamento “admitido”, o que é previsto, ainda que de forma enviesada, no n.º 1 do artigo 35.º<sup>22</sup>).

No caso do loteamento com obras de urbanização, estão em causa duas operações urbanísticas distintas, cada uma sujeita ao respectivo acto de controlo. Embora estejam em causa duas

operações urbanísticas distintas, as mesmas, por se encontrarem directamente relacionadas, sempre foram objecto de um único título (o alvará).

Esta ordem de coisas 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.

Ora, a este propósito, não obstante o n.º 3 do artigo 76.º do RJUE se refira a autorização em vez de admissão da comunicação prévia das obras de urbanização, consideramos continuarem ambos os actos a ser objecto de um único título, que é o correspondente ao do acto mais solene (o alvará). É este o sentido do n.º 3 do artigo 76.º: no caso de operação de loteamento que exija a realização de obras de urbanização, é emitido um único alvará, que 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. Ora neste caso, e como se pode facilmente concluir, não poderá ser emitido um único alvará, pelo simples facto de que nenhum daqueles actos o tem por título. Neste caso, terão de ser emitidos títulos separados referentes a cada uma daquelas operações urbanísticas: o recibo de entrega e o recibo da admissão da comunicação prévia da operação de loteamento e o recibo de entrega e o recibo da admissão da comunicação prévia das obras de urbanização. Note-se, porém que em causa está uma operação de transformação

<sup>21</sup> Na ausência ou na inoperância do sistema informático, dispõe a Portaria n.º 216-A/2008, de 3 de Março, que a informação de não rejeição e de admissão de comunicação prévia é efectuada através da emissão de certidão independente de despacho a emitir nos termos do artigo 63.º do Código do Procedimento Administrativo.

A disponibilização no sistema informático de tal admissão ou a emissão de um comprovativo em formato de papel nos termos do disposto nesta portaria correspondem a actos meramente certificativos. Pelo que, se não for emitido o título, terá o interessado de intimar a Administração à emissão do mesmo, nos termos do artigo 104.º e ss. do CPTA, de acordo com o processo urgente de intimação para prestação de informações, consulta de documentos e passagem de certidões.

A existência deste título não é, porém, condição de eficácia, pelo que o interessado poderá realizar a operação urbanística ainda que o mesmo não tenha sido “emitido”, desde que proceda ao pagamento das taxas. Ainda assim, o título da comunicação prévia tem relevo no que se refere ao desencadeamento de efeitos registais e notariais, devendo ser objecto de indicação nos negócios jurídicos (artigo 49.º) e na publicidade à alienação (artigo 52.º).

<sup>22</sup> Com efeito, este artigo refere-se à *apresentação do pedido* e os efeitos vinculativos aqui referidos apenas ocorrem após a admissão do mesmo.

fundiária (loteamento) que terá de ser levada a registo, colocando-se a questão de saber qual o título que deverá ser utilizado para o efeito. Como referimos esse título sempre foi um alvará de loteamento com obras de urbanização, sendo certo que a obtenção deste título apenas era conseguido depois de entregue e decididas as respectivas obras de urbanização. Este aspecto é relevante na medida em que, ainda que decidido favoravelmente o loteamento, este caduca se o procedimento tendente a apreciar as obras de urbanização não for iniciado num determinado prazo, sendo que a emissão do alvará único neste caso é a garantia de que o interessado não irá registar um loteamento que possa vir depois a caducar por ausência de entrega dos projectos das obras de urbanização. Mas, como controlar este facto agora, em que não haverá um título único a ser emitido apenas no final dos procedimentos tendentes a cada um daqueles actos administrativos? Na nossa óptica, tratando-se de um loteamento com obras de urbanização, aquele apenas deve ser objecto de registo após a comunicação prévia destas ter sido admitida. O que significa que deve resultar claramente do título da admissão da comunicação prévia do loteamento que este tem obras de urbanização, devendo neste caso o conservador exigir que lhe seja exibido, para efeitos do registo, também o título da admissão da comunicação prévia daquelas.

#### **2.4.2. Cedências no âmbito dos loteamentos urbanos**

Uma das novidades constantes da presente alteração diz respeito ao regime das cedências, na medida em que, de uma leitura integrada dos vários n.os constantes do artigo 44.º, resulta agora que as mesmas tanto podem ser feitas para o domínio público como para o domínio privado do município. Para o domínio público municipal terão de ser cedidas as parcelas que, nos termos da lei ou da proposta de loteamento, aí devam ser integradas por pressuporem uma utilização genérica e aberta por toda a comunidade. Caso tal não ocorra, as cedências poderão ser feitas para o domínio privado municipal.

No caso de a operação de loteamento se encontrar sujeita a comunicação prévia, a integração das parcelas cedidas no domínio municipal será efectuada através de instrumento próprio a realizar por notário privativo da câmara, devendo esta definir, no momento da sua recepção, quais as que integram o domínio público e o domínio privado.

Esta possibilidade de cedências para o domínio privado municipal não se traduz, contudo, ao contrário do que se poderia pensar, numa maior flexibilidade de uso das parcelas em causa, na medida em que as mesmas continuam afectas ao fim para elas definido, havendo reversão quando tal não suceda (n.º 1 do artigo 45.º)

Ainda a este propósito, surge-nos uma das mais relevantes novidades decorrentes da Lei n.º 60/2007, e que não podemos deixar de aplaudir, que é a possibilidade de os encargos tradicionalmente exigidos no âmbito exclusivo dos loteamentos urbanos – cedências e compensações – poderem ser agora impostos a todas as outras operações urbanísticas desde que as mesmas sejam consideradas de impacte urbanístico relevante em regulamento municipal.

Esta admissão vai, assim, mais longe do que a constante nos n.ºs 5 e 6 do artigo 57.º, aplicável apenas à construção de edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si e das operações quer contemplem a criação de áreas de circulação viária e pedonal, espaços verdes e equipamentos de uso privativo, previsão vocacionada para os conjuntos imobiliários sujeitos a propriedade horizontal nos termos do Código Civil e que, por natureza, não admitem, no interior do conjunto imobiliário, cedências para o domínio público. Assim, enquanto nesta situação apenas poderiam ser exigidas compensações, nas situações que os regulamentos municipais classifiquem como de relevante impacte urbanístico poderão ser exigidas também cedências. Com este novo regime, passam a ter enquadramento jurídico algumas previsões constantes de vários regulamentos municipais que consideram ter impacte semelhante a um loteamento, para efeitos de aplicação do regime constante do artigo 57.º, n.ºs 5 e 6, edifícios isolados.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Embora esta seja uma opção perfeitamente justificada – confirmada, precisamente, com a adição, ao artigo 44.º, de um novo n.º 5 – dúvidas havia se a norma legal habilitante (os referidos n.ºs do artigo 57.º) a permitia.

### **2.4.3. As caducidades**

Relevo assume ainda o facto de o legislador harmonizar o regime das caducidades urbanísticas uma vez que prevê que todas elas apenas operem mediante prévia declaração da administração nesse sentido, antecedida de audiência dos interessados.

Assim, prevê-se que no âmbito dos procedimentos de licenciamento de obras de edificação, a falta de entrega dos projectos de engenharia das especialidades dentro do prazo de seis meses a contar da notificação da aprovação do projecto de arquitectura (ou respectiva prorrogação) determina a suspensão do procedimento pelo prazo máximo de seis meses, findo o qual “é declarada a caducidade após audiência prévia dos interessados”.

Por sua vez, nos termos do n.º 3 do artigo 71.º, todas as caducidades previstas neste artigo “são declaradas pela Câmara Municipal mediante audiência prévia dos interessados”. Por esclarecer fica apenas a questão de saber se em todas estas situações a referida declaração tem carácter constitutivo ou se, pelo menos na primeira delas tem uma eficácia meramente declarativa, tendente a confirmar o simples decurso do prazo.

### **2.4.4. Regime especial de nulidade**

Verdadeira novidade em termos jurídicos é a previsão de um regime misto para a nulidade dos actos administrativos de gestão urbanística traduzida numa limitação temporal para a respectiva declaração administrativa ou interposição da competente acção.

Determina, de facto, o n.º 4 do artigo 69.º, que a declaração administrativa da nulidade do acto pelo órgão que o praticou caduca no prazo de 10 anos, caducando igualmente o direito de propor a acção prevista no n.º 1 do artigo 69.º – isto é, a acção interposta pelo Ministério Público – se os factos que determinaram a respectiva nulidade não forem participados àquele nesse prazo.

Considerando as críticas e as dificuldades que a estrita aplicação do regime geral das nulidades implica neste domínio, compreende-se que o legislador tenha procurado adaptar aquele regime por forma a alcançar um equilíbrio entre os diversos interesses que se jogam neste domínio, designadamente o equilíbrio entre a realização do

interesse público da restauração da legalidade, de um lado, e, do outro lado, a estabilidade das situações jurídicas e a protecção da confiança associada aos direitos e interesses dos particulares. Neste sentido, a limitação temporal para a declaração de nulidades urbanísticas é a resposta do legislador à solicitação feita pela doutrina de uma especial consideração de efeitos de factos consolidados, resultantes dos actos urbanísticos nulos, situação que convoca outros interesses, públicos ou privados, que se entende deverem prevalecer sobre o interesse da legalidade subjacente ao regime especialmente gravoso da nulidade.

Acontece, no entanto, que o legislador não foi feliz na fórmula encontrada. Numa apreciação genérica salienta-se que continua a privilegiar-se o factor tempo, estabelecendo-se uma limitação temporal para a declaração de nulidade pela Administração, bem como para os factos serem comunicados ao Ministério Público, sem se ter em atenção outros aspectos relevantes, em especial as diferentes causas de nulidade, as diferenças típicas na composição dos interesses em jogo, a boa ou má fé dos particulares, etc., que recomendariam a adopção de um regime mais flexível.

Ao que acresce que a redacção do preceito suscita dificuldades que podem tornar problemático o seu alcance prático.

Com efeito, a norma aponta no sentido de o regime nela previsto apenas valer para a declaração de nulidade emanada pelo próprio órgão que emitiu o acto ou deliberação e para a acção de declaração de nulidade interposta pelo Ministério Público, o que se apresenta como uma solução altamente limitada.

A norma em causa, atentos os princípios da aplicação da lei no tempo (artigo 12.º do Código Civil) aplica-se não apenas a actos já praticados após a sua entrada em vigor, mas também a actos praticados antes desta data, mas, quanto a estes, o prazo de caducidade de 10 anos nela referidos apenas se contam a partir do início de vigência daquele diploma (por em causa estar uma lei nova que vem estabelecer pela primeira vez um prazo)”.  
Esta afigura-se a interpretação mais consentânea com os cânones de hermenêutica jurídica embora se reconheça que o recurso ao direito transitório

teria resolvido com mais rigor e certeza jurídica a situação. Realce-se, porém, que interpretada desta forma a norma tem um alcance muito mais limitado do que poderia ter, deixando por resolver situações em que se justificaria alguma modelação dos efeitos da declaração de nulidade. Pensamos, pois, que neste aspecto o legislador ficou muito aquém daquilo que dele seria de esperar.

#### **2.4.5. Intervenção supletiva da comissão de coordenação e desenvolvimento regional**

Particulares reservas nos suscita o disposto no artigo 108.º-A, designadamente em termos da respectiva constitucionalidade. Determina esta disposição que as CCDRs podem determinar medidas de tutela de legalidade (embargos, demolições ou reposição do terrenos) em relação a quaisquer operações urbanísticas desconformes com planos municipais ou planos especiais de ordenamento do território, sempre que as referidas medidas não se encontrem devidamente asseguradas pelos municípios.

Esta norma terá de ser interpretada de forma restritiva de modo a evitar que esta intervenção – de um órgão, ainda que local, da Administração do Estado na gestão de questões eminentemente locais – possa ser entendida como uma tutela substitutiva. E esta leitura restritiva terá de ser feita quer no que concerne aos poderes de determinar medidas de tutela de legalidade, quer no que diz respeito aos poderes de fiscalização, para os quais este artigo remete. Com efeito, e a este propósito, os nossos tribunais decidiram já não contrariar a Constituição a atribuição, ao Ministro competente, do poder de ordenar a demolição de edifícios<sup>24</sup>, mas no pressuposto de este poder apenas ser exercido quando em causa estejam interesses públicos mais amplos que os meramente locais.

Os problemas colocam-se, assim, no que à presente norma diz respeito, no que concerne à desconformidade das operações urbanísticas com os planos municipais de ordenamento do território, pois esta circunstância apenas conferirá os referidos poderes à CCDR sem qualquer

contradição com a Constituição quando em causa esteja, ainda assim, a violação de importantes interesses regionais ou nacionais, integrados nos planos de ordem nacional. [ ]

<sup>24</sup> Efectivamente, determinava o n.º 2 do artigo 58.º do Decreto-Lei n.º 445/91 que “sempre que, em caso de violação de instrumento de planeamento territorial, se verifiquem razões de reconhecido interesse público, o Ministro do Planeamento e da Administração do Território pode ordenar a demolição da obra e ou a reposição do terreno, notificando previamente a câmara municipal para actuar em conformidade”. As referidas razões de interesse público teriam de ser de ordem supra local para justificar uma intervenção deste tipo.

# Legislação sobre este número

## 1. Áreas Metropolitanas, Comunidades Intermunicipais e o “sistema NUT”

- **Lei n.º 46/2008, de 27 de Agosto** - Estabelece o regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto
- **Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto** - Estabelece o regime jurídico do associativismo municipal, revogando as Leis n.os 10/2003 e 11/2003, de 13 de Maio
- **Resolução n.º 34/86 de 5 de Maio** do PCM DR.IS de 05.05.1986, n.º 102 - Estabelece os níveis I, II, III da Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS)
- **Decreto-Lei n.º 46/89 de 15 de Fevereiro** - Estabelece as matrizes de delimitação geográfica da Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS); **Decreto-Lei n.º 163/99 de 13 de Maio** - Altera os anexos II e IV ao Decreto Lei 46/89, de 15 de Fevereiro, por forma a incluir os municípios de Odivelas, Trofa e Vizela nas matrizes de delimitação geográfica da Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS)
- **Decreto-Lei n.º 317/99 de 11 de Agosto** - Altera o Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de Fevereiro, que estabeleceu a Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS)
- **Decreto-Lei n.º 244/2002 de 5 de Novembro** - Altera os artigos 1.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de Fevereiro, que estabelece as matrizes de delimitação geográfica da Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS)
- **Regulamento (CE) n.º 1059/2003** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, cujos anexos são alterados pelo Regulamento (CE) n.º 105/2007 da Comissão, de 1 de Fevereiro
- **Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de Abril** - Estabelece a definição das unidades territoriais para efeitos de organização territorial das associações de municípios e áreas metropolitanas, para a participação em estruturas administrativas do Estado e nas estruturas de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN)

## 2. Simplex Autárquico

- Mais informações em [http://www.simplex.pt/autarquico/00\\_index.html](http://www.simplex.pt/autarquico/00_index.html)

## 3. Os municípios e a gestão do QREN

- **Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro de 2007**, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2008, de 22 de Abril de 2008
- **Deliberação relativa às orientações para a contratualização com subvenção global** (aprovada pela Comissão Ministerial de Coordenação dos PO Regionais em 19/03/2008) - Orientações para a contratualização com subvenção global entre as autoridades de gestão dos PO Regionais e as associações de municípios baseadas em NUTS III. Disponível em <http://www.qren.pt/download.php?id=614>

## 4. Novo Regime de Licenciamento da Actividade Industrial

- **Decreto-Lei n.º 209/2008, de 29 de Outubro** - Aprova o regime de exercício da actividade industrial (REAI), rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 77-A/2008, de 26 de Dezembro e Declaração de Rectificação n.º 15/2009, de 10 de Fevereiro

## 5. Novo Regime do Licenciamento Comercial

- **Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de Janeiro de 2009**

6. Novo regime das Áreas de Localização Empresarial

- **Decreto-Lei n.º 72/2009, de 31 de Março de 2009**

7. Novo Regime dos Empreendimentos Turísticos

- **Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de Março**, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 25/2008, de 6 de Maio de 2008
- **Portaria n.º 358/2009, de 6 de Abril** - Estabelece os requisitos dos equipamentos de uso comum dos empreendimentos turísticos
- **Portaria n.º 261/2009, de 12 de Março** - Define os critérios e procedimentos para o reconhecimento, pelo Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I. P., de empreendimentos de turismo de natureza
- **Portaria n.º 1320/2008, de 17 de Novembro** - Estabelece os requisitos específicos de instalação, classificação e funcionamento dos parques de campismo e de caravanismo
- **Declaração de Rectificação n.º 45/2008** - Rectifica a **Portaria n.º 517/2008, de 25 de Junho**, que estabelece os requisitos mínimos a observar pelos estabelecimentos de alojamento local
- **Portaria n.º 937/2008, de 20 de Agosto** - Estabelece os requisitos mínimos a observar pelos estabelecimentos de turismo de habitação e de turismo no espaço rural
- **Portaria n.º 896/2008, de 18 de Agosto** - Altera a **Portaria n.º 1288/2005, de 15 de Dezembro**, que aprova o modelo, edição, preço, fornecimento e distribuição do livro de reclamações
- **Portaria n.º 518/2008, de 25 de Junho** - Estabelece os elementos instrutores dos pedidos de realização de operações urbanísticas relativos a empreendimentos turísticos
- **Portaria n.º 517/2008, de 25 de Junho** - Estabelece os requisitos mínimos a observar pelos estabelecimentos de alojamento local
- **Portaria n.º 327/2008, de 28 de Abril** - Aprova os requisitos dos Estabelecimentos Hoteleiros, Aldeamentos Turísticos e Apartamentos Turísticos
- **Decreto-Lei n.º 39/2008, de 07 de Março** - Aprova o regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos

8. Novas entidades regionais de turismo

- **Decreto-Lei n.º 67/2008 de 10 de Abril**
- **Portaria n.º 1039/2008, de 15 de Setembro** - Estatutos da Entidade Regional de Turismo do Porto e Norte de Portugal
- **Portaria 1037/2008, de 15 de Setembro** - Estatutos da Entidade Regional de Turismo do Centro de Portugal
- **Portaria n.º 940/2008, de 21 de Agosto** - Estatutos da Entidade Regional de Turismo de Lisboa e Vale do Tejo
- **Portaria n.º 1038/2008, de 15 de Setembro** - Estatutos da Entidade Regional de Turismo do Alentejo
- **Portaria n.º 936/2008, de 20 de Agosto** - Estatutos da Entidade Regional de Turismo do Algarve
- **Portaria n.º 1150/2008, de 13 de Outubro** - Estatutos da Entidade Regional de Turismo do Pólo de Desenvolvimento Turístico do Douro
- **Portaria n.º 1154/2008, de 13 de Outubro** - Estatutos da Entidade Regional de Turismo do Pólo de Desenvolvimento Turístico da Serra da Estrela
- **Portaria n.º 1152/2008, de 13 de Outubro** - Estatutos da Entidade Regional de Turismo do Pólo de Desenvolvimento Turístico de Leiria-Fátima
- **Portaria n.º 1153/2008, de 13 de Outubro** - Estatutos da Entidade Regional de Turismo do Pólo de Desenvolvimento Turístico do Oeste
- **Portaria n.º 1163/2008, de 15 de Outubro** - Estatutos da Entidade Regional de Turismo do Pólo de Desenvolvimento Turístico do Litoral Alentejano

- **Portaria n.º 1151/2008, de 13 de Outubro** - Estatutos da Entidade Regional de Turismo do Pólo de Desenvolvimento Turístico do Alqueva

#### 9. Regime legal dos PMOT e o regime dos PROT

- **Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro**, alterado pelo DL n.º. 316/2007, de 19 de Setembro (republicação integral), rectificado pela Declaração de Rectificação n.º. 104/2007, de 6 de Setembro
- **Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro** - Procede à sexta alteração ao **Decreto-Lei n.º. 380/99, de 22 de Setembro**, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial
- **Portaria n.º 1474/2007, de 16 de Novembro** - Regula a constituição, a composição e o funcionamento da comissão de acompanhamento da elaboração e da revisão do plano director municipal
- **Portaria n.º 137/2005, de 2 de Fevereiro** - Fixa os demais elementos que devem acompanhar os planos especiais de ordenamento do território
- **Portaria n.º 138/2005, de 2 de Fevereiro** - Fixa os demais elementos que devem acompanhar os planos municipais de ordenamento do território

#### 10. Regime de Avaliação de Impacte Ambiental de projectos

- **Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio** com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de Novembro bem como pela Declaração de Rectificação n.º 2/2006, de 6 de Janeiro
- **Portaria n.º 330/2001, de 2 de Abril** - Fixa as normas técnicas para a elaboração da Definição de Âmbito e do Estudo de Impacte Ambiental
- **Despacho n.º 11 874/2001, de 5 de Junho** - Define as aplicações informáticas dos ficheiros a serem disponibilizados pelos proponentes
- **Portaria n.º 1257/2005, de 7 de Setembro** - Actualiza os valores das taxas a cobrar no âmbito do processo de Avaliação de Impacto Ambiental

#### 11. Regime da Avaliação Ambiental Estratégica de Planos e Programas

- **Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho**
- **Directiva n.º 2001/42/CE, de 27 de Junho**
- **Directiva n.º 2003/35/CE, de 26 de Maio**

#### 12. Regime legal da Urbanização e Edificação

- **Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro**, alterado pela Lei n.º. 60/2007, de 4 de Setembro (republicação integral).
- **Portaria n.º 216-A/2008, de 3 de Março** - Regulamenta o funcionamento do sistema informático previsto no n.º 2 do artigo 8.º-A do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, na redacção da Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro
- **Portaria n.º 216-B/2008, de 3 de Março** - Fixa os parâmetros para o dimensionamento das áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de utilização colectiva nas operações de loteamento
- **Portaria n.º 216-C/2008, de 3 de Março** - Aprova os modelos do aviso de pedido de licenciamento de operações urbanísticas, do aviso de apresentação de comunicação prévia de operações urbanísticas e do aviso de pedido de parecer prévio ou de autorização de operações urbanísticas promovidas pela Administração Pública
- **Portaria n.º 216-D/2008, de 3 de Março** - Aprova os modelos de alvarás de licenciamento de operações urbanísticas



- **Portaria n.º 216-E/2008, de 3 de Março** - Elementos que devem instruir os pedidos de emissão dos alvarás de licença ou autorização de utilização das diversas operações urbanísticas.
- **Portaria n.º 216-F/2008, de 3 de Março** - Aprova os modelos de aviso a fixar pelo titular de alvará de licenciamento de operações urbanísticas e pelo titular de operações urbanísticas objecto de comunicação prévia e a publicar pelas entidades promotoras de operação urbanísticas
- **Portaria n.º 232/2008, de 11 de Março** - Determina quais os elementos que devem instruir os pedidos de informação prévia, de licenciamento e de autorização referentes a todos os tipos de operações urbanísticas