

REUNIÃO DE COORDENAÇÃO JURÍDICA DE 27 DE MAIO DE 2008

SOLUÇÕES INTERPRETATIVAS UNIFORMES RELATIVAS ÀS ALTERAÇÕES AO REGIME JURÍDICO DA URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO (RJUE), INTRODUZIDAS PELA LEI N.º 60/2007, DE 4 DE SETEMBRO, HOMOLOGADAS POR SUA EXCELÊNCIA O SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM 2 DE OUTUBRO DE 2008

1. Qual é o regime jurídico aplicável aos pedidos de informação prévia apresentados antes da entrada em vigor da Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro?

Solução interpretativa: As respostas aos pedidos de informação prévia posteriores à data da entrada em vigor da Lei n.º 60/2007 produzem os efeitos estabelecidos por este diploma.

Fundamentação: O regime transitório do artigo 6.º da Lei n.º 60/2007 reporta-se unicamente a processos de licenciamento e não a pedidos de informação prévia. Assim, as respostas a estes pedidos produzem efeitos nos termos gerais do artigo 12.º, n.º 1 do Código Civil, ou seja, quando a resposta for dada posteriormente à data da entrada em vigor da Lei n.º 60/2007, produz os efeitos aí previstos.

2. Enquanto os procedimentos recorrerem à tramitação em papel, por não estar em funcionamento o sistema informático previsto no RJUE, acresce uma dilação aos prazos fixados para as pronúncias da Administração?

Solução interpretativa: Enquanto os procedimentos recorrerem à tramitação em papel, as notificações postais à Administração para que se pronuncie nos termos previstos no RJUE presumem-se feitas no terceiro dia posterior ao do registo, ou no primeiro dia útil seguinte a esse, quando o não seja, sem que tal implique uma ampliação dos prazos estabelecidos no RJUE.

Fundamentação: Esta presunção de notificação consta do artigo 254.º, n.º 2 do Código do Processo Civil, o qual deve ter-se como norma genérica em matéria de presunção de notificações.

3. Como interpretar o disposto no artigo 4.º/3 do RJUE?

Solução interpretativa: Os actos de reparcelamento da propriedade de que resultem parcelas destinadas imediatamente a urbanização ou edificação estão sujeitos, desde logo, a licenciamento; os actos de reparcelamento de que resultem parcelas não destinadas imediatamente à edificação urbana podem, consoante a opção dos proprietários, ser sujeitos, desde logo, a licenciamento (o que terá como

consequência a desnecessidade do licenciamento da operação de loteamento aquando da futura urbanização ou edificação), ou posteriormente, aquando da urbanização ou edificação.

Fundamentação: i) Dispõe o artigo 4.º, n.º 3 do RJUE que «*a sujeição a licenciamento dos actos de reparcelamento da propriedade de que resultem parcelas não destinadas imediatamente a urbanização ou edificação depende da vontade dos proprietários*».

ii) Por seu turno, o artigo 2.º, alínea i) do RJUE define as operações de loteamento como «*as acções que tenham por objectivo ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados, imediata ou subsequentemente, à edificação urbana e que resulte da divisão de um ou vários prédios ou do seu reparcelamento*» – constata-se, assim, que o loteamento não exige a destinação imediata dos prédios à edificação urbana, a qual pode ocorrer subsequentemente.

iii) Atendendo à possibilidade da edificação urbana não ter lugar imediatamente após o acto de reparcelamento, o artigo 4.º, n.º 3 do RJUE veio permitir aos proprietários optarem por licenciar a operação de loteamento aquando do reparcelamento, ou em momento posterior, aquando da urbanização ou edificação.

4. Como se articula o disposto no artigo 4.º/4 do RJUE com o disposto no artigo 6.º/1/h) do RJUE?

Solução interpretativa: As alterações à utilização dos edifícios ou as suas fracções estão sujeitas ao procedimento de comunicação prévia regulado no artigo 34º do RJUE e seguintes e, sendo esta admitida, ao posterior procedimento de autorização de utilização prevista no artigo 62º e seguintes do mesmo regime com vista à obtenção do título de utilização.

Fundamentação: Tal resulta expressamente do disposto no artigo 6º, nºs 1, alínea h), e 3 do RJUE onde se determina que as alterações à utilização dos edifícios e o arrendamento para fins não habitacionais de prédios ou fracções não licenciadas estão submetidos ao procedimento de controlo prévio de comunicação prévia. O artigo 4º, nº 4, estabelece, ainda, que a utilização dos edifícios e alterações à mesma estão sujeitas a autorização cujo título, alvará de autorização de utilização (artigo 74º, nº 3), é obtido no procedimento de autorização de utilização previsto no artigo 62º e seguintes do mesmo regime.

5. Quais são os limites do regulamento municipal que, ao abrigo do artigo 6.º-A/1/g) do RJUE, qualifique determinadas obras como «*obras de escassa relevância urbanística*»?

Solução interpretativa: O regulamento municipal que qualifique determinadas obras como sendo de escassa relevância urbanística tem de respeitar os limites impostos pela lei (artigos 2.º, alínea m), e 6.º-A, nºs 1 e 2, ambos do RJUE) e pelos instrumentos de gestão territorial, não podendo fixar medidas

inferiores às constantes do disposto no artigo 6.º-A, n.º 1 do RJUE, nem excluir obras aí previstas (artigo 6.º-A, n.º 3 do RJUE, *a contrario*).

Fundamentação: Esta solução decorre directamente do princípio da legalidade (artigo 3.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo), designadamente na sua vertente de princípio da preferência de lei (artigo 112.º, n.º 5 da Constituição da República Portuguesa).

6. Quem é o gestor do procedimento previsto no RJUE?

Solução interpretativa: O gestor do procedimento é designado pelo presidente da câmara municipal ou por um vereador no exercício de competência delegada.

Fundamentação: Nos termos do artigo 68.º, n.º 2, alínea a) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, compete ao presidente da câmara municipal decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direcção dos recursos humanos afectos aos serviços municipais, competência esta que pode ser delegada em vereador (artigo 69.º da Lei n.º 169/99).

7. A emissão de pareceres e de autorizações para a utilização não agrícola de solos integrados na RAN integra o âmbito das consultas externas a promover pelo gestor do procedimento nos termos do artigo 13.º do RJUE?

Solução interpretativa: A emissão de parecer sobre a utilização não agrícola de solos integrados na RAN é o resultado de uma consulta prévia efectuada nos termos do artigo 13.º-B do RJUE.

Fundamentação: Esta solução decorre do disposto no artigo 9.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho, segundo o qual «*carecem de prévio parecer favorável das comissões regionais da reserva agrícola todas as licenças, concessões, aprovações e autorizações administrativas relativas a utilizações não agrícolas de solos integrados na RAN*».

8. Se o gestor do procedimento não indicar à CCDR todas as entidades que, nos termos da lei, se devem pronunciar sobre a operação urbanística, deve a CCDR proceder oficiosamente à consulta dessas entidades?

Solução interpretativa: Identificando a CCDR a existência de consulta obrigatória de entidade não indicada pelo gestor de procedimento deve, no exercício da sua competência de entidade coordenadora e

de entidade competente para a tomada de decisão global e vinculativa de toda a Administração Central, promover oficiosamente à consulta dessa entidade.

Fundamentação: Tal resulta expressamente do disposto no artigo 13.º-A, nº 2, do RJUE, dispondo para o efeito de 5 dias, e, se não fizesse, ficava impossibilitada a CCDR de emitir a decisão global e vinculativa de toda a Administração Central prevista no nº 1 do artigo 13.º-A

9. Qual é o âmbito da decisão final prevista no artigo 13.º-A/1 do RJUE? Inclui a apreciação da conformidade da operação urbanística com plano municipal de ordenamento do território?

Solução interpretativa: A decisão final da CCDR prevista no artigo 13.º-A do RJUE deve abranger todas as pronúncias exigidas pela legislação em vigor, mas não inclui uma apreciação de conformidade da operação urbanística com planos municipais de ordenamento do território.

Fundamentação: Determina o n.º 1 do artigo 13.º-A do RJUE que *«a consulta de entidades da administração central, directa ou indirecta, que se devam pronunciar sobre a operação urbanística em razão da localização é efectuada através de uma única entidade coordenadora, a CCDR territorialmente competente, a qual emite uma decisão final global e vinculativa de toda a administração central»*.

Já o n.º 8 do mesmo artigo estabelece que, *«quando a CCDR não adopte posição favorável a uma operação urbanística por esta ser desconforme com instrumento de gestão territorial, pode a CCDR, quando a operação se revista de especial relevância regional ou local, por sua iniciativa ou a solicitação do município, respectivamente, propor ao Governo a aprovação em resolução do Conselho de Ministros da alteração, suspensão ou ratificação, total ou parcial, de plano da sua competência relativamente ao qual a desconformidade se verifica»* – ora, nos termos do disposto no artigo 79.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 19 de Setembro, a competência para a aprovação dos planos municipais de ordenamento do território pertence às assembleias municipais.

Assim, e face ao exposto, afigura-se que a decisão final da CCDR prevista no artigo 13.º-A do RJUE deve abranger todas as pronúncias exigidas pela legislação em vigor, mas não deve incluir uma apreciação de conformidade da operação urbanística com planos municipais de ordenamento do território, por tal estar excluído da sua competência.

10. As entidades externas consultadas nos termos do artigo 13.º-A do RJUE podem solicitar elementos suplementares? Em caso negativo, e sendo esses elementos indispensáveis à apreciação do pedido, deve este ser indeferido?

Solução interpretativa: As entidades externas consultadas nos termos do artigo 13.º-A do RJUE podem solicitar elementos suplementares necessários à respectiva pronúncia; contudo, a solicitação não suspende a contagem do prazo de pronúncia e se à data da recepção destes elementos não permitir a sua apreciação tempestiva, a pronúncia só pode ser negativa ou condicionada se se tratar de elemento instrutório previsto na lei como de apresentação obrigatória, indispensável e cuja falta não possa ser oficiosamente suprida.

Fundamentação: Determina o artigo 13.º-A, n.º 3 do RJUE que «*as entidades consultadas devem pronunciar-se no prazo de 20 ou de 40 dias tratando-se de obra relativa a imóvel de interesse nacional ou de interesse público, sem possibilidade de suspensão do procedimento*». Consta-se, assim, que nada impede a solicitação dos elementos suplementares necessários à apreciação do pedido, mas que tal solicitação não suspende o procedimento, pelo que, se o momento da recepção destes elementos não permitir a sua apreciação tempestiva, a pronúncia só deve ser negativa ou condicionada se tratar de elemento instrutório previsto na lei como de apresentação obrigatória, indispensável e cuja falta não possa ser oficiosamente suprida.

11. Os prazos fixados no artigo 13.º-A para resposta das entidades externas prevalecem sobre os prazos estabelecidos nos diplomas que determinam a obrigatoriedade da respectiva pronúncia?

Solução interpretativa: Os prazos fixados no artigo 13.º-A do RJUE para resposta das entidades externas prevalecem sobre os prazos estabelecidos nos diplomas que determinam a obrigatoriedade da respectiva pronúncia.

Fundamentação: Esta solução decorre do disposto no artigo 7.º, n.º 2 do Código Civil, na parte em que estabelece a derrogação tácita de normas jurídicas por incompatibilidade entre as novas disposições e as regras precedentes.

12. Quando uma operação urbanística esteja simultaneamente sujeita a licenciamento municipal e a licenciamento de outra entidade (*v.g.*, EP – Estradas de Portugal, E.P.E.), e quando essa outra entidade já tiver emitido a respectiva licença, deverá essa entidade ser novamente consultada nos termos do artigo 13.º-A do RJUE?

Solução interpretativa: Quando uma operação urbanística esteja igualmente sujeita a licenciamento não municipal, tal licenciamento deve ser previamente obtido nos termos do artigo 13.º-B do RJUE e instruir o pedido de controlo prévio municipal, pelo que não há lugar a repetição de consultas.

Fundamentação: Esta solução decorre do disposto no artigo 13.º-B, n.º 1 do RJUE, o qual estabelece o seguinte: «*O interessado na consulta a entidades externas pode solicitar previamente os pareceres, autorizações ou aprovações legalmente exigidos junto das entidades competentes, entregando-os com o requerimento inicial ou com a comunicação prévia, caso em que não há lugar a nova consulta desde que, até à data da apresentação de tal pedido ou comunicação na câmara municipal, não haja decorrido mais de um ano desde a emissão dos pareceres, autorizações ou aprovações emitidos ou desde que, caso tenha sido esgotado este prazo, não se tenham verificado alterações dos pressupostos de facto ou de direito em que os mesmos se basearam*».

13. Quais são as consequências do incumprimento dos prazos previstos para a decisão final da CCDR constantes do artigo 13.º-A do RJUE?

Solução interpretativa: O incumprimento dos prazos previstos para a decisão final da CCDR constantes do artigo 13.º-A do RJUE implica o diferimento tácito da pretensão, nos termos do artigo 111.º, alínea c) do RJUE.

Fundamentação: Nos termos do artigo 111.º, alínea c) do RJUE, decorridos os prazos fixados para a prática de qualquer acto especialmente regulado no RJUE sem que o mesmo se mostre praticado, e não se tratando de acto que devesse ser praticado por qualquer órgão municipal no âmbito do procedimento de licenciamento, considera-se tacitamente deferida a pretensão, com as consequências gerais.

14. Quando existam posições divergentes entre as entidades consultadas nos termos do artigo 13.º-A do RJUE, há sempre lugar à convocação da conferência decisória?

Solução interpretativa: Quando existam posições divergentes entre as entidades consultadas nos termos do artigo 13.º-A do RJUE (ausência de unanimidade nas pronúncias), há sempre lugar à convocação da

conferência decisória, mesmo que essas posições se fundamentem em violação de normas legais ou regulamentares.

Fundamentação: Determina o artigo 13.º-A, n.º 5 do RJUE que, «*caso existam posições divergentes entre as entidades consultadas, a CCDR promove uma conferência decisória e toma decisão favorável, favorável condicionada ou desfavorável no prazo de 20 dias*», acrescentando o n.º 8 que, «*quando a CCDR não adopte posição favorável a uma operação urbanística por esta ser desconforme com instrumento de gestão territorial, pode a CCDR, quando a operação se revista de especial relevância regional ou local, por sua iniciativa ou a solicitação do município, respectivamente, propor ao Governo a aprovação em resolução do Conselho de Ministros da alteração, suspensão ou ratificação, total ou parcial, de plano da sua competência relativamente ao qual a desconformidade se verifica*».

Constata-se, assim, que mesmo uma pronúncia desfavorável emitida por uma entidade externa com fundamento em desconformidade com instrumento de gestão territorial (os quais são vinculativos, nos termos do artigo 3.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro) pode não ser inultrapassável, designadamente porque pode haver lugar, em determinadas situações, à suspensão desse instrumento de gestão territorial e, conseqüentemente, à viabilização da operação urbanística – ou seja, mesmo que existam posições divergentes fundadas em normas legais ou regulamentares, é sempre útil realizar-se a conferência decisória.

15. As pronúncias com natureza vinculativa das entidades externas mantêm essa natureza quando não tenham lugar no âmbito da conferência decisória prevista no artigo 13.º-A do RJUE?

Solução interpretativa: As pronúncias com natureza vinculativa das entidades externas mantêm essa natureza quando não tenham lugar no âmbito da conferência decisória e desde que se fundamentem em condicionamentos legais ou regulamentares e sejam recebidas dentro do prazo.

Fundamentação: O artigo 13.º, n.º 6 do RJUE determina que «*os pareceres das entidades exteriores ao município só têm carácter vinculativo quando tal resulte da lei, desde que se fundamentem em condicionamentos legais ou regulamentares e sejam recebidos dentro do prazo*». Por seu turno, o artigo 13.º-A, n.º 9 do RJUE estabelece que, «*quando a decisão seja proferida em conferência decisória, os pareceres emitidos têm natureza não vinculativa, independentemente da sua classificação em legislação especial*».

16. Qual é o tratamento que deve ser dado às pronúncias extemporâneas das entidades externas consultadas nos termos do artigo 13.º-A do RJUE?

Solução interpretativa: As pronúncias extemporâneas das entidades externas consultadas nos termos do artigo 13.º-A do RJUE consideram-se favoráveis à pretensão formulada e sem carácter vinculativo.

Fundamentação: Esta solução resulta do disposto nos nºs 5 e 6 do artigo 13.º do RJUE: «*Considera-se haver concordância daquelas entidades com a pretensão formulada se os respectivos pareceres, autorizações ou aprovações não forem recebidos dentro do prazo fixado no número anterior*»; «*Os pareceres das entidades exteriores ao município só têm carácter vinculativo quando tal resulte da lei, desde que se fundamentem em condicionamentos legais ou regulamentares e sejam recebidos dentro do prazo*».

17. Como se processa a cobrança das taxas devidas pela consulta das entidades externas no âmbito do procedimento de decisão previsto no artigo 13.º-A do RJUE?

Solução interpretativa: i) As guias são emitidas pelas entidades externas consultadas em nome do requerente e enviadas ao gestor do procedimento;

ii) O sistema informático notifica o gestor do procedimento da emissão das guias, para que este proceda à notificação do requerente para efectuar o pagamento devido;

iii) Quando o sistema informático contiver os dados necessários à notificação do requerente, as notificações referidas em ii) processam-se em simultâneo;

iv) A CCDR só pode cobrar taxas enquanto entidade externa consultada e não enquanto entidade coordenadora;

v) Uma vez que o controlo prévio das operações urbanísticas é um procedimento faseado de natureza essencialmente municipal (artigo 5.º do RJUE), a falta de pagamento das taxas devidas numa das fases do procedimento não extingue o procedimento (artigo 113.º do Código do Procedimento Administrativo – CPA), mas conduz à sua suspensão pelo prazo máximo de seis meses, findo o qual será declarado deserto (artigo 111.º, n.º 1 do CPA).

Fundamentação: Determina o artigo 111.º, n.º 1 do CPA que «*será declarado deserto o procedimento que, por causa imputável ao interessado, esteja parado por mais de seis meses, salvo se houver interesse público na decisão do procedimento*».

18. Que critérios permitem classificar as operações de loteamento como operações de «*significativa relevância urbanística*» (artigo 22.º/1 do RJUE) e as operações urbanísticas como tendo «*impacte relevante*» (artigo 44.º/5 do RJUE)?

Solução interpretativa: Pode haver critérios legais e regulamentares. Os critérios legais, que se verificam apenas em relação à “significativa relevância urbanística” constam do nº 2 do artº 22º do RJUE; os critérios regulamentares, decorrerão de regulamentos a aprovar no âmbito da competência da câmara municipal.

Fundamentação: i) Determina o artigo 22.º do RJUE que «*os municípios podem determinar, através de regulamento municipal, a prévia sujeição a discussão pública o licenciamento de operações de loteamento com significativa relevância urbanística*» (n.º 1), e que «*a consulta prevista no número anterior [n.º 1] tem sempre lugar quando a operação de loteamento exceda algum dos seguintes limites:*

a) 4 ha;

b) 100 fogos;

c) 10% da população do aglomerado urbano em que se insere a pretensão».

ii) Já o artigo 44.º, n.º 5 do RJUE estabelece que «*o proprietário e demais titulares de direitos reais sobre prédio a sujeitar a qualquer operação urbanística que nos termos de regulamento municipal seja considerada como de impacte relevante ficam também sujeitos às cedências e compensações previstas para as operações de loteamento*», embora tal classificação não transforme essas operações urbanísticas em operações de loteamento.

19. Como interpretar o disposto no artigo 48.º-A do RJUE?

Solução interpretativa: Este preceito respeita às operações de loteamento sujeitas ao regime de comunicação prévia nos termos do artigo 17.º, n.º 1 do RJUE.

Fundamentação: Determina o artigo 17.º, n.º 1 do RJUE que a informação prévia favorável sobre a viabilidade de uma operação de loteamento que seja proferida nos termos do artigo 14.º, n.º 2 (informação prévia que contempla aspectos específicos) tem por efeito a sujeição dessa operação, a efectuar nos exactos termos em que foi apreciada, ao regime de comunicação prévia – ora, é a estas operações de loteamento que se refere o artigo 48.º-A do RJUE, quando dispõe que «*sem prejuízo do disposto no artigo anterior, a alteração de operação de loteamento admitida objecto de comunicação prévia só pode ser apresentada se for demonstrada a não oposição da maioria dos proprietários dos lotes constantes da comunicação*».

20. O prazo de caducidade previsto no artigo 69.º/4 do RJUE aplica-se à declaração de nulidade dos actos praticados antes da entrada em vigor da Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro?

Solução interpretativa: O prazo de caducidade de 10 anos aplica-se à declaração de nulidade dos actos praticados antes da data da entrada em vigor da Lei n.º 60/2007.

Fundamentação: Esta solução resulta do disposto no artigo 12.º do Código Civil e da ausência de salvaguardas no regime transitório constante da Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro.

21. A expressão «*acto de autorização*» constante dos artigos 71.º/1/b) e 76.º/3 do RJUE significa «*comunicação prévia*»?

Solução interpretativa: A expressão «*acto de autorização*» constante dos artigos 71.º, n.º 1, alínea b) e 76.º, n.º 3, ambos do RJUE, significa «*admissão de comunicação prévia*» ou «*comunicação prévia admitida*».

Fundamentação: Esta solução resulta das disposições combinadas do n.º 1, alínea d) com o n.º 3, ambos do artigo 6.º do RJUE, segundo os quais as obras de urbanização em área abrangida por operação de loteamento ficam sujeitas ao regime de comunicação prévia.

22. A intervenção da CCDR prevista no artigo 108.º-A do RJUE deve ser precedida de audiência prévia do presidente da câmara municipal?

Solução interpretativa: A intervenção da CCDR prevista no artigo 108.º-A do RJUE deve ser precedida de audiência prévia do presidente da câmara municipal.

Fundamentação: Esta solução resulta das disposições conjugadas do artigo 53.º, n.º 3 com o artigo 100.º, n.º 1, ambos do Código do Procedimento Administrativo, segundo os quais o presidente da câmara municipal tem o direito de ser ouvido antes da decisão de intervenção da CCDR (*vide*, no mesmo sentido e em termos gerais, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM, *in* Código do Procedimento Administrativo Comentado, 2.ª edição, pp. 286 e 450).