



Legaliza

Gestão Urbanística (RJUE): Procedimentos de Legalização

Fernanda Paula Oliveira



1. Considerações gerais



Mudança de paradigma

- ▶ 1.º A fase da “nova construção” e da “expansão urbana”;
- ▶ 2.º O abrandamento do fenómeno da construção nova suscitou renovado interesse pela intervenção sobre o existente:
 - ▶ Reabilitação de edifícios e promoção do seu uso (o existente legal)
 - ▶ Regularização de edifícios e sua colocação no mercado (o existente ilegal)



Constatação

- ▶ Sempre existiram situações de ilegalidade;
- ▶ Nem sempre o legislador lhes deu o adequado tratamento:
 - ▶ Faltou, durante anos, o tratamento específico de operações mais atomísticas ou isoladas;
 - ▶ Tratamento mais sistemático apenas para operações com maior repercussão no território





2. Noção de legalização



Pressuposto: a demolição como *ultima ratio*

- ▶ A legalização como alternativa à demolição ou à a reposição da situação anterior à infração
 - ▶ A “destruição” da situação ilegal deve ser adotada quando não for possível assegurar a conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis;
 - ▶ Por homenagem ao princípio da proporcionalidade, só depois de concluída a apreciação sobre a viabilidade ou inviabilidade de se legalizar a atividade/operação é que se poderá lançar destes procedimentos (ponderação sobre uma possível legalização deve ter sempre lugar quer antes da ordem de reposição na situação anterior, quer depois dela, mas antes da sua execução).



Noção (situações de ilegalidade) Art. 102.º, 1 do RJUE

- ▶ Ilegalidade: operações urbanísticas realizadas:
 - ▶ Sem os necessários atos administrativos de controlo prévio (licenças e autorizações) (verificar se a operação é anterior à exigência legal de licenciamento);
 - ▶ Em desconformidade com os respetivos atos administrativos de controlo prévio (licenças e autorizações);
 - ▶ Em desconformidade com as condições da comunicação prévia (ou sem comunicação prévia, quando exigida);
 - ▶ Ao abrigo de ato administrativo de controlo prévio revogado ou declarado nulo;
 - ▶ Em desconformidade com as normas legais ou regulamentares aplicáveis.

Ilegalidades **formais** e ilegalidades **materiais**
(que podem coincidir ou não)

Seu imóvel
está legal?



3. Regimes de legalização



Vias possíveis (“alternativas” ao art. 102.ºA do RJUE)

- ▶ A jurisdicização das situações de facto decorrentes de atos nulos (efeitos putativos) – artigo 162.º, n.º 3 do CPA
- ▶ Possibilidade de reforma ou conversão de atos nulos (artigo 164.º, n.º 2 do CPA).
- ▶ Consolidação dos atos anuláveis (regime geral) e dos atos nulos (caducidade do direito a propor a ação de declaração de nulidade nos termos do artigo 69.º, n.º 4 do RJUE).
- ▶ A alteração do quadro normativo aplicável



Regimes de legalização

- ▶ Os grandes ilegais (legalização das intervenções urbanísticas e da titularidade das parcelas/lotes) – Decreto-Lei n.º 95/91 (AUGIs)
- ▶ A legalização de atividades económicas: Decreto-Lei n.º 165/2014
- ▶ A legalização de operações urbanísticas isoladas: artigos 102.º e 102.º-A do RJUE



Legalização da legalização

- ▶ Uma política de legalização?
- ▶ Uma preferência do legislador pela reintegração da legalidade?
 - ▶ aprovação ou prorrogação da eficácia de diplomas de regularização excepcional,
 - ▶ definição de vias *normais* e *comuns* que se encontram à disposição de Administração e de privados
- ▶ O princípio da proporcionalidade e da ponderação de interesses como eventual justificador desta opção





4. Legalização do artigo 102.º-A do RJUE



Como se legaliza?

- ▶ Se possível, manifestar-se-á na prática de um ato administrativo permissivo, já não de cariz preventivo, mas definitivo.
 - ▶ Antes de 2014: a prática deste ato apenas era possível se se desse cumprimento às exigências materiais e procedimentais que se impunha aos atos de controlo preventivo daquelas mesmas operações (isto é, as mesmas regras que se aplicariam caso a operação tivesse sido sujeita a controlo antes da sua realização).
 - ▶ Regime **desadequado**:
 - ▶ **do ponto de vista procedimental** (os trâmites procedimentais, a competência, os prazos, as exigências instrutórias, os motivos de indeferimento e os efeitos do silêncio seriam os mesmos)
 - ▶ **do ponto de vista material** (o *tempus regit atum* difícil quando a ilegalidade era meramente formal)



(a) Um procedimento com especificidades (artigo 102.º-A)

Iniciativa

- ▶ A legalização é assumida como um procedimento de iniciativa dos interessados (um ónus dos interessados)
- ▶ Perante a inércia: verdadeiros *poderes-deveres* e não meras faculdades à Administração em matéria de reposição da legalidade urbanística:
 - ▶ Pode ser a demolição;
 - ▶ Pode ser, nos termos da lei, uma legalização oficiosa
 - ▶ Pode ser a manutenção da situação ilegal, quando haja razões ponderosas de interesse público que desaconselhem a demolição, mas apenas se deve admitir a dispensa do impulso processual do interessado nas hipóteses em que em causa esteja um interesse público suficientemente forte que aponte para a não demolição de obras ilegais, designadamente a garantia, pelo menos a título precário e provisório, do direito à habitação.

(a) Um procedimento com especificidades (artigo 102.º-A)

Instrução

- O procedimento de legalização não tem de ser instruído com todos os elementos exigíveis na realização de uma operação nova:
 - os elementos exigíveis dependerão da pretensão concreta do requerente, admitindo-se que a câmara exija a entrega de documentos que visem comprovar o cumprimento, pela operação ilegal, de regras que visam salvaguardar a segurança e saúde das pessoas, admitindo-se a dispensa dos documentos comprovativos do cumprimento de regras destinadas a garantir o conforto e a comodidade dos utilizadores da operação urbanística (regras referentes à térmica ou à acústica dos edifícios, por exemplo) – **n.ºs 2 e 3.**
 - Dispensa-se ainda, nos casos em que não haja obras de ampliação ou de alteração a realizar, a apresentação de documentos que se prendem, precisamente, com essa execução – **n.º 4.**

(a) Um procedimento com especificidades
(artigo 102.º-A)

Tramitação

- ▶ base legal para a elaboração e aprovação de regulamentos municipais nesta matéria, os quais devem, designadamente,
 - ▶ definir os procedimentos (a tramitação procedimental) em função das operações urbanística,
 - ▶ pormenorizar e, sempre que possível, concretizar os aspetos que envolvam a formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa (o que impõe, *a contrario*, que sejam analisados os impactos urbanísticos e estéticos das operações ilegais, podendo aproveitar-se o procedimento de legalização para “emendar a mão” e exigir o cumprimento de requisitos urbanísticos essenciais).
-



(a) Um procedimento com especificidades
(artigo 102.º-A)

Tramitação

- ▶ V.g. um único procedimento que atende ao facto de a operação já estar concretizada (na maior parte das vezes não faz sentido distinguir-se licença de comunicação prévia, sobretudo na atual formatação desta), com a possibilidade de, no seu âmbito, se proceder à legalização de todas as operações envolvidas
 - ▶ Ex. no caso de edifícios ilegalmente erigidos e sem autorização de utilização, pode permitir-se a apreciação, num mesmo procedimento, e a decisão num mesmo ato, da legalização das obras e da utilização ilegalmente levada a cabo.



(a) Um procedimento com especificidades (artigo 102.º-A)

- Faz todo o sentido que o procedimento de legalização seja “montado” como um procedimento assente menos na apreciação de projetos e mais na avaliação das operações já efetuadas (através de vistorias técnicas ou peritagens).
- Fundamental que se faça menção expressa nos títulos de utilização dos edifícios legalizados que os mesmos foram sujeitos a um procedimento deste tipo, dando assim a conhecer aos consumidores (futuros compradores do imóvel) que o mesmo pode não fornecer as mesmas garantias de conforto e qualidade que um outro construído legalmente.



(a) Um procedimento com especificidades
(artigo 102.º-A)

- ▶ O procedimento de legalização não se encontra especialmente regulado no RJUE pelo que não se aplica o artigo 111.º quanto às consequências do silêncio: a não emissão de um ato não equivale ao deferimento da pretensão.
- ▶ Enquanto não se aprovar um regulamento de legalização (ou se alterar o regulamento municipal de urbanização e edificação para nele inserir normas sobre legalização), continuam a poder ser utilizados os instrumentos que até aqui existiam, em particular o licenciamento, que é o mais ajustado, com as normas diretamente aplicáveis previstas no artigo 102.º-A.



(a) Um procedimento com especificidades
(artigo 102.º-A)

Legalizações officosas (com obrigação do pagamento das taxas fixadas em regulamento municipal)

- ▶ apenas nas situações em que os interessados não promovam as diligências necessárias à legalização voluntária das operações urbanísticas
- ▶ desde que estejam em causa obras que não impliquem a realização de cálculos de estabilidade
 - ▶ tendo por único efeito o reconhecimento de que as obras promovidas cumprem os parâmetros urbanísticos previstos nos instrumentos de gestão territorial aplicáveis
 - ▶ sendo efetuada (como todos os atos de gestão urbanística), sob reserva de direitos de terceiros.



(a) Um procedimento com especificidades
(artigo 102.º-A)

Legalizações oficiosas

- ▶ O limite legal apontado é de que em causa estejam obras que não impliquem a realização de cálculo de estabilidade.
 - ▶ Razão de ser desta exigência
 - ▶ Admissibilidade de eventuais desvios à mesma (no caso de atos nulos, de acordos com os particulares, etc.)



(a) Um procedimento com especificidades
(artigo 102.º-A)

Legalizações oficiosas

- ▶ Possibilidade de oposição do interessado?
 - ▶ Os encargos imputáveis ao destinatário da ordem de legalização oficiosa (pagamento de taxas, alteração da configuração do imóvel para efeitos de pagamento de imposto municipal sobre imóveis), podem levar a essa oposição
 - ▶ Mas, constatada inviabilidade e desinteresse na sua legalização, deve ser ordenada a demolição



(b) Regras materiais mobilizáveis

Do ponto de vista material

- Admite-se a dispensa do cumprimento de **normas técnicas relativas à construção** em vigor no momento da legalização (princípio do *tempus regit actum*) cujo cumprimento se tenha tornado impossível ou que não seja razoável exigir, desde que tenham sido cumpridas as condições técnicas vigentes à data da realização da operação urbanística, competindo ao requerente fazer a prova de tal data (evitar o benefício do infrator) – **n.º 5**.
- Necessidade de prova da data da realização da operação
 - caso não se consiga provar essa data, deve exigir-se o cumprimento das regras atualmente vigentes (ou das regras reportadas ao momento em que se conseguiu comprovar já a existência daquela obra), ainda que, eventualmente, com as possibilidades de dispensa previstas no n.º 3 do artigo 102.º.



(b) Regras materiais mobilizáveis

Do ponto de vista material

- ▶ Obrigação do cumprimento das regras de ordenamento
- ▶ Solução limitada: a esmagadora maioria dos casos reporta-se a legalização de operações que, sendo ilegais por terem sido realizadas sem os necessários procedimentos de controlo preventivo, cumpriam, à data da sua realização (mas já não cumprem atualmente), todas as regras materiais aplicáveis (ou regras de planos que entretanto foram alteradas passando a impedi-las ou regras distintas das de planeamento, por estas apenas terem entrado em vigor em momento posterior). **Solução que concretiza de forma restritiva a norma constante da Lei n.º 31/2014 (artigo 59.º).**

“3 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, a lei pode dispensar o cumprimento de requisitos de legalidade relativos à construção cuja aplicação se tenha tornado impossível ou que não seja razoável exigir, assegurando o cumprimento dos requisitos atinentes à saúde pública e à segurança de pessoas e bens.”



(b) Regras materiais mobilizáveis

- ▶ Mantém pertinência a necessidade de os municípios ponderarem devidamente as situações de ilegalidade existentes no seu território e lhes darem o devido enquadramento nos respetivos instrumentos de planeamento municipal ou intermunicipal
 - ▶ Necessidade de datar as operações passíveis de serem legalizáveis
 - ▶ Inconveniência de limitar temporalmente os pedidos de legalização

