

O Novo Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

A visão de um Engenheiro

RESUMO

Qualquer alteração nos regimes jurídicos da edificação e da urbanização é uma operação complexa, revelando-se particularmente difícil quando as modificações são profundas.

É o que sucede no 555/99, diploma que introduz novos procedimentos administrativos e impõe a discussão pública de projectos, altera os prazos de resposta da administração e define formas de actuação diferenciadas face ao seu incumprimento, mexe em conceitos relativos às operações urbanísticas, institui uma taxa para pagamento de infra-estruturas urbanísticas, entre muitas outras matérias.

Este artigo procura analisar e reflectir sobre algumas das medidas expressas no diploma e antecipar as suas consequências práticas. Será que algo vai mudar?

Trata-se, no fundo, de confrontar os louváveis objectivos de mudança do novo regime com a necessidade imperiosa de modernização dos serviços prestados pela administração pública, questão fulcral que é simplesmente esquecida no 555/99.

Introdução

As matérias de licenciamento de obras particulares e de licenciamento de loteamentos urbanos (e de obras de urbanização) foram até agora tratadas de forma separada.

Daí resultaram frequentes situações de desarmonia e incoerência, o que prejudicou sectores que estão muito fortemente inter-relacionados, não apenas pelos objectivos que perseguem, como pelo conteúdo e pelas situações concretas vividas no dia a dia da gestão urbanística.

O novo regime jurídico da urbanização e da edificação, o 555/99, vem unificar num mesmo diploma aquelas matérias. É um objectivo que se saúda.

Outro aspecto fundamental reside nos procedimentos administrativos até agora adoptados, a chamada “burocracia”. Procedimentos lentos e complicados, numa máquina pesada, inadequada, ultrapassada. Também aqui o novo regime tem como objectivo a simplificação dos procedimentos administrativos de licenciamento, introduzindo 3 situações possíveis: *licenciamento* (normal), *autorização* (expedito) e *comunicação prévia* (efeitos quase imediatos). Sendo este um domínio da maior importância para a imagem da administração pública e para as relações entre esta e os administrados, estão aqui directamente em jogo questões fulcrais, de entre as quais se podem destacar:

- estratégias e práticas de ordenamento, planeamento e gestão (da evolução do espaço urbano ou agroflorestal).
- salvaguarda dos interesses públicos e privados em jogo;
- garantias reais, direitos adquiridos sob diferentes formas;
- controlo prévio dos projectos;
- responsabilidade dos projectistas;
- fiscalização durante e após a execução das obras;

Por tudo isso, o objectivo de simplificação é igualmente de aplaudir.

Interessa analisar em profundidade algumas das medidas que são expressas no novo regime, atendendo a uma prática profissional diversificada que se estende pelas regiões centro e norte, tanto apoiando a administração, como do lado do administrado.

Uma primeira conclusão a reter é que existem vantagens óbvias em tratar as matérias da urbanização e da edificação de forma conjunta, tal como em simplificar os procedimentos.

A questão a colocar é: será que esses objectivos são alcançáveis através do novo regime?

Este regime propõe-se mudar muitos procedimentos e actos. Será que alguma coisa vai mesmo mudar? A relação entre a administração e os administrados mudará?

As reflexões deste texto mais não pretendem do que contribuir para o necessário debate e confronto de ideias, não constituindo um estudo comparado do novo diploma em relação ao anterior.

Procurou-se, fundamentalmente, dar conta de uma breve análise (e até mesmo de interrogações) sobre as inovações, as evoluções favoráveis, as alterações, que suscitaram interesse potencial ao longo da leitura do texto, *com as actualizações decorrentes da publicação da Lei n.º 30-A/2000, de 20 de Dezembro*, que autoriza o Governo a alterar o regime jurídico da urbanização e da edificação no prazo de 120 dias.

Abordam-se igualmente algumas situações negativas, ou deficientemente resolvidas, tentando desta forma contribuir para a melhoria de uma ferramentá de uso imprescindível no futuro próximo.

Diplomas Revogados e Vazios Criados

O novo regime indica que serão *revogados* o *DL 445/91* (das obras particulares); o *DL 448/91* (dos loteamentos urbanos); o *DL 83/94* (dos certificados de conformidade dos projectos de obras sujeitas a licenciamento); o *DL 92/95* (embargos, demolições, reposição das condições); e os *arts. 9.º, 10.º e 165.º a 168.º* do velho *RGEU*, que neste afã de legislar e talvez pela sua proveta idade ainda vai sendo poupado.

Mas surgem aqui duas questões interessantes a analisar:

1.^a - Como é natural, *será igualmente revogada* toda a *legislação complementar* que foi surgindo para regulamentar os diplomas referidos atrás, bem como as alterações que sucessivamente foram sendo publicadas. Estarão neste caso diplomas como o *DR 63/91* (instrução de pedidos de loteamento), a *Portaria 1182/92* (parâmetros para o dimensionamento de parcelas para espaços verdes, infra-estruturas viárias e equipamentos colectivos), a *Lei 25/92*, a *Portaria 216/92*, o *DL 334/95*, o *DL 250/94*, e muitos outros que a eles vinham “agarrados”.

2.^a - No entanto, estão previstas no 555/99 mas *ainda não foram regulamentadas* questões como a *codificação das normas técnicas de construção*; a *regulamentação do regime legal dos projectos de urbanização e edificação*; a *aprovação dos modelos de aviso dos diferentes alvarás*, dos *modelos de pedidos*, de *regulamentos*, de *elementos instrutórios* dos diferentes tipos de processos.

Muitas outras questões não são tratadas, como seja os *regulamentos municipais de urbanização e edificação* (art.º 3.º); de *lançamento e de liquidação de taxas*; de *isenção de obras de “escassa relevância urbanística”* (art.º 6.º, n.º 2).

E nada se sabe ainda sobre as portarias previstas ao longo do texto para posterior publicação (art.º 9.º, n.º 4; art.º 12.º; art.º 43.º, n.º 3; art.º 76.º, n.º 1 e 6; art.º 78.º, n.º 3; art.º 123.º; art.º 128.º, n.º 3).

Este *n.º 3 do art.º 128.º* refere, aliás, que “até ao estabelecimento, nos termos do n.º 2 do art.º 43.º, dos parâmetros para o dimensionamento das áreas referidas no n.º 1 do mesmo artigo, continuam os mesmos a ser fixados por portaria do MEPAT” (ou do MAOT, na versão corrigida que agora está em análise).

A estas faltas podemos somar as *ausências de regulamentação complementar ao DL n.º 380/99, o chamado RJIGT* (fundamentais para se trabalhar nesta área), tais como:

- Critérios de classificação e reclassificação do solo, da definição da actividade dominante, das categorias relativas ao solo urbano e rural.
- Composição interdisciplinar mínima das equipas de elaboração dos planos.
- Diploma de criação do observatório “responsável pela recolha e tratamento da informação de carácter estatístico, técnico e científico relevante” (e sua relação com o INE).
- Decreto regulamentar fixando conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo (indicadores, parâmetros, simbologia, representação gráfica).
- Decreto regulamentar fixando a cartografia a utilizar nos instrumentos de gestão territorial.

Pode então dizer-se que estamos confrontados com uma edificação constituída por uma estrutura assente em alicerces pouco sólidos, ou a necessitar de reforços urgentes, onde faltam portas, janelas, paredes divisórias, electricidade.

Ou seja, onde não se pode obter a “licença”, ou “autorização”, para a sua utilização.

Ou ainda que estamos em presença de um loteamento urbano onde faltam algumas infra-estruturas urbanísticas fundamentais. As ruas estão esburacadas, existe lancil mas os passeios (de dimensão incerta) não estão concluídos, não corre água das torneiras, não há lugar ao tratamento de esgotos. O problema é sério, até porque é a administração que dá um exemplo negativo com a não publicação atempada de regulamentação tão necessária a um sector que se quer que passe a ser exemplar.

Já se passou 1 ano e 6 meses desde que este diploma foi publicado em Diário da República, tendo-se verificado que foi comunicada a suspensão no mesmo dia em que devia entrar em vigor, em 14 de Abril de 2000, mas só foi oficializada essa suspensão 3 meses mais tarde (Lei n.º 13/2000, de 20 de Julho).

Os Procedimentos: Licença, Autorização e Comunicação Prévia

O procedimento administrativo mais simples agora previsto é o da *comunicação prévia* (subsecção V do capítulo II), em que se adopta uma postura de controlo urbanístico muito reduzido.

Este procedimento decorre de uma mera comunicação à CM (sobre actos de reduzido impacto que serão tratados no ponto seguinte), contendo os documentos previstos no n.º 2 do art.º 35.º, podendo as obras iniciarem-se decorridos 30 dias sobre a entrega do pedido, a menos que a CM verifique (e tem 20 dias para isso) que as obras pretendidas não se enquadram neste tipo de procedimento (apreciação liminar, art.º 36.º). Grosso modo, será na prática um regime idêntico ao do actual licenciamento de obras de pequena dimensão.

O procedimento de *autorização* (subsecção IV) trata casos mais importantes ou complexos do que os anteriores, mas ainda de uma forma aligeirada e expedita, pois são dispensadas as consultas a entidades exteriores ao município (com as excepções previstas no art.º 37.º). Este procedimento está sujeito a uma apreciação liminar (art.º 30.º) que se pode classificar como razoavelmente precisa, o que é positivo.

Assim, este procedimento consubstancia um acto expresso da administração de autorização para a realização da operação urbanística pretendida, que se iniciará com a emissão do alvará, após cumpridos apertados prazos.

Só que com a nova redacção que se pretende dar ao art.º 4.º, n.º 2, alíneas a), b) e c), fica praticamente esvaziado de sentido este procedimento de autorização, pois o tipo de operações urbanísticas que aqui “cabem” passam a residuais (com pequenas diferenças da comunicação prévia).

Assim, a nova redacção desse art.º 4.º é um significativo passo para trás, que mais não faz do que “encher” o normal procedimento de licença.

Sem outras vantagens que não seja manter o controlo burocrático por parte dos serviços das autarquias, cuja ineficácia no cumprimento de prazos, e no tipo de informação que prestam, é comprovada.

O procedimento de *licença*, tratado na subsecção III do capítulo II, é mais ou menos idêntico ao regime actualmente em vigor.

Aplica-se fundamentalmente a casos localizados em espaços onde não existem planos ou outros instrumentos urbanísticos em vigor (plenamente eficazes), e ainda, na nova redacção que se pretende introduzir, às operações de loteamento, de construção, de ampliação ou de alteração que sejam abrangidas por plano de pormenor em vigor “que não contenha as menções constantes” nas seguintes alíneas do n.º 1 do art.º 91.º do DL n.º 380/99:

- a) A definição e caracterização da área de intervenção identificando, quando se justifique, os valores culturais e naturais a proteger;
- b) O desenho urbano, exprimindo a definição dos espaços públicos, de circulação viária e pedonal, de estacionamento, bem como do respectivo tratamento, alinhamentos, implantações, modelação do terreno, distribuição volumétrica, bem como a localização dos equipamentos e zonas verdes;
- c) A distribuição de funções e a definição de parâmetros urbanísticos, designadamente índices, densidade de fogos, número de pisos e cérceas;
- d) Indicadores relativos às cores e materiais a utilizar;
- e) As operações de demolição, conservação e reabilitação das construções existentes.

Note-se que, em termos reais, estar ou não estar o procedimento de autorização consagrado na lei (com esta redacção proposta para alterar o DL n.º 555/99), passa a ser irrelevante.

Será que alguma Câmara Municipal vai elaborar mais um plano de pormenor que seja, para ficar obrigada a prazos mais curtos?

Esta disposição constitui um verdadeiro tiro no pé do planeamento, e terá efeitos muito negativos, se for para a frente.

Projectos Sujeitos a Discussão Pública e Apreciação de Processos

Alguns aspectos que interessa realçar são os relacionados com a *discussão pública* de operações urbanísticas (art.º 22.º), a saber:

- a) Sujeição a discussão pública para as operações de loteamento em geral, realizada em termos análogos aos planos de pormenor;
- b) Hipótese de um regulamento municipal poder isentar da discussão pública operações de loteamento desde que não excedam nenhum dos seguintes limites (nova redacção):
 - 4 hectares;
 - 100 fogos;
 - 10% do aglomerado urbano em que se insere a pretensão.
- c) Sujeição a prévia discussão pública para obras de “*significativa relevância urbanística*” (mais uma vez não se sabe o seu significado), por determinação de um PMOT.

Estas são situações típicas do que não se deve fazer. Difusão de conceitos vagos, imprecisos, que permitirão o florescimento de vícios normais numa administração que funciona de acordo com o princípio: *1 País, n sistemas*.

Cada qual vai interpretar à sua maneira, e as pressões que se desenvolvem podem instrumentalizar a regulamentação da discussão pública. O que não é bom para a administração, nem para a sua relação com os agentes, devendo este tipo de disposições ser evitadas a todo o custo.

Infelizmente, o mesmo sucede nos n.ºs 1 e 2 do art.º 20.º A *inserção urbana e paisagística das edificações*, “na perspectiva formal e funcional, tendo em atenção o edificado existente” (se existir), bem como o “espaço público envolvente” (se houver) e as “infra-estruturas existentes e previstas”, apresentado como *instrumento para a apreciação do projecto de arquitectura*, dá para tudo. O preto e o branco, o sim e o não. Quem manda, decide como quiser.

O que se disse pode repetir-se no caso da *apreciação dos projectos de loteamento e obras de urbanização*, com base na *integração urbana e paisagística* (art.º 21.º). Melhor seria considerar a obrigatoriedade de os serviços da administração apresentarem um esboço ou esquema de ocupação alternativo, representativo da sua visão de integração urbana e paisagística pretendida (ainda que com esta atitude se assumam alguns riscos).

Todas as situações que dependam de critérios subjectivos, vagos e imprecisos são de evitar, até para reduzir o “atrito” daí decorrente.

Não está em causa a *discussão pública*, a qual, aliás, se poderia manifestar noutros moldes mais próximos da participação efectiva dos interessados, em que os tais projectos de dimensão relevante possam ser devidamente apreciados (os modelos suíço e sueco são referências possíveis de participação e debate bem sucedidos).

É óbvio que, como está prevista, a discussão pública está algo diminuída, condicionada, pois é realizada ao projecto já revisto de acordo com as condições fixadas pela CM e entidades consultadas, e que aquela aceita assim viabilizar. Isso dificulta posteriores alterações reclamadas por interesses de terceiros. Assim, trata-se mais de levar ao conhecimento geral da população os elementos de um processo que está prestes a ser aprovado.

Podia ter-se ido mais longe, ou dar mesmo uma panorâmica real, no terreno, do que se pretende edificar ou urbanizar.

Este tema é ainda mais actual quando se verifica que das *operações urbanísticas promovidas pela administração pública* (isentas de licença ou autorização, conforme art.º 7.º), só mesmo os *loteamentos e obras de urbanização da responsabilidade das autarquias que se localizem em área não abrangida por PU ou PP* são submetidas a discussão pública.

Mais uma vez surge uma diferenciação de conceitos e disparidade de fundamentação favorável à administração que deveria ser eliminada.

A autarquia quer, no presente caso, proceder a uma operação de loteamento. Se esta estiver inserida em PU, está dispensada da discussão pública.

Mas se a mesma operação de loteamento for da responsabilidade de privados, já só estará dispensada se houver PP para esta zona. Neste caso não basta haver PU. Será justo? Será correcto?

A autarquia pretende concretizar um *novo estádio de futebol*, ou ampliar um já existente, ou *edificar um prédio de 12 pisos*, ou *construir um elevador na colina de um qualquer castelo ou centro histórico*. Está dispensada de discussão pública, por maior impacte negativo, prejuízo que cause ou asneira que constitua. Mas se pretender, através de regulamento que elabore, que todos os edifícios com mais de 4 pisos da iniciativa privada sejam sujeitos a discussão pública, pode fazê-lo.

Parece claro que as matérias de relevante interesse para as populações, ou que representem ofensas a direitos de terceiros, devam ser publicitadas e discutidas de modo adequado, funcional. É uma nova garantia concedida aos administrados que deve ser bem aproveitada.

Mas não esqueçamos que qualquer nova fase procedimental acrescentada à apreciação de um processo é mais uma etapa para a burocracia. Mais tempo ainda para um procedimento que genericamente é considerado muito lento, pesado e burocratizado.

Como estão previstas, a questão dos projectos sujeitos a discussão pública e a forma de apreciar processos de arquitectura e de loteamentos urbanos apresenta uma relação custo/benefício desfavorável, porque sujeita a manipulações indesejáveis.

Âmbito e Competência de Aplicação dos Procedimentos

Vejam agora no quadro que para o efeito se desenvolveu, utilizando nomeadamente as disposições dos arts. 4.º, 5.º, 6.º e 7.º, a que situações se aplicam as várias formas de procedimento já atrás apresentadas.

<i>Operação Urbanística</i>	<i>Localização/Inserção</i>	<i>Proc. Administrativo</i>
Loteamento Urbano	<ul style="list-style-type: none"> a) Zona de protecção de Imóvel Classificado (IC) b) Área não abrangida por Plano de Pormenor (PP) c) Outras situações (PP eficaz) 	<ul style="list-style-type: none"> Licença Licença Autorização
Obras de Urbanização	<ul style="list-style-type: none"> a) Zona de protecção de IC b) Área não abrangida por PP c) Outras situações (PP eficaz) 	<ul style="list-style-type: none"> Licença Licença Autorização
Obras de Construção	<ul style="list-style-type: none"> a) Zona de protecção de IC (ou em vias de classific.) b) Áreas sujeitas a Servidão Administrativa (SA) ou Restrição de Utilidade Pública (RUP) c) Outras situações, seja com PP eficaz, ou em área urbana consolidada identificada em PMOT d) Outras a prever em Regulamento Municipal 	<ul style="list-style-type: none"> Licença Licença Autorização Comunicação Prévia
Obras de Ampliação	<ul style="list-style-type: none"> a) Zona de protecção de IC (ou em vias de classific.) b) Área não abrangida por PP ou Loteamento válido c) Edifícios Classificados ou em vias de Classificação d) Áreas sujeitas a SA ou RUP e) Outras situações, seja com PP eficaz, ou em área urbana consolidada identificada em PMOT 	<ul style="list-style-type: none"> Licença Licença Licença Licença Autorização
Obras de Alteração	<ul style="list-style-type: none"> a) Zona de protecção de IC (ou em vias de classific.) b) Área não abrangida por PP ou Loteamento válido c) Edifícios Classificados ou em vias de Classificação d) Áreas sujeitas a SA ou RUP e) Outras situações, seja com PP eficaz, ou em área urbana consolidada identificada em PMOT f) Obras no exterior dos edifícios g) Obras no interior de edif. não classif. ou suas fracções, que não impliquem modificações da estrut. resistente, cérceas, fachadas e formas do telhado 	<ul style="list-style-type: none"> Licença Licença Licença Licença Autorização Autorização Comunicação Prévia
Obras de Reconstrução	<ul style="list-style-type: none"> a) Zona de protecção de IC (ou em vias de classific.) b) Edifícios Classificados ou em vias de Classificação c) Áreas sujeitas a SA ou RUP d) Restantes obras 	<ul style="list-style-type: none"> Licença Licença Licença Autorização

Operação Urbanística	Localização/Inserção	Proc. Administrativo
Obras de Conservação		Isenção
Obras de Demolição	<ul style="list-style-type: none"> a) Zona de protecção de IC (ou em vias de classificação) b) Edifícios Classificados ou em vias de Classificação c) Áreas sujeitas a SA ou RUP d) Não previstas em licença ou autorização de obras de reconstrução e) Restantes obras f) A prever em regulamento municipal 	<ul style="list-style-type: none"> Licença Licença Licença Autorização Comunicação Prévia Comunicação Prévia
Trabalhos de Remodelação de Terrenos	<ul style="list-style-type: none"> a) Zona de protecção de IC (ou em vias de classificação) b) Área não abrangida por PP ou Loteamento válido c) Outras situações (PP ou Loteamento eficaz) 	<ul style="list-style-type: none"> Licença Licença Autorização
Utilização do Edifício ou suas fracções	<ul style="list-style-type: none"> a) Alteração de utilização em área não abrangida por PMOT ou Loteamento eficaz, quando a mesma não tenha sido precedida da realização de obras sujeitas a licença ou autorização b) Outras situações 	<ul style="list-style-type: none"> Licença Autorização
Outras Operações Urbanísticas	<ul style="list-style-type: none"> a) Que não estejam isentas ou dispensadas de Licença ou Autorização b) Promovidas pela Administração Pública 	<ul style="list-style-type: none"> Autorização Isenção
Destaque	<ul style="list-style-type: none"> a) Regra geral b) De 1 única parcela de prédio situado no perímetro urbano, nas condições no art.º 6.º, n.ºs 4 e 5 	<ul style="list-style-type: none"> Licença / Autorização Isenção

As disposições da lei permitem verificar que há diferenciação ao nível de competência para a concessão das várias formas de procedimento, dos actos da administração, como se pode observar.

Assunto	Competência/Delegação		Subdelegação
Inf. Prévia (geral)	Câmara	Presidente	Vereadores
Inf. Prévia (refer. a op. urban. sujeitas a autorização)	Câmara	Presidente	Vereadores e/ou Dirigentes dos serviços municipais (DSM)
Licença	Câmara	Presidente	Vereadores
Autorização	Presidente	Vereadores	DSM
Controlo Prévio (Instrução)	Presidente	Vereadores	DSM

Neste caso, poucas alterações se deverão notar em relação à situação actual, perdendo-se assim o que seria uma boa oportunidade para implementar uma atitude baseada na *seriação de processos e procedimentos logo na fase inicial*, e que seria favorável ao próprio funcionamento dos serviços da administração (que ficariam libertados de todo o material mal instruído, incompleto, duvidoso mesmo).

Mas esta atitude teria que ser tomada logo na entrada dos processos, com informação imediata ao requerente, só passando nesse crivo os que se revelassem totalmente bem instruídos.

Na era do CAD, do SIG, da informática e da informação geo-referenciada, das bases de dados relacionadas, da digitalização, da programação mais diversa, este tipo de procedimentos já se começa a vulgarizar. Veja-se o caso de uma autarquia, neste caso a de *Oeiras* e o seu Gabinete de Estudos (agora *Município*, Instituto de capitais públicos aberto a colaboração com outras câmaras). Constitui um exemplo excelente do modo como a Administração Central e a Local se devem apoiar uma à outra.

Seria igualmente uma boa oportunidade para atribuir verdadeira eficácia aos termos de responsabilidade dos projectistas, tornando-os directa e plenamente responsáveis pelas falhas e omissões processuais e regulamentares, com tudo o que isso significa aos nível dos “cartões amarelos” ou, em último recurso, “vermelhos”.

Parece claro que o regime que vai entrar em vigor não dá os passos necessários para instituir um sistema baseado na plena responsabilização profissional dos projectistas, mantendo-se uma posição dúbia que tem reflexos negativos — nos prazos, nos procedimentos, na gestão urbanística.

E não nos esqueçamos que as CM têm sempre a faca e o queijo na mão para actuar quando a situação o imponha (vistorias, acompanhamento, embargos, cassação de alvarás, demolições, reposição da situação inicial, coimas, contra-ordenações, processos crime, penalizações várias).

Taxas Aplicáveis às Operações Urbanistas

O capítulo V trata este tema, através da instituição de uma *TRIU* (taxa pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas).

As novidades neste domínio são as seguintes:

1.º - Passam a estar sujeitas a TRIU as obras de construção ou ampliação em áreas não abrangidas por operação de loteamento ou alvará de obras de urbanização. Independentemente da localização, idade da edificação existente, eventual contributo anterior. Parece uma generalização dificilmente fundamentável em inúmeros casos concretos.

2.º - Ao nível da informação prévia a CM já terá de apresentar uma estimativa dos encargos urbanísticos devidos (art.º 14.º, n.º 2, alínea e). É uma medida positiva.

3.º - Há um esforço para apoiar a forma de calcular as taxas previstas em sede de regulamento municipal (art.º 116.º, n.º 5). Contudo, esse esforço de fundamentação é pouco profundo e insuficiente. *Falta-lhe consistência.*

Falta *adequar essa taxa* com todas as *contribuições, taxas, impostos, sisas, derramas*, etc., que ainda *coexistem*, alguns em manifesta duplicação. Bem como considerar nos investimentos previstos os financiamentos a fundo perdido que forem sendo obtidos.

Falta activar uma obrigatoriedade de *cada município calcular e demonstrar*, caso a caso e em permanência, a necessidade de realização, ampliação, alteração ou reforço das infra-estruturas, para transparência do sistema.

Falta *fazer o levantamento* (e mantê-lo actualizado) das infra-estruturas existentes, estado de conservação e disponibilidades, para se poder analisar eficazmente o impacte de cada operação urbanística pretendida.

Falta mostrar como se equilibram as *melhorias realizadas por quem avança* (e paga as taxas), *face a terceiros* que posteriormente lancem as suas operações urbanísticas (as infra-estruturas podem ser comuns, estão executadas, quem deve pagar a quem).



Falta referir o que acontece no caso de *não existirem regulamentos municipais* (não haverá pagamento de taxas?).

Falta definir qual o *prazo de realização das obras de infra-estruturação a cargo do município*, tornadas necessárias e pagas pelas operações urbanísticas que se vão realizando, e estipular o que deve acontecer se não forem executadas.

Faltará *diferenciar o contributo* das áreas *consolidadas* face às *urbanizáveis* para o cálculo da TRIU. E falta, obviamente, considerar para efeitos da TRIU, todas as *operações de loteamento, obras de urbanização e edificações realizadas pela administração pública*, tanto para o cálculo bem fundamentado das taxas, como muito naturalmente para o seu pagamento.

Não se concebe que as operações promovidas pela administração pública possam ser isentadas do pagamento da TRIU, a menos que executem as infra-estruturas necessárias ao seu funcionamento dentro do sistema urbano.

Pode dizer-se que algumas destas lacunas cabem nos regulamentos municipais a aprovar. Isso é verdade, mas apenas em parte — e pouco significativa.

Formas de Actuação Face ao Incumprimento de Prazos Processuais

A distinção entre as figuras de procedimento — licença, autorização e comunicação prévia — tem importância na forma jurídica encontrada para a atitude que os particulares devem tomar, em face do silêncio da administração, uma vez contados os prazos para os seus actos.

Assim, no caso do licenciamento, desaparece a figura do deferimento tácito, substituído pela *intimação judicial para a prática do acto legalmente devido* (art.º 112.º).

Esta intimação, requerida aos tribunais administrativos como processo qualificado de urgente, é uma consequência directa da revisão do art.º 268.º da CRP, realizada em 1997 (acções de intimação da administração para a prática de actos devidos).

A partir dessa intimação, o interessado pode dar início à execução das operações pretendidas, desde que pagas as taxas devidas (aqui pode haver alguma “resistência” por parte da administração).

Por outro lado, para o bem e para o mal, qualquer recurso da administração não tem efeitos suspensivos. Quanto ao procedimento da *autorização*, aplica-se aqui o *deferimento tácito* (art.º 113.º), logo que esgotado o prazo para a decisão administrativa.

Neste caso a pretensão considera-se tacitamente deferida, não sendo necessário o recurso aos tribunais. O interessado pode dar início à sua operação de imediato, desde que proceda ao pagamento das taxas devidas (ou mostre que as pagou mediante depósito bancário, caução, garantia bancária ou outra forma legalmente aceite).

Parece simples, mas a aparência pode enganar.

Um aspecto prático: um estudo geral de loteamento urbano, ou um projecto de arquitectura, sujeitos em qualquer dos casos ao procedimento de autorização, não são respondidos a tempo. Estão tacitamente deferidos.

Mas isso não quer dizer que as obras possam ter início, até porque não são apresentados, nessa fase, os projectos de especialidades.

O que parece significar neste caso o deferimento tácito é que, uma vez aprovado por essa via o estudo de loteamento ou o projecto de arquitectura, podem ser entregues os projectos das especialidades, mantendo-se o procedimento administrativo em vigor.

Parece incontestável que, em matéria tão delicada como a relação entre administração e administrados, com a sensibilidade levada ao rubro pelas tensões entre a burocracia e as formas de intimação ou

deferimento tácito, mais recursos contenciosos decorrentes, a criação de *comissões arbitrais* para resolverem os conflitos emergentes da aplicação do novo regime e dos futuros regulamentos municipais é uma medida muito útil, acertada e necessária.

Assim, a institucionalização de *centros de arbitragem* como forma extrajudicial de tratar problemas de procedimentos, urbanização e edificações, é fulcral para a própria solvência do sistema.

No caso da *comunicação prévia*, o silêncio da administração obviamente defere tacitamente a pretensão, com as consequências legais gerais.

Algumas Inovações e Questões a Analisar

Trata este ponto de alguns aspectos que despertaram atenção para análise futura, a qual será progressivamente ampliada.

1.º - Licenças Parciais para construção de estrutura (art.º 23.º, n.º 5).

Para os casos previstos na lei, após a entrega de todos os projectos de especialidades, e estando aprovado o projecto de arquitectura, pode obter-se essa licença parcial.

Medida positiva (em situações de perigo, ruína, ou para beneficiar de condições meteorológicas mais favoráveis).

Já mais estranho é que o mesmo artigo obrigue a prestar caução para demolição da mesma estrutura até ao piso de menor cota em caso de indeferimento. Indeferimento de quê, se a arquitectura foi deferida?

2.º - Reapreciação dos Pedidos (art.º 25.º)

Para além de permitir a utilização de elementos do processo que permaneçam válidos, trata-se aqui de transferir para o interessado o compromisso de realizar os trabalhos, ou assumir os encargos da sua execução, nomeadamente das infra-estruturas necessárias por sobrecarga incomportável para as existentes.

Assim, uma eventual decisão de indeferimento pode transformar-se em deferimento.

Como ligar esta situação com a TRIU a cobrar, se esta taxa apontar para valores mais reduzidos?

E será que o disposto no n.º 6 do art.º 25.º não invalida todo o resto do articulado, no caso de a CM não assumir interesse em realizar os trabalhos ou infra-estruturas que outrem se propõe pagar?

3.º - Parâmetros de Dimensionamento das Áreas para Espaços Verdes, Infra-estruturas e Equipamentos (art.º 43.º, n.º 2)

Os parâmetros a aplicar passam a ser os que estiverem definidos em PMOT, de acordo com as directrizes estabelecidas no PNPOT e em PROT.

A prática de muitas autarquias e equipas projectistas dos PMOT levou ao não estabelecimento de parâmetros próprios, adequados aos casos estudados, mas à sua remissão para os valores constantes da Portaria 1182/92.

Este hábito foi sempre por mim combatido, considerando-o falho da lógica dos locais e denunciador de alguma falta de capacidade de análise.

Agora que a Portaria é revogada, quais serão, neste caso, os parâmetros a aplicar? Terão que ser revistos esses Planos, ou adoptarão os indicadores que vierem a ser publicados?

4.º - Reversão (art.º 45.º)

Havendo aqui matéria importante para o tratamento justo de situações de alteração de usos, consubstanciados por abusos por parte da autarquia, já não se percebe quais os objectivos que levaram a que, no n.º 4, uma parcela revertida e que era anteriormente destinada a equipamento colectivo, passe a ter que ficar afectada a *espaço verde*.

Os Prazos Previstos no Diploma

Acto (Que Obriga a Resposta da Administração)

	Prazo (dias)
<i>Parecer prévio da CM sobre operações urbanísticas promovidas pela administração pública (art.º 7.º, n.º 2)</i>	20
<i>Solicitação da indicação das entidades que devam emitir parecer (art.º 9.º, n.º 7)</i>	15
<i>Despacho de rejeição liminar de pedidos:</i>	
<i>a) por falta de elementos (art.º 11.º, n.º 2)</i>	8
<i>b) por inobservância de normas legais e regulamentares (art.º 11.º, n.º 3)</i>	15

Pedido de Informação Prévia

<i>a) Consulta às entidades que devam emitir parecer (art.º 19.º, n.º 4)</i>	10
<i>b) Parecer das entidades consultadas (art.º 19.º, n.º 5 a 8)</i>	20
<i>c) Deliberação da CM (art.º 16.º, n.º 1)</i>	20

Licença

(o art.º 17.º, n.º 3, estipula que os prazos para a decisão sobre pedidos de licenciamento ou autorização instruídos com informação prévia são reduzidos para metade)

<i>a) Consulta às entidades que devam emitir parecer (art.º 19.º, n.º 4)</i>	10
<i>b) Parecer das entidades consultadas (art.º 19.º, n.º 5 a 8)</i>	20
<i>c) Deliberação sobre o projecto de arquitectura (art.º 20.º, n.º 3)</i>	30
<i>d) Consulta às entidades que devam emitir parecer sobre projectos de especialidade (art.º 20.º, n.º 7)</i>	10
<i>e) Parecer das entidades consultadas (1)</i>	(?)
<i>f) Deliberação da CM sobre operação de loteamento (art.º 23.º, n.º 1) (2)</i>	45
<i>g) Deliberação da CM sobre obras de urbanização (art.º 23.º, n.º 1) (2)</i>	30

Autorização

<i>a) Deliberação da CM sobre operação de loteamento (art.º 29.º, n.º 1 a 3) (2)</i>	30
<i>b) Deliberação da CM sobre demais operações (art.º 29.º, n.º 1 a 3) (2)</i>	20

Comunicação Prévia

<i>a) Apreciação liminar pela CM (art.º 36.º, n.º 1)</i>	20
<i>b) Início das obras (art.º 35.º)</i>	30

<i>Consulta e parecer da CCR no caso de operações de loteamento em áreas não abrangidas por PMOT</i>	(?)
<i>Realização de vistorias (art.º 65.º)</i>	30
<i>Emissão do alvará de licença ou de autorização (art.º 76.º)</i>	30
<i>Informações previstas no direito à informação de qualquer interessado (art.º 110.º)</i>	10

Nota 1 — Esta eventual ausência terá que ser rapidamente ultrapassada (procedimento de licença, alínea e).

Nota 2 — No procedimento de licença, toda a parte que se refere a loteamentos e obras de urbanização está deficientemente tratada e resolvida, prestando-se a confusões. Por exemplo, não há referências quanto à necessidade de discussão pública sucessiva para os projectos que sejam alterados por força de deliberações camarárias.

Por outro lado, deverá intuir-se que os projectos de especialidades, que só surgem a posteriori no processo, após a aprovação do loteamento, são os designados projectos de obras de urbanização. A consulta às entidades que devam pronunciar-se, neste caso para o licenciamento dos projectos de especialidades (questões de electricidade, telecomunicações, gás, água, saneamento, ou mesmo arruamentos), como é que se apresenta? Haverá remissão para o art.º 19.º? Tomando como analogia o procedimento em relação aos projectos de especialidades posteriores à aprovação do projecto de arquitectura, terá havido esquecimento?

O mesmo se pode aplicar no procedimento de autorização, só resolúvel se os prazos para consulta a entidades externas (para efeitos de projectos de especialidades de obras de urbanização) forem os que constam do art.º 19.º

É que a existência de PP aprovado não desobriga entidades que tutelam a electricidade, o gás, os arruamentos de cariz nacional, as telecomunicações de analisarem os projectos de especialidades das obras de urbanização.

No quadro estão representados os prazos referentes aos diversos actos da administração, de forma simplificada. O estabelecimento do momento de início de contagem dos prazos assinalados obriga à consulta dos artigos citados, pois só se aplicam a contar da recepção dos últimos elementos documentais necessários.

Estes são alguns dos tempos de resposta com maior interesse, os quais deveriam ser monitorizados, até para se avaliar do seu cumprimento efectivo. É um domínio fulcral para aferir não apenas da capacidade e/ou boa fé da administração cumprir o que ela determina para si própria, mas também para demonstrar de que modo o novo regime se vai adaptar à actual burocracia.

Obrigando a apertados prazos, reforça-se a necessidade de modernização da administração e dos seus serviços, que deverão evoluir para formas de gestão urbanística integrada, ágil e capaz. Isto a menos que o “status quo” se mostre mais forte do que as boas intenções expressas.

Sendo certo que muitos aspectos de importância não são aqui tratados, não é menos correcto afirmar que uma análise completa a este tão extenso regime (e ainda assim incompleto) seria motivo suficiente para a publicação de um conjunto de reflexões alargadas (tanto sobre o aspecto de comparação dos regimes, como de anotação do que vai entrar em vigor, para o tornar mais manuseável e perceptível), assumindo a forma de *Manual*.

Esta é uma prática corrente nos restantes países europeus. *De que está a nossa administração à espera?*



(José Eduardo Simões)

Assistente Convidado do Dep. de Eng. Civil da Universidade de Coimbra