

■ COLEÇÃO FORMAÇÃO CONTÍNUA ■

Direito do Urbanismo

2014 - 2017

JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL

JULHO 2018

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



Diretor do CEJ

João Manuel da Silva Miguel, Juiz Conselheiro

Diretores Adjuntos

Paulo Alexandre Pereira Guerra, Juiz Desembargador

Luís Manuel Cunha Silva Pereira, Procurador-Geral Adjunto

Coordenador do Departamento da Formação

Edgar Taborda Lopes, Juiz Desembargador

Coordenadora do Departamento de Relações Internacionais

Helena Leitão, Procuradora da República

Grafismo

Ana Caçapo - CEJ


Capa

Edifício do CEJ

Foto

Victor Pimenta - CEJ





O Direito do Urbanismo é uma matéria em profunda mutação e com interesse actual e evidente, uma área nova na qual doutrina e jurisprudência vêm reflectindo e decidindo, estando mais do que justificada a reiterada inclusão de temáticas que o envolvem nos Planos de Formação do Centro de Estudos Judiciários.

Através do presente e-book edita-se agora um conjunto de intervenções ocorridas entre 2014 e 2017, na área do Direito Administrativo.

Na semana em que o CEJ publica também o e-book "[Direito do Urbanismo-2014](#)", no qual a vertente penal e contraordenacional do Direito do Urbanismo é abordada, ficam publicados dois instrumentos de trabalho para magistrados/as, advogados/as (e, claro, para toda a Comunidade Jurídica), que permitem ao CEJ deixar o seu contributo para a leitura das várias dimensões em que aquele se concretiza.

(ETL)

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Ficha Técnica

Nome:

Direito do Urbanismo - 2014-2017

Jurisdição Administrativa e Fiscal:

Margarida Reis – Juíza de Direito, Docente do CEJ e Coordenadora da Jurisdição

Marta Cavaleira – Juíza de Direito e Docente do CEJ¹

Fernando Martins Duarte – Juiz de Direito e Docente do CEJ²

Ana Celeste Carvalho – Juíza Desembargadora e Docente do CEJ³

Sofia David – Juíza Desembargadora e Docente do CEJ

Coleção:

Formação Contínua

Plano de formação 2014/15, 2015/16 e 2016/17:

Temas de Direito Administrativo de 2017 (do tipo C, ocorrida em 19, 26-05-2017 e 2 e 9-7-2017)

Direito do Urbanismo (do tipo B, ocorrida em 16 e 17-03-2017)

Temas de Direito Administrativo de 2016 (do tipo C, ocorrida em 5,12, 19 e 26-02-2016)

Temas de Direito Administrativo de 2015 (do tipo C, ocorrida em 8,15,22 e 29-03-2015)

Conceção e organização:

Ana Celeste Carvalho e Sofia David

Intervenientes:

Alexandra Aragão – Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Anabela Coito – Chefe da Divisão de Regulação e Assessoria Jurídica da Direção Geral do Território

Bernardo Azevedo – Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Duarte de Almeida – Advogado/Colaborador do ICJP da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Dulce Lopes – Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Fernanda Paula Oliveira – Professora Auxiliar na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Fernando Alves Correia – Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Fernando Nunes da Silva – Professor do Instituto Superior Técnico e Investigador do CERIS/CESUR, Universidade de Lisboa

Francisco Paes Marques – Professor Auxiliar na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Jaime Valle – Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Joana Castro de Almeida – Professora do Instituto Superior Técnico e Investigadora do CERIS/CESUR, Universidade de Lisboa

Jorge Alves Correia – Professor Auxiliar na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

¹ Desde fevereiro de 2018.

² Desde abril de 2018.

³ À data da ação de formação.

Jorge Carvalho – Professor Associado Convidado na Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro

Leones Dantas – Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça

Licínio Lopes Martins – Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Luís Filipe Colaço Antunes – Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade do Porto

Sofia David³ – Juíza Desembargadora do Tribunal Central Administrativo Sul e Docente do Centro de Estudos Judiciários

Vieira de Andrade – Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Revisão final:

Edgar Taborda Lopes – Juiz Desembargador, Coordenador do Departamento da Formação do CEJ

Ana Caçapo – Departamento da Formação do CEJ

Notas:

Para a visualização correta dos e-books recomenda-se o seu descarregamento e a utilização do programa Adobe Acrobat Reader.

Foi respeitada a opção dos autores na utilização ou não do novo Acordo Ortográfico.

Os conteúdos e textos constantes desta obra, bem como as opiniões pessoais aqui expressas, são da exclusiva responsabilidade dos/as seus/suas Autores/as não vinculando nem necessariamente correspondendo à posição do Centro de Estudos Judiciários relativamente às temáticas abordadas.

A reprodução total ou parcial dos seus conteúdos e textos está autorizada sempre que seja devidamente citada a respetiva origem.

Forma de citação de um livro eletrónico (NP405-4):

AUTOR(ES) – **Título** [Em linha]. a ed. Edição. Local de edição: Editor, ano de edição.
[Consult. Data de consulta]. Disponível na internet: <URL:>. ISBN.

Exemplo:

Direito Bancário [Em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2015.

[Consult. 12 mar. 2015].

Disponível na

internet: <URL: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/Direito_Bancario.pdf.

ISBN 978-972-9122-98-9.

Registo das revisões efetuadas ao e-book

Identificação da versão	Data de atualização
1.ª edição – 03/07/2018	

Direito do Urbanismo

2014-2017

Índice

1. A execução das contraordenações urbanísticas Licínio Lopes Martins	9
2. A tramitação da fase judicial das contra-ordenações urbanísticas Sofia David	37
3. Contrato e licenciamento de operações urbanísticas no RJUE Jorge Alves Correia	91
4. Contraordenações urbanísticas: âmbito e fase administrativa do processo Fernanda Paula Oliveira	113
5. Direito dos Resíduos Alexandra Aragão	159
6. Novidades no regime jurídico da urbanização e da edificação Duarte de Almeida	203
7. Direito do urbanismo e prevenção de catástrofes naturais Dulce Lopes	207
8. Execução dos planos, perequação e indemnização Jorge Carvalho	249
9. A proteção jurídica dos terceiros em matéria urbanística Francisco Paes Marques	253
10. Planeamento urbanístico - da elaboração dos planos urbanísticos ao seu contencioso Anabela Coito	257
11. Comunicações prévias, licenças urbanísticas, autorizações de utilização e contencioso administrativo Dulce Lopes	323
12. Os Instrumentos de Gestão Territorial e as Normas Técnicas de Urbanização e Edificação Fernando Nunes da Silva Joana Castro de Almeida	361
13. A nulidade urbanística Luís Filipe Colaço Antunes	387

14. O Contencioso dos Planos Urbanísticos à Luz das Recentes Reformas Legislativas Alves Correia	395
15. Demolição de construções ilegais como ultima ratio (a demolição e a legalização - critérios e limites) Vieira de Andrade	419
16. Contratos sobre o domínio privado municipal: contratos mistos de atribuição de direitos de superfície de terrenos do domínio privado municipal para a edificação e exploração e contratos de concessão ou de concessão de exploração – entre o direito público e o direito privado. A (in)competência dos tribunais administrativos Licínio Lopes Martins	423
17. Licença Ambiental e Avaliação de Impacte Ambiental Alexandra Aragão	427
18. O novo regime das contraordenações ambientais e do ordenamento do território Leones Dantas	477
19. Regime jurídico da delimitação das áreas de reabilitação urbana. A obrigação de reabilitar e o seu incumprimento. A realização de obras coercivas, a expropriação e a venda forçada de imóveis em áreas de reabilitação urbana Jaime Valle	481
20. Regime da caducidade, renovação, transmissão da posição do titular do direito e da revogação por mérito, por alteração das circunstâncias e por ilegalidade superveniente Bernardo Azevedo	485

1.

A execução das contraordenações urbanísticas

Licínio Lopes Martins



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

A EXECUÇÃO DAS CONTRAORDENAÇÕES URBANÍSTICAS

Licínio Lopes Martins*

Centro de Estudos Judiciários

Temas de Direito Administrativo

A execução das contra-ordenações urbanísticas

26-5-2017

Sumários de apoio
Licínio Lopes Martins

* Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

I - A actividade sancionatória da Administração: enquadramento prévio

1. Sanções administrativas

a) **Competência para a aplicação:** autoridades administrativas

b) **Fundamentação:** punir uma infracção às leis e regulamentos administrativos ou o incumprimento de uma medida administrativa obrigatória

c) **Pressupostos:** verificação de um ilícito administrativo (infracção disciplinar, ilícito contratual, contra-ordenação, etc.), **com culpa dos arguidos**

d) **Conteúdo:** sanções pecuniárias; suspensão de actividades; encerramento de estabelecimentos; inibições profissionais, etc.

e) **Controlo judicial:** Tribunais Administrativos (excepto no caso do ilícito de mera ordenação social - contra-ordenações -, em que a competência cabe, em geral, aos Tribunais Judiciais ou a jurisdições especializadas)

2. Relativamente ao ilícito de mera ordenação social, a alteração ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) e de legislação avulsa

a) O ETAF revisto atribuiu à jurisdição administrativa a competência para as "**Impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo** (alínea l) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF)

b) E a Lei n.º 114/2015, de 28-8, que alterou a Lei-quadro das contra-ordenações ambientais (Lei n.º 50/2006, de 29-8) veio estabelecer: "**Caso o mesmo facto dê origem à aplicação, pela mesma entidade, de decisão por contraordenação do ordenamento do território, prevista na presente lei, e por contraordenação por violação de normas constantes do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, a apreciação da impugnação judicial da decisão adotada pela autoridade administrativa compete aos tribunais administrativos** - artigo 75.º-A

3. Afinidade dos princípios sancionatórios (sanções penais e sanções administrativas): legalidade (tipicidade); ilicitude e culpa; proibição de “*bis in idem*”; não retroactividade; direito de defesa; proporcionalidade; e recurso judicial

4. O ilícito de mera ordenação social: a actividade administrativa sancionatória no âmbito o ilícito de ordenação social

4.1. O designado “ilícito de mera ordenação social”, cujo regime geral constante do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro - RGCO (alterado, por último, pela Lei n.º 46/2011, de 24 de Dezembro, que criou o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão), **tem, em geral, como fundamento a violação de normas jurídicas que prescrevem imposições e proibições de condutas a adoptar pelos particulares com o objectivo da prevenção e do controlo de perigos ou que, de qualquer modo, determinam uma ordenação da vida em sociedade**

4.2. E está em causa um ilícito que se projecta no âmbito de relações gerais de Direito Administrativo, pelo **que a decisão punitiva pode recair sobre “qualquer pessoa”, singular ou colectiva, sujeita ao cumprimento de uma norma geral que estabelece uma obrigação ou um dever**

4.3. Nos termos da lei (RGCO), **o facto ilícito diz-se contra-ordenação por ser sancionado com uma coima** (sanção pecuniária, sanção económica) **e, eventualmente, com as designadas sanções acessórias** (v.g., perda de objectos, interdição do exercício de uma profissão, encerramento do estabelecimento cujo funcionamento esteja sujeito a autorização administrativa)

4.3.1. A noção legal de contra-ordenação (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, que institui o ilícito de mera ordenação social e o respectivo regime processual): **“Constitui contra-ordenação todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima”**

4.3.2. Sanções acessórias: para além da aplicação da **coima (sanção principal)**, pode também ser aplicada ao arguido uma **sanção acessória** (artigo 21.º do DL n.º 433/82, de 27-10)

5. Algumas características do ilícito de mera ordenação social

5.1. A relativa indeterminação na definição dos ilícitos e considerável amplitude das sanções

a) **Na fixação dos limites mínimos e máximos da sanção principal** (p. ex., uma sanção pecuniária - coima - pode variar entre 25 mil e 5 milhões de euros);

b) E nas **sanções acessórias**, que podem variar entre a interdição em participar em feiras até à “expulsão” de município: (artigo 99.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação “Sanções acessórias”:

a) A apreensão dos objetos pertencentes ao agente que tenham sido utilizados como instrumento na prática da infração;

b) A interdição do exercício no município, até ao máximo de quatro anos, da profissão ou atividade conexas com a infração praticada;

c) A privação do direito a subsídios outorgados por entidades ou serviços públicos”

5.2. A relativa discricionariedade administrativa na aplicação das sanções (o que suscita questões quanto à determinabilidade, previsibilidade, segurança e certeza jurídicas)

5.3. Iniciativa administrativa (oficiosa) no procedimento sancionatório (reserva da Administração e os princípios da legalidade/oportunidade)

5.4. E as exceções, cada vez mais frequentes, **ao princípio da proibição da reformatio in pejus** (no ambiente, na concorrência, nas actividades financeiras)

5.5. E a progressiva expansão do ilícito de mera ordenação social, mas, em geral, a remissão para aplicação subsidiária do RGCO

5.5.1. Por ex., e de forma não exaustiva:

- Contra-ordenações ambientais; Contra-ordenações no âmbito do urbanismo e do ordenamento do território; Contra-ordenações marítimas; Contra-ordenações laborais; Contra-ordenações tributárias; Contra-ordenações no domínio dos transportes (terrestres, aéreos, ferroviários); Contra-ordenações no âmbito do regime de protecção dos bens públicos (património público); Contra-ordenações no âmbito da segurança social; Contra-ordenações no âmbito das actividades portuárias; Contra-ordenações no âmbito do património histórico e cultural; Contra-ordenações no âmbito das actividades desportivas; Contra-ordenações no âmbito da saúde pública; Contra-ordenações no âmbito do consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas; Contra-ordenações no domínio da regulação pública das actividades económicas e sociais e no domínio das actividades financeiras; Etc.

5.5.2. A regra de que o Tribunal material e territorialmente competente para executar uma decisão proferida por uma autoridade administrativa que aplicou uma coima (título executivo) em processo contra-ordenacional é aquele que seria competente para a impugnação dessa mesma decisão

6. O procedimento administrativo de aplicação de sanções no âmbito do direito de mera ordenação social

6.1. O procedimento administrativo geral ou comum -> disciplinado no RGCO

6.2. Procedimentos administrativos especialmente previstos para a aplicações de sanções similares (p. ex., contra-ordenações ambientais, contra-ordenações marítimas, contra-ordenações no domínio da regulação pública das actividades económicas e sociais, contra-ordenações no domínio da actividade financeira, contra-ordenações laborais, contra-ordenações fiscais, etc.)

6.2.1. Em geral, a remissão desses regimes para aplicação subsidiária do RGCO

7. Fases estruturais do processo de aplicação de sanções: a distinção entre a fase administrativa e a fase judicial

a) A fase necessária: a administrativa (aplicação da sanção pela autoridade administrativa)

b) A fase eventual: a judicial (apenas funcionará quando o arguido impugne o acto punitivo da Administração)

7.1. Alguns princípios-regra da fase administrativa

7.1.1. A aplicação subsidiária do Código de Processo Penal à fase administrativa de aplicação de sanções (principais e acessórias):

Artigo 41.º, n.º 1, do RGCO

“Direito subsidiário

1 - Sempre que o contrário não resulte deste diploma, são aplicáveis, devidamente adaptados, os preceitos reguladores do processo criminal”

E também, quanto à parte substantiva, a aplicação subsidiária do Código Penal: “Em tudo o que não for contrário à presente lei aplicar-se-ão subsidiariamente, no que respeita à fixação do regime substantivo das contra-ordenações, as normas do Código Penal” (artigo 32.º do RGCO)

7.1.2. A equiparação das autoridades administrativas ao “estatuto de órgãos de polícia criminal”: “No processo de aplicação da coima e das sanções acessórias, as autoridades administrativas gozam dos mesmos direitos e estão submetidas aos mesmos deveres das entidades competentes para o processo criminal, sempre que o contrário não resulte do presente diploma (artigo 41.º, n.º 2, do RGCO)

No essencial, gozam dos mesmos direitos e deveres quanto:

- a) Aos poderes de promoção do procedimento sancionatório, incluindo a respectiva instauração;
- b) Aos poderes de instrução do procedimento;
- c) Aos poderes de decisão (de decisões interlocutórias e decisão final)

7.1.3. O princípio da iniciativa oficiosa do procedimento administrativo sancionatório (princípio da oficialidade)

Artigo 54.º, n.º 1, do RGCO

“1 - O processo iniciar-se-á officiosamente, mediante participação das autoridades policiais ou fiscalizadoras ou ainda mediante denúncia particular”

E o artigo 48.º do RGCO - “Da polícia e dos agentes de fiscalização”):

“1 - As autoridades policiais e fiscalizadoras deverão tomar conta de todos os eventos ou circunstâncias susceptíveis de implicar responsabilidade por contra-ordenação e tomar as medidas necessárias para impedir o desaparecimento de provas.

2 - Na medida em que o contrário não resulte desta lei, as autoridades policiais têm direitos e deveres equivalentes aos que têm em matéria criminal.

3 - As autoridades policiais e agentes de fiscalização remeterão imediatamente às autoridades administrativas a participação e as provas recolhidas”

8. As principais fase do procedimento administrativo sancionatório disciplinado no Regime Geral das Contra-Ordenações

Fase da imputação da contra-ordenação (“acusação”)

Os elementos típicos ou essenciais da imputação (no entanto, deve ter-se sempre em conta o disposto em leis especiais/sectoriais, podendo, aqui, haver alguma “elasticidade” no regime da imputação - p. ex., um mero auto ou um relatório da inspecção/fiscalização):

- a) Factos constitutivos da infracção;
- b) Legislação violada (identificação de normas violadas) que sancione os factos praticados (ou as omissões);
- c) O prazo de defesa (prazo razoável, caso não exista um prazo especialmente previsto);
- d) A (eventual) possibilidade de pagamento voluntário da coima e as consequências do não pagamento

Fase de defesa e audiência do arguido: os três momentos fundamentais do exercício do direito de defesa pelo arguido

a) Momento da “acusação” ou, como diz a lei, no momento em que **“a contra-ordenação que lhe é imputada”** – artigo 50.º do RGCO (Nota: o procedimento administrativo de contra-ordenação não tem uma estrutura acusatória como o processo penal, ficando, assim, afastada a aplicação do regime da acusação em processo penal, previsto no artigo 283.º do Código de Processo Penal)

O arguido pode, neste momento:

- i) Pronunciar-se** sobre a contra-ordenação que lhe é imputada, contestando-a;
- ii) Alegar** as suas razões para convencer ou persuadir a autoridade administrativa a não avançar com a sua pretensão sancionatória
- iii) Aceder aos elementos do processo** (direito de acesso que é naturalmente mais amplo a partir da imputação da contra-ordenação, pois com esta extingue-se o “segredo interno” do processo, ainda que este se mantenha em “segredo externo)

b) Momento da produção de prova entre a fase da “acusação” e a fase da decisão: o arguido pode participar na produção de prova documental, testemunhal, pericial, etc.

c) Defesa em momentos procedimentalmente difusos: impugnação judicial de decisões ou despachos adoptados ao longo dos trâmites procedimentais

i) Sendo que, para este efeito:

“1 - Todas as decisões, despachos e demais medidas tomadas pelas autoridades administrativas serão comunicadas às pessoas a quem se dirigem” (artigo 46.º do RGCO, sobre a comunicação de decisões)

ii) E que, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo:

“2 - Tratando-se de medida que admita impugnação sujeita a prazo, a comunicação revestirá a forma de notificação, que deverá conter os esclarecimentos necessários sobre admissibilidade, prazo e forma de impugnação”.

(Nota: o artigo 47.º do RGCO contém regras específicas sobre a notificação, p. ex., a quem deve ser dirigida, que elementos a devem acompanhar)

iii) E ainda que se encontra garantido o recurso das medidas das autoridades administrativas - artigo 55.º do RGCO:

“1 - As decisões, despachos e demais medidas tomadas pelas autoridades administrativas no decurso do processo são susceptíveis de impugnação judicial por parte do arguido ou da pessoa contra as quais se dirigem (p. ex., pode ser até um terceiro, desde que seja afectado pela medida).

3 - É competente para decidir do recurso o tribunal previsto no artigo 61º, que decidirá em última instância”.

Nota 1: esta faculdade não é extensiva às medidas meramente preparatórias (“2 - O disposto no número anterior não se aplica às medidas que se destinem apenas a preparar a decisão final de arquivamento ou aplicação da coima, não colidindo com os direitos ou interesses das pessoas”)

Nota 2: o artigo 61.º do RGCO é uma norma de competência territorial (Artigo 61º “Tribunal competente”

“1 - É competente para conhecer do recurso o tribunal em cuja área territorial se tiver consumado a infracção.

2 - Se a infracção não tiver chegado a consumir-se, é competente o tribunal em cuja área se tiver praticado o último acto de execução ou, em caso de punibilidade dos actos preparatórios, o último acto de preparação”.

8.1. Distinção entre medidas meramente preparatórias de medidas provisórias (cautelares). Exemplo de medidas provisórias (artigo 48.º-A do RGCO, sobre a apreensão de objectos):

8.1.1. Medidas de apreensão de bens adoptadas pela autoridade administrativa (de qualquer objecto ou documento)

“1 - Podem ser provisoriamente apreendidos pelas autoridades administrativas competentes os objectos que serviram ou estavam destinados a servir para a prática de uma contra-ordenação, ou que por esta foram produzidos, e bem assim quaisquer outros que forem susceptíveis de servir de prova”.

8.1.1.1. Exige-se sempre um acto da autoridade administrativa competente: um acto (directo) de apreensão ou um acto de “validação” dessa apreensão

(Sem prejuízo de: 2 - Os objectos são restituídos logo que se tornar desnecessário manter a apreensão para efeitos de prova, a menos que a autoridade administrativa pretenda declará-los perdidos. E que: “3 - Em qualquer caso, os objectos são restituídos logo que a decisão condenatória se torne definitiva, salvo se tiverem sido declarados perdidos”.

8.1.2. A previsão de “processo especial” de apreensão (artigo 83.º do RGCO - “Processo de apreensão”):

Quando, no decurso do processo, a autoridade administrativa decidir apreender qualquer objecto, nos termos do artigo 48.º-A, deve notificar a decisão às pessoas que sejam titulares de direitos afectados pela apreensão

8.1.2.1. Impugnação judicial da apreensão (artigo 85.º do RGCO)

A decisão de apreensão pode ser impugnada judicialmente, sendo aplicáveis as regras relativas à impugnação da decisão de perda de objectos

Nota: mas esta decisão de apreensão não pode ser confundida com a decisão da perda de objectos (com ou sem aplicação de coima), incluindo quando esta consista numa sanção acessória (artigos 22.º a 26.º do RGCO, sendo que o n.º 2 do artigo 22.º manda aplicar regras relativas à sanção acessória de perda de objectos.)

8.1.2.2. Regime aplicável à impugnação (o da impugnação das decisões condenatórias)

a) Conjugação com os n.ºs 1 e 3 do artigo 55.º do RGCO (Recurso das medidas das autoridades administrativas):

1 - As decisões, despachos e demais medidas tomadas pelas autoridades administrativas no decurso do processo são susceptíveis de impugnação judicial por parte do arguido ou da pessoa contra as quais se dirigem. 3 - É competente para decidir do recurso o tribunal previsto no artigo 61.º, que decidirá em última instância)

b) E com os n.ºs 1 e 3 do artigo 59.º do RGCO (“Forma e prazo”, inserido no Capítulo sobre “Recurso e processo judiciais”):

1 - A decisão da autoridade administrativa que aplica uma coima é susceptível de impugnação judicial.

3 - O recurso é feito por escrito e apresentado à autoridade administrativa que aplicou a coima, no prazo de 20 dias após o seu conhecimento pelo arguido, devendo constar de alegações e conclusões.

c) Comparação com as medidas provisórias no Código do Procedimento Administrativo - artigo 89.º, sobre a admissibilidade de medidas provisórias:

“1 - Em qualquer fase do procedimento, pode o órgão competente para a decisão final, oficiosamente ou a requerimento dos interessados, ordenar as medidas provisórias que se mostrem necessárias, se houver justo receio de, sem tais medidas, se constituir uma situação de facto consumado ou se produzirem prejuízos de difícil reparação para os interesses públicos ou privados em presença, e desde que, uma vez ponderados esses interesses, os danos que resultariam da medida se não mostrem superiores aos que se pretendam evitar com a respetiva adoção”

Fase da instrução

Artigo 54.º, n.º 2, do RGCO

“2 - A autoridade administrativa procederá à sua investigação e instrução, finda a qual arquivará o processo ou aplicará uma coima”.

Que inclui:

- i) A eventual adopção de “medidas provisórias/cautelares” pelas autoridades administrativas
- ii) A defesa do arguido contra actos processuais específicos, incluindo a impugnação judicial
- iii) A elaboração, pelo instrutor, do relatório e do projecto de decisão

Fase da decisão: os elementos da decisão (“Decisão condenatória” - artigo 58.º do RGCO)

1 - A decisão que aplica a coima ou as sanções acessórias deve conter:

- a) A identificação dos arguidos;
- b) A descrição dos factos imputados, com indicação das provas obtidas;
- c) A indicação das normas segundo as quais se pune e a fundamentação da decisão;
- d) A coima e as sanções acessórias

2 - Da decisão deve ainda constar a informação de que:

- a) A condenação se torna definitiva e exequível se não for judicialmente impugnada nos termos do artigo 59º;
- b) Em caso de impugnação judicial, o tribunal pode decidir mediante audiência ou, caso o arguido e o Ministério Público não se oponham, mediante simples despacho.

3 - A decisão conterá ainda:

- a) A ordem de pagamento da coima no prazo máximo de 10 dias após o carácter definitivo ou o trânsito em julgado da decisão;
- b) A indicação de que em caso de impossibilidade de pagamento tempestivo deve comunicar o facto por escrito à autoridade que aplicou a coima.

Eventual aplicação de sanções acessórias (artigo 21.º do RGCO)

A lei pode, simultaneamente com a coima, determinar as seguintes sanções acessórias, em função da gravidade da infracção e da culpa do agente (princípio da proporcionalidade da sanção acessória concretamente aplicada):

- a) **Perda de objectos pertencentes ao agente;**
 - b) **Interdição do exercício de profissões ou actividades cujo exercício dependa de título público ou de autorização ou homologação de autoridade pública;**
 - c) **Privação do direito a subsídio ou benefício outorgado por entidades ou serviços públicos;**
 - d) **Privação do direito de participar em feiras ou mercados;**
 - e) **Privação do direito de participar em arrematações ou concursos públicos que tenham por objecto a empreitada ou a concessão de obras públicas, o fornecimento de bens e serviços, a concessão de serviços públicos e a atribuição de licenças ou alvarás;**
 - f) **Encerramento de estabelecimento cujo funcionamento esteja sujeito a autorização ou licença de autoridade administrativa;**
 - g) **Suspensão de autorizações, licenças e alvarás.**
- 2 - As sanções referidas nas alíneas b) a g) do número anterior têm a duração máxima de dois anos, contados a partir da decisão condenatória definitiva.
- 3 - A lei pode ainda determinar os casos em que deva dar-se publicidade à punição por contra-ordenação.

Princípios aplicáveis às sanções acessórias

Princípio da tipicidade (a criação de uma nova sanção acessória só pode ser feita por lei da AR ou por decreto-lei autorizado do Governo)

Princípio da proporcionalidade (a determinação concreta da medida da sanção acessória deve ser feita em função da gravidade objectiva do facto e do grau de culpa ou da gravidade subjectiva da culpa - dolo/negligência - do agente)

Princípio da não automaticidade (a aplicação de uma sanção acessória depende da gravidade da infracção e da culpa do agente)

Princípio da acessoriedade (a aplicação de uma sanção acessória está sempre dependente da sanção principal da coima - artigo 31.º do RGCO)

II - Fase judicial: eventual impugnação judicial da decisão administrativa “que aplica uma coima” (cfr. o n.º 1 do artigo 59º do RGCO):

1 - A decisão da autoridade administrativa que aplica uma coima é susceptível de impugnação judicial.

2 - O recurso de impugnação poderá ser interposto pelo arguido ou pelo seu defensor.

3 - O recurso é feito por escrito e apresentado à autoridade administrativa que aplicou a coima, no prazo de 20 dias após o seu conhecimento pelo arguido, devendo constar de alegações e conclusões.

III - “Da execução” (CAPÍTULO VIII do RGCO)

1. “Execução voluntária” (n.º 1 do artigo 88º do RGCO “Pagamento da coima”):

1 - A coima é paga no prazo de 10 dias a partir da **data em que a decisão se tornar definitiva ou transitar em julgado**, não podendo ser acrescida de quaisquer adicionais.

2. Execução da decisão judicial “confirmativa” e execução de decisão administrativa não impugnada (artigo 89º do RGCO)

1 - O **não pagamento em conformidade com o disposto no artigo anterior dará lugar à execução**, que será promovida, perante o tribunal competente, segundo o artigo 61º, salvo quando a decisão que dá lugar à execução tiver sido proferida pela relação, caso em que a execução poderá também promover-se perante o tribunal da comarca do domicílio do executado.

2 - **A execução é promovida pelo representante do Ministério Público junto do tribunal competente, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto no Código de Processo Penal sobre a execução da multa.**

3 - **Quando a execução tiver por base uma decisão da autoridade administrativa, esta remeterá os autos ao representante do Ministério Público competente para promover a execução.**

4 - **O disposto neste artigo aplica-se, com as necessárias adaptações, às sanções acessórias, salvo quanto aos termos da execução, aos quais é aplicável o disposto sobre a execução de penas acessórias em processo criminal.**

3. Tramitação da execução das decisões judiciais e das decisões administrativas não impugnadas (artigo 91º do RGCO)

1 - O tribunal perante o qual se promove a execução será competente para decidir sobre todos os incidentes e questões suscitados na execução, nomeadamente:

- a) A admissibilidade da execução;
- b) As decisões tomadas pelas autoridades administrativas em matéria de facilidades de pagamento;
- c) A suspensão da execução segundo o artigo 90º

2 - As decisões referidas no nº 1 são tomadas sem necessidade de audiência oral, assegurando-se ao arguido ou ao Ministério Público a possibilidade de justificarem, por requerimento escrito, as suas pretensões.

3.1. Tratando-se de decisão judicial, na parte em que envolva a execução de sanção acessória, aos “termos da execução...é aplicável o disposto sobre a execução de penas acessórias em processo criminal” (não há lugar a qualquer petição/requerimento de execução, nem processo executivo autónomo)

3.2. Natureza da execução: o processo de execução tem por objecto a execução de uma sanção e não o mero pagamento coercivo de uma de uma quantia pecuniária (uma mera obrigação pecuniária cível ou administrativa)

3.3. O regime processual da execução da decisão judicial ou da decisão administrativa não impugnada “que aplique uma coima” (TÍTULO III do Código de Processo Penal - CPP - “Da execução das penas não privativas de liberdade”, CAPÍTULO I “Da execução da pena de multa”

3.3.1. Artigo 489.º “Prazo de pagamento”:

1 - A multa é paga após o trânsito em julgado da decisão que a impôs e pelo quantitativo nesta fixado, não podendo ser acrescida de quaisquer adicionais.

2 - O prazo de pagamento é de 15 dias a contar da notificação para o efeito.

3 - O disposto no número anterior não se aplica no caso de o pagamento da multa ter sido diferido ou autorizado pelo sistema de prestações.

3.3.2. Artigo 491.º “Não pagamento da multa”:

1 - Findo o prazo de pagamento da multa ou de alguma das suas prestações sem que o pagamento esteja efectuado, procede-se à execução patrimonial.

2 - Tendo o condenado bens suficientes e desembaraçados de que o tribunal tenha conhecimento ou que ele indique no prazo de pagamento, o Ministério Público promove logo a execução, que segue os termos da execução por custas

Ou seja, quanto à execução: o artigo 89.º, n.º 2, do RGCO, remete para o regime do CPP, relativo à execução da multa (penal), o qual, por sua vez, remete para o regime da execução por custas, e este, por sua vez, remete para o regime do processo de execução para pagamento de quantia certa (artigos 724.º e segs. do Código de Processo Civil)

3.3.2.1. Oposição à execução (oposição mediante embargos, nos termos dos artigos 728.º e segs. do Código de Processo Civil-CPC)

- a) Fundamentos de oposição à execução baseada em sentença (artigo 729.º do CPC)
- b) Fundamentos de oposição à execução baseada noutro título (artigo 731.º do CPC)

c) Síntese sobre alguma jurisprudência

i) Os embargos de executado a uma decisão administrativa de aplicação de coima são admissíveis, mesmo que o executado não tenha deduzido oportunamente oposição à responsabilidade contra-ordenacional. Nos embargos de executado deduzidos contra a execução, é o Ministério Público que tem interesse em contradizer e não a autoridade administrativa que aplicou a coima

ii) À execução da coima aplicada por uma decisão administrativa não pode ser oposta toda a defesa que seria lícito deduzir no processo administrativo e na impugnação judicial. Os embargos à execução não podem constituir uma ocasião para discutir de novo a responsabilidade contra-ordenacional. Outro entendimento transformaria o processo de execução num segundo processo de impugnação

iii) Os fundamentos relativos à “admissibilidade da execução” dizem apenas respeito a obstáculos processuais à própria execução, tais como inexistência de uma decisão transitada, a prescrição da coima, o pagamento total ou parcial da coima, a amnistia da infracção ou a diferença entre a pessoa executada e a pessoa condenada. **Não pode discutir no processo executivo os vícios da decisão ou sentença, nem a sua nulidade**, podendo o condenado apenas recorrer ao meio extraordinário da revisão da decisão ou sentença, caso se verifiquem os fundamentos legais para tanto (Acórdão da Rel. Porto, de 22-9-1997, Prc. 9750626, que julgou inadmissível a arguição de nulidade insanável depois da decisão administrativa ser definitiva)

iv) Os embargos do executado são o meio próprio para a impugnação da decisão administrativa que tenha aplicado uma coima e se encontre já em fase executiva, mesmo que a seu devido tempo não tenha havido impugnação judicial de tal decisão, podendo ser oposta toda a defesa que então poderia ter sido deduzida. Isto porque a decisão da autoridade administrativa que aplique uma coima não é equiparável a sentença judicial (Ac. Rel. Lisboa, de 14-3-90)

3.4. Execução das decisões judiciais que apliquem sanções acessórias e das decisões administrativas não impugnadas que aplique também estas sanções (artigo 499.º do Código de Processo penal “Execução das penas acessórias”, “Decisão e trâmites”):

“1 - A decisão que decretar a proibição ou a suspensão de exercício de função pública é comunicada ao dirigente do serviço ou organismo de que depende o condenado.

2 - A decisão que decretar a proibição ou a suspensão de exercício de profissão ou actividade que dependa de título público ou de autorização ou homologação de autoridade pública é comunicada, conforme os casos, ao organismo profissional em que o condenado esteja inscrito ou à entidade competente para a autorização ou homologação.

3 - O tribunal pode decretar a apreensão, pelo tempo que durar a proibição, dos documentos que titulem a profissão ou actividade.

4 - A incapacidade eleitoral é comunicada à comissão de recenseamento eleitoral em que o condenado se encontrar inscrito ou dever fazer a inscrição.

5 - A incapacidade para exercer o poder paternal, a tutela, a curatela, a administração de bens ou para ser jurado é comunicada à conservatória do registo civil onde estiver lavrado o registo de nascimento do condenado.

6 - Para além do disposto nos números anteriores, o tribunal ordena as providências necessárias para a execução da pena acessória”

IV - O âmbito da jurisdição administrativa em matéria de contra-ordenações urbanísticas (e das eventuais sanções acessórias): fase declarativa do processo de impugnação

1. O artigo 4.º do ETAF “Âmbito da jurisdição”

“1 – Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objecto questões relativas a:

l) Impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo”

2. O âmbito da tutela jurisdicional efectiva nas contra-ordenações urbanísticas

2.1. Impugnação judicial das decisões administrativas que (apenas) apliquem coimas (sanção principal);

2.2. Impugnação judicial das decisões administrativas que (simultaneamente) apliquem coimas e sanções acessórias;

2.3. Tutela cautelar contra medidas sancionatórias definitivas/finais da Administração (sanção principal e sanção acessória)

2.4. Tutela cautelar contra “medidas provisórias/cautelares” adoptadas pela Administração, ao abrigo do RGGO, do CPA ou mesmo do RJUE (e legislação conexa)

3. A conjugação da alínea l) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF com o artigo 2.º do CPTA (“Tutela jurisdicional efectiva”):

“1 – O princípio da tutela jurisdicional efectiva compreende o direito de obter, em prazo razoável, e mediante um processo equitativo, uma decisão judicial que aprecie, com força de caso julgado, cada pretensão regularmente deduzida em juízo, bem como a possibilidade de a fazer executar e de obter as providências cautelares, antecipatórias ou conservatórias, destinadas a assegurar o efeito útil da decisão.

2 – A todo o direito ou interesse legalmente protegido corresponde a tutela adequada junto dos tribunais administrativos, designadamente para o efeito de obter (..)”

4. A “redução” do âmbito da jurisdição administrativa (apenas) à impugnação de decisões administrativas (finais) de aplicação de coimas: a insuficiência de um eventual argumento literal, por a alínea l) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF (apenas) se referir expressamente a “Impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas... em matéria de urbanismo”

4.1. Ainda que, em termos literais, eventualmente expresso de modo incompleto, o âmbito da jurisdição administrativa é de matéria - contra-ordenações “em matéria de urbanismo” - e não apenas “blocos”, “segmentos” ou “aspectos” parcelares dela (ou seja, no caso, apenas a decisão administrativa de aplicação da sanção principal - a coima)

4.2. E, no plano sistemático, o Regime Geral das Infracções Tributárias também só refere impugnação das “decisões de aplicação de coimas”:

Artigo 53.º da Lei n.º 15/2001, de 05 de Junho, que aprova o RGIT:

- “As decisões de aplicação de coimas e sanções acessórias podem ser objecto de recurso para o tribunal tributário de 1.ª instância

Artigo 80.º, n.º 1, do RGIT (“Recurso das decisões de aplicação das coimas”):

“1 - As decisões de aplicação das coimas e sanções acessórias podem ser objecto de recurso para o tribunal tributário de 1.ª instância, no prazo de 20 dias após a sua notificação, a apresentar no serviço tributário onde tiver sido instaurado o processo de contra-ordenação

4.3. Também o RGCO se refere (em termos literais), no n.º 1 do artigo 59.º à impugnação judicial da decisão “que aplica uma coima”:

“1 - A decisão da autoridade administrativa que aplica uma coima é susceptível de impugnação judicial”

4.3.1. Mas, logo adianta o RGCO, no artigo 55.º, a garantia de recurso contra outras as medidas das autoridades administrativas:

“1 - As decisões, despachos e demais medidas tomadas pelas autoridades administrativas no decurso do processo são susceptíveis de impugnação judicial por parte do arguido ou da pessoa contra as quais se dirigem (p. ex., pode ser até um terceiro, desde que seja afectado pela medida).

3 - **É competente para decidir do recurso o tribunal previsto no artigo 61º, que decidirá em última instância”.**

V - Nesta sequência, a delimitação do âmbito da competência dos Tribunais Administrativos na fase da execução das suas sentenças em matéria de contra-ordenações urbanísticas (TÍTULO VII do CPTA “Do processo executivo” - artigos 157.º a 179.º)

1. Execução de sentenças - n.º 1 do artigo 157.º: “A execução das sentenças proferidas pelos tribunais administrativos contra entidades públicas é regulada nos termos do presente título”

2. Retomando artigo 2.º do CPTA (“Tutela jurisdicional efetiva”):

“1 – O princípio da tutela jurisdicional efetiva compreende o direito de obter, em prazo razoável, e mediante um processo equitativo, uma decisão judicial que aprecie, com força de caso julgado, cada pretensão regularmente deduzida em juízo, bem como a possibilidade de a fazer executar e de obter as providências cautelares, antecipatórias ou conservatórias, destinadas a assegurar o efeito útil da decisão”.

3. E retomando ainda o artigo 3.º do CPTA (“Poderes dos tribunais administrativos”):

“(…)

4 – Os tribunais administrativos asseguram ainda a execução das suas sentenças, designadamente daquelas que proferem contra a Administração, seja através da emissão de sentença que produza os efeitos do ato administrativo devido, quando a prática e o conteúdo deste ato sejam estritamente vinculados, seja providenciando a concretização material do que foi determinado na sentença”

4. Execução de sentenças contra particulares - n.º 5 do artigo 157.º:

“As execuções contra particulares das sentenças proferidas pelos tribunais administrativos,...correm termos nos tribunais administrativos, mas, na ausência de legislação especial, regem-se pelo disposto na lei processual civil”

5. Síntese sobre o âmbito da jurisdição administrativa no processo de execução de sentenças

5.1. Execução de sentenças de condenação dos arguidos em coima

5.2. Execução de sentenças que condenem em coima (sanção principal) e em sanção acessória

5.3. Execução de sentenças proferidas contra a Administração

5.4. Execução de “medidas provisórias/cautelares” adoptadas pela Administração, ao abrigo do RGGO, do RJUE (e legislação conexa) ou mesmo do CPA e “confirmadas” pelos Tribunais Administrativos

5.5. Apreciam e julgam a eventual oposição do arguido à execução

VI - Competência dos Tribunais Administrativos quanto à execução de decisões da Administração em matéria de contra-ordenações urbanísticas não impugnadas judicialmente (decisões de aplicação de coima, decisões de aplicação de coima e de sanção acessória, decisões de decretamento de “medidas provisórias/cautelares)?

1. Possíveis argumentos defensores da incompetência dos Tribunais Administrativos para a execução do não pagamento de coima não impugnada

1.1. Possível argumento baseado no RGCO: o não pagamento da coima nos termos do artigo 88.º origina a execução, que será promovida no Tribunal competente (artigo 61.º). Esta norma é apenas de competência territorial (e não material)

1.2. Argumento sistemático baseado no regime legal atributivo de competências a outros Tribunais, em matéria do ilícito contra-ordenacional: em geral, refere-se não apenas à impugnação judicial das decisões que apliquem coimas, mas também aos respectivos incidentes e apensos e à execução das decisões (artigos 111.º e segs. da Lei da Organização do Sistema Judiciário)

2. Argumentos a favor

2.1. A jurisdição administrativa como jurisdição comum em matéria de contra-ordenações urbanísticas

O artigo 4.º do ETAF “Âmbito da jurisdição”:

“1 – Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objecto questões relativas a:

l) Impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo”

2.2. A qualificação da “matéria das contra-ordenações” como “litígios de natureza administrativa” (o Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2-10, que aprova a revisão do CPTA e do ETAF):

“9 – No que respeita ao ETAF, clarificam-se, desde logo, os termos da relação que se estabelece entre o artigo 1.º e o artigo 4.º, no que respeita à determinação do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal, e, por outro lado, dá-se mais um passo no sentido, encetado pelo atual ETAF, de fazer corresponder o âmbito da jurisdição aos litígios de natureza administrativa e fiscal que por ela devem ser abrangidos. Neste sentido, estende-se o âmbito da jurisdição administrativa e fiscal às ações de condenação à remoção de situações constituídas pela Administração em via de facto, sem título que as legitime, e de impugnação de decisões que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo. Entendeu-se, nesta fase, não incluir no âmbito desta jurisdição administrativa um conjunto de matérias que envolvem a apreciação de questões várias, tais como as inerentes aos processos que têm por objeto a impugnação das decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social noutros domínios. Pretende-se que estas matérias sejam progressivamente integradas no âmbito da referida jurisdição, à medida que a reforma dos tribunais administrativos for sendo executada”

2.3. A decisão administrativa de aplicação de coimas como um acto (materialmente) administrativo na jurisprudência do Tribunal Constitucional (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 19/2011): “as decisões administrativas que aplicam determinada sanção não podem deixar de ser consideradas como «actos administrativos», na medida em que visam produzir efeitos jurídicos, numa situação individual e concreta”. que “tal «acto administrativo» afigura-se sempre como uma manifestação da actividade administrativa de tipo agressivo, na medida em que comprime direitos subjectivos dos administrados, sujeitando-os a um determinado ónus”

2.4. Tendo por base as qualificações anteriores e conjugando o disposto nos artigos 89.º, n.º 2, e 61.º do RGCO, relativo ao Tribunal competente, com o artigo 4.º, n.º 1, alínea l) do ETAF, será defensável a regra de que o Tribunal material e territorialmente competente para executar uma decisão proferida por uma autoridade administrativa que aplicou uma coima (título executivo) em processo contra-ordenacional é aquele que seria competente para a impugnação dessa mesma decisão

2.5. A regra geral de competência dos Tribunais Administrativos para a execução de actos administrativos que não possam ser impostos coercivamente pela Administração

2.5.1. A conjugação do n.º 5 do artigo 157.º do CPTA com a alínea n) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF:

“1 – Compete aos tribunais da jurisdição administrativa...a apreciação de litígios que tenham por objecto questões relativas a:

n) Execução da satisfação de obrigações ou respeito por limitações decorrentes de atos administrativos que não possam ser impostos coercivamente pela Administração”

Nota sobre a anterior alínea n) do ETAF, na qual se dispunha: “*Execução das sentenças proferidas pela jurisdição administrativa e fiscal*”)

Nota relativa à espécie de títulos executivos no Código de Processo Civil (artigo 703.º “Espécies de títulos executivos”):

“1 - À execução apenas podem servir de base: a) As sentenças condenatórias; b) Os documentos exarados ou autenticados, por notário ou por outras entidades ou profissionais com competência para tal, que importem constituição ou reconhecimento de qualquer obrigação; c) Os títulos de crédito, ainda que meros quirógrafos, desde que, neste caso, os factos constitutivos da relação subjacente constem do próprio documento ou sejam alegados no requerimento executivo; d) Os documentos a que, por disposição especial, seja atribuída força executiva.

2 - Consideram-se abrangidos pelo título executivo os juros de mora, à taxa legal, da obrigação dele constante”.

2.5.2. Execução de sentenças contra particulares e execução de outros títulos executivos - n.º 5 do artigo 157.º do CPTA:

“As execuções contra particulares das sentenças proferidas pelos tribunais administrativos, assim como dos demais títulos executivos produzidos no âmbito de relações jurídico-administrativas que careçam de execução jurisdicional, correm termos nos tribunais administrativos, mas, na ausência de legislação especial, regem-se pelo disposto na lei processual civil”

a) A utilidade da remissão para lei processual civil, quanto:

i) Às formas do processo;

ii) Embargo, penhora e outros actos de efeito equivalente

Muito obrigado pela Vossa Atenção!

26-5-2017

Licínio Lopes Martins

licinio@fd.uc.pt

Vídeos da apresentação

I.

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS Largo do Limoeiro 1149-048 - Telef.: 218845600 - Fax: 218845615 Email: cej@mail.cej.mj.pt | www.cej.mj.pt

Temas de Direito Administrativo Licínio Lopes Martins, Professor da Faculdade de Direito da Instituto Superior de Ciências da Administração - Auditório Universidade de Coimb... 26.05.2017 15:30



FCT | **FCCN** www.fccn.pt

→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/iude4yyeb/flash.html?locale=pt>

II.

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS Largo do Limoeiro 1149-048 - Telef.: 218845600 - Fax: 218845615 Email: cej@mail.cej.mj.pt | www.cej.mj.pt

Temas de Direito Administrativo Licínio Lopes Martins, Professor da Faculdade de Direito da Instituto Superior de Ciências da Administração - Auditório Universidade de Coimb... 26.05.2017 16:00



FCT | **FCCN** www.fccn.pt

→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/1wca6zcxib/flash.html?locale=pt>

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

2.

**A tramitação da fase
judicial das contra-
ordenações urbanísticas**

Sofia David



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

A TRAMITAÇÃO DA FASE JUDICIAL DAS CONTRA-ORDENAÇÕES URBANÍSTICAS

Sofia David*

Resumo: Enquadrado na recente transferência para os tribunais administrativos das questões relativas à impugnação de decisões que apliquem coimas por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo, o presente trabalho analisa a tramitação dessas contra-ordenações urbanísticas na fase judicial. É escrutinada a referida tramitação e são assinaladas as divergências doutrinárias e jurisprudenciais que vão ocorrendo.

Sumário:

1. Nota introdutória: o âmbito da competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais;
 2. O processo de contra-ordenação urbanística: a subsidiariedade do direito penal e processual penal;
 3. As dúvidas quanto à natureza do processo de impugnação judicial da decisão que aplica a coima e respectivos reflexos no direito ao recurso;
 4. A tramitação da fase judicial das contra-ordenações urbanísticas;
 - 4.1. Pressupostos processuais;
 - 4.1.1. A competência do tribunal;
 - 4.1.2. Tempestividade;
 - 4.1.3. Legitimidade activa e patrocínio judiciário;
 - 4.2. Formalidades obrigatórias e efeitos do recurso;
 - 4.3. Revogação da decisão pela autoridade administrativa;
 - 4.4. Intervenção do Ministério Público;
 - 4.5. Despacho liminar;
 - 4.6. Retirada da acusação e do recurso;
 - 4.7. Julgamento por despacho judicial;
 - 4.8. Julgamento em audiência;
 5. Prova;
 6. Sentença;
 7. Recurso;
 8. Tramitação em situações de suspeita da existência de concurso de contra-ordenação e crime.
- Apresentação *Power Point*.
Vídeo.

Palavras-Chave: contra-ordenações urbanísticas; processo de impugnação judicial; tramitação; fase judicial.

1. Nota introdutória: o âmbito da competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais¹

Com a revisão do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) operada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02-10, alargou-se o âmbito da jurisdição destes tribunais à impugnação de decisões que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social, por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo – cf. art.º 4.º, n.º 1, al. l), do ETAF.

Porém, no projecto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) e do ETAF, previa-se no indicado art.º 4.º, n.º 1, na então al. n), que este alargamento se

* Juíza Desembargadora do Tribunal Central Administrativo Sul e ex-Docente do Centro de Estudos Judiciários.

¹ Por opção da Autora o presente trabalho não segue a nova ortografia.

estendesse às matérias relativas ao “ambiente, ordenamento do território, urbanismo, património cultural e bens do Estado”².

A opção restritiva adoptada pela versão final do diploma é afirmada na exposição de motivos, explicitando o legislador que “entendeu-se, nesta fase, não incluir no âmbito da jurisdição administrativa um conjunto de matérias que envolvem a apreciação de questões várias, tais como as inerentes aos processos que têm por objecto a impugnação das decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social noutros domínios. Pretende-se que estas matérias sejam progressivamente integradas no âmbito da referida jurisdição, à mediada que a reforma dos tribunais administrativos vá sendo executada”.

Na verdade, a discussão acerca da inclusão no âmbito da jurisdição administrativa da impugnação das contra-ordenações é algo que remonta ao Decreto-Lei n.º 232/79, de 24-07, optando o legislador, já nessa data, pela atribuição de tal competência aos tribunais comuns, por razões práticas. No ponto 5 do Preâmbulo desse diploma é expressamente indicado ter-se considerado “mais oportuna a solução referida, pelo menos como solução imediata e eventualmente provisória”.

Eduardo Correia, então Ministro da Justiça, já na altura advogava a vantagem na atribuição da competência para o conhecimento das contra-ordenações aos tribunais administrativos, por permitir evitar situações de dupla via de recurso – dos actos administrativos para estes tribunais e das decisões administrativas que aplicavam contra-ordenações para os tribunais comuns – e, sobretudo, por melhor se enquadrar no objectivo de descriminalização do direito que se queria introduzir com o processo contra-ordenacional.³

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 433/82, de 27-10, manteve nos tribunais comuns a competência para conhecer da decisão que aplicou a coima (cf. art.º 61.º do referido diploma, na sua versão inicial).

² Consultável em <http://bit.ly/2tKXZMB>. Note-se, que o actual ETAF, no art.º 4.º, n.º 1, al. k), confere à jurisdição administrativa e fiscal a competência para apreciar os litígios que tenham por objecto a “Prevenção, cessação e reparação de violações a valores e bens constitucionalmente protegidos, em matéria de saúde pública, habitação, educação, ambiente, ordenamento do território, urbanismo, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado, quando cometidas por entidades públicas”.

³ Cf. CORREIA, Eduardo - Direito penal e direito de mera ordenação social. In Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, XLIX (1973), pp. 257-281. Cf. analisando a posição doutrinária de Eduardo Correia quanto à autonomia material do ilícito de mera ordenação social e à configuração legal que lhe foi dada pelo legislador, VILELA, Alexandra - O direito de mera ordenação social: entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do direito penal clássico. Coimbra: Coimbra Editora, 2013. ISBN 978-972-32-2139-8, pp. 354-359. Cf. também ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de - Comentário do Código Penal: à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Lisboa: Universidade Católica, 2011. ISBN 978-9725402467, pp. 9 e 10. PINTO, Frederico de Lacerda da Costa – “O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal”, in Direito Penal Económico e Europeu, Vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 1998, pp. 80-82, 84, 85 e 99. Na data, apresentando a sua posição em confronto com Eduardo Correia, vide DIAS, Jorge Figueiredo – “O Movimento da Descriminalização e o Ilícito de Mera Ordenação Social”, in Jornadas de Direito Criminal. O Novo Código Penal Português e Legislação Complementar. Fase I, Lisboa: CEJ, 1983, pp. 320-326.

A reforma do ETAF e do CPTA, levada a cabo pelas Leis n.º 13/2002, de 19-02 e 15/2002, de 22-02, preservou a competência dos tribunais comuns para conhecer das decisões contra-ordenacionais.

Com a revisão de 2015 daqueles diplomas voltou a discutir-se a questão e fez-se incluir o conhecimento das decisões contra-ordenacionais “em matéria de urbanismo”, no âmbito da competência dos tribunais administrativos – cf. art.º 4.º, n.º 1, al. I), do ETAF, na versão da última revisão.

Porém, a extensão desta alteração tem levantado dúvidas entre a doutrina, por via da polissemia do conceito de “urbanismo”, perguntando-se se deve abranger um conceito restrito, ou mais amplo, aqui caindo também o planeamento urbanístico e a gestão urbanística.⁴

Neste ponto, faça-se nota que o Tribunal Constitucional (TC) tem entendido que o art.º 212.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa (CRP) apenas impõe uma reserva de jurisdição dos tribunais administrativos num núcleo mínimo de competência, aceitando que não obstante a “inegável natureza administrativa” do processo de contra-ordenação, o conhecimento desta matérias pode ainda caber aos tribunais judiciais, por tal não atentar contra aquela reserva, não absoluta, de atribuição à jurisdição da competência para o julgamento dos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais (cf. neste sentido, os Acs. do TC n.º 522/2008, P. n.º 253/08, de 29-10-2008, Relator Joaquim Sousa Ribeiro, n.º 211/2007, P. n.º 430/02, de 21-03-2007, Relator Vítor Gomes e n.º 19/2011, P. n.º 489/10, de 12-01-2011, Relatora Ana Guerra Martins)⁵.

De referir, por fim, que com a revisão da Lei n.º 50/2006, de 29-08, que aprovou a Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais (LQCA), levada a cabo pela Lei n.º 114/2015, de 28-08, passou a competir aos tribunais administrativos conhecer da impugnação das contra-ordenações do ordenamento do território, previstas na indicada Lei-Quadro quando “o mesmo facto dê origem à aplicação, pela mesma entidade, de decisão por contraordenação do ordenamento do território (...) e por contraordenação por violação de normas constantes do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo decreto-Lei n.º 555/99, de 18 de dezembro” – cf. art.º 75.º-A, do referido diploma.

Conforme o preceituado no art.º 4.º, n.º 1, al. I), do ETAF, compete agora à jurisdição administrativa a apreciação de litígios que tenham por objecto “impugnações judiciais de decisões da administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo”.

⁴ Cf. a este propósito, FONSECA, Isabel Celeste, DANTAS, José Aventino Ferreira - Sanções (contraordenacionais) administrativas e o âmbito da jurisdição administrativa: Quando o coração quer mas a razão não deixa, in Revista do CEJ. Lisboa, n.º 2 (2015), ISSN 1645-829X, pp. 251-256. RAPOSO, João - “Contencioso contraordenacional e revisão do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais”, in Cadernos de Justiça Administrativa. Braga: CEJUR, n.º 113, Set./Out. 2015, p. 11.

⁵ Toda a jurisprudência referida é consultável em www.dgsi.pt.

Assim, sem dúvida que passa para a jurisdição administrativa a competência para conhecer da impugnação judicial a que se refere o art.º 59.º do Regime Geral das Contra-Ordenações (RGCO).

Porém, no âmbito do RGCO são também passíveis de impugnação judicial as decisões, despachos e demais medidas das autoridades administrativas, tomadas no decurso do processo de contra-ordenação que lesem imediatamente direitos ou interesses das pessoas, conforme preceituado no art.º 55.º. Estão aqui em causa, *v.g.*, decisões que determinem a apreensão provisória de objectos (cf. art.ºs. 48.º-A e 85.º do RGCO), ou medidas de polícia, provisórias, que possam ser tomadas nos termos dos art.ºs. 41.º e 42.º do RGCO.

Pinto de Albuquerque exemplifica como medidas cuja reacção se terá que fazer pelo art.º 55.º do RGCO, a suspensão cautelar do exercício de actividades, a medida cautelar de prestação de caução, a realização de revistas e buscas, a rejeição de nomeação de defensor, a condenação em quantias por faltas injustificadas a diligências, a decisão de incidentes relativos a impedimentos, recusas e escusas de peritos e a fixação de remuneração a peritos.⁶

De salientar, que nos termos do art.º 55.º, n.º 2, do RGCO, não são impugnáveis as decisões interlocutórias sobre medidas que sirvam apenas para preparar a decisão final de arquivamento ou aplicação da coima, que não colidam com os direitos ou interesses das pessoas.

Não estabelecendo o RGCO o rito das impugnações do art.º 55.º do RGCO, Lopes de Sousa e Simas Santos entendem que estas acções seguem o regime das impugnações judiciais das decisões que aplicam coimas, ou seja, que seguem os termos do art.º 59.º, aplicando-se tal regime por analogia.⁷

Já Beça Pereira remete o regime deste recurso do art.º 55.º do RGCO para os art.ºs. 406.º, 407.º e 408.º do Código de Processo Penal (CPP), mas indica, por razões de unidade do sistema jurídico, que o prazo para a interposição do recurso é de 20 dias, face ao estipulado no art.º 74.º, n.º 1, do RGCO, aqui aplicável.⁸

A este propósito, Pinto de Albuquerque refere o mesmo prazo de 20 dias.⁹

Por sua vez, Oliveira Mendes e Santos Cabral aplicam para o prazo do recurso os 10 dias do art.º 74.º, n.º 1, do RGCO e para os restantes aspectos o regime subsidiário do art.º 411.º do Código de Processo Civil (CPC).¹⁰

⁶ Cf. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 232.

⁷ Cf. neste sentido SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – Contra-Ordenações - Anotações ao Regime Geral. 6.ª ed. Lisboa: Áreas Editora, 2011, ISBN 978-989-8058-59-1, pp. 411 e 412; Cf. também o Ac. do Tribunal Central Administrativo Norte (TCAN) n.º 0804/16.2BEPNF, de 27-10-2016, Relatora: Ana Patrocínio.

⁸ Cf. PEREIRA, António Beça - Regime geral das contra-ordenações e coimas. 11.ª Ed. Coimbra: Almedina, 2016. ISBN 978-972-40-6628-8, p. 157.

⁹ ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.* p. 233.

¹⁰ Cf. MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos -Notas ao regime geral das contra-ordenações e coimas. Coimbra: Livraria Almedina, 2003, ISBN 972-40-1870-9, p. 149.

Da nossa parte, neste aspecto, subscrevemos a interpretação de Lopes de Sousa e Simas Santos, por nos parecer a mais lógica em termos de unidade e sistemática jurídica.

Atendendo ao teor literal do art.º 4.º, n.º 1, al. I), do ETAF, podem levantar-se dúvidas acerca do conhecimento destas decisões, abrangidas pelo art.º 55.º do RCGCO, pelos tribunais administrativos, porquanto o art.º 4.º apenas se refere às decisões que “apliquem coimas”.

Por nós, entendemos que a impugnação das decisões que estejam abrangidas pelo art.º 55.º do RCGCO, quando no âmbito de processos contra-ordenacionais em matéria de urbanismo, haverão de considerar-se também incluídas no âmbito da nossa jurisdição, por se dever, nesta parte, fazer uma interpretação alargada do art.º 4.º, n.º 1, al. I), do ETAF.

Os actos impugnáveis ao abrigo do art.º 55.º do RCGCO são verdadeiros actos administrativos, que “naturalmente” cairiam no âmbito da jurisdição administrativa, não fora a atribuição da competência em sede de processos contra-ordenacionais aos tribunais judiciais. Sendo agora integrado na nossa jurisdição o conhecimento das decisões finais destes processos contra-ordenacionais, em matéria de urbanismo, por força dessa integração há que incluir todas as restantes decisões tomadas no âmbito daqueles mesmos processos contra-ordenacionais, desde que lesivas e impugnáveis autonomamente. Diferente entendimento conduziria a uma quebra da unidade do sistema jurídico, inadmissível, por ser desrazoável que as decisões finais do procedimento contra-ordenacional de aplicação de coima em matéria de urbanismo passassem a ser da competência dos tribunais administrativos, mas se mantivesse da competência dos tribunais judiciais o conhecimento das demais decisões tomadas no seio desse mesmo procedimento.

2. O processo de contra-ordenação urbanística: a subsidiariedade do direito penal e processual penal

O ilícito de mera ordenação social é hoje regulado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27-10¹¹.

No âmbito deste diploma, não obstante a unicidade do processo contra-ordenacional, é usual distinguirem-se na respectiva tramitação duas diferentes fases: uma primeira, administrativa, que se inicia com a notícia da infracção e termina com a decisão de arquivamento do processo ou de aplicação da coima (cf. art.ºs. 33.º e ss. do indicado diploma) e uma segunda fase, de “recurso” judicial (cf. art.ºs. 59.º e ss.).

Na fase administrativa do processo de contra-ordenação incumbe às autoridades administrativas proceder à investigação e instrução do processo, findo o qual procederão ao seu arquivamento ou, ao invés, à aplicação de uma coima. Nesta fase, não jurisdicional, vigoram os princípios da legalidade, da oficiosidade, do inquisitório, da verdade material, da fundamentação, *in dubio pro libertatis*, da audição e defesa do arguido e da não incriminação (cf. art.ºs. 2.º, 33.º, 43.º, 45.º, 46.º, 48.º, 48.º-A, 50.º, 53.º, 54.º e 58.º, do RCGCO).

¹¹ O Decreto-Lei n.º 433/82, de 27-10, foi alterado pelos seguintes diplomas: Decretos-Lei n.º 356/89, de 17-10, n.º 244795, de 14-09, n.º 3223/2001, de 17-12 e Lei n.º 109/2001, de 24-12.

No que se refere aos poderes instrutórios das autoridades administrativas, gozam-nos de forma equivalente aos que são detidos pelas entidades competentes para a instrução criminal (cf. art.º 41.º, n.º 2 e 54.º, n.ºs. 2 e 3, do RGCO).

Quanto à tramitação e aos actos processuais que sejam praticados nesta fase administrativa, para além do que esteja expressamente regulado no RGCO, aplicam-se subsidiariamente, “devidamente adaptados, os preceitos reguladores do processo criminal” – cf. art.º 41.º, n.º 1, do RGCO. “No que respeita à fixação do regime substantivo”, aplicar-se-á o Código Penal (CP), por força da remissão prevista no art.º 32.º do RGCO.¹²

Da mesma forma, na fase judicial o regime subsidiariamente aplicável é o CP, na parte substantiva e o CPP, para o regime processual.

Relativamente à remissão do art.º 66.º do RGCO para o processo de transgressão e de contra-venções, tem sido entendida pela jurisprudência e doutrina como uma remissão incoerente e inútil, por entretanto terem desaparecido esses regimes jurídicos do nosso ordenamento jurídico.¹³

Assim, para apreciação jurisdicional das contra-ordenações que caem no âmbito da jurisdição administrativa há que aplicar, em primeira linha, o RGCO, ou a LQCA, neste último caso quando estejam em causa contra-ordenações do ordenamento do território, que estejam abrangidas pelo art.º 75.º-A da indicada LQCA (cf. ainda o art.º 2.º, n.º 1, da LQCA, que remete para o RGCO).

Por seu turno, o regime subsidiário aplicável aos actos processuais que ocorram na fase judicial é o CPP, salvo se essa aplicação contrariar a natureza do próprio processo contra-ordenacional. Nestes casos, é então aplicável subsidiariamente o regime do ETAF e do CPTA, ou, apenas se estes não forem adaptáveis ao caso, o regime do CPC.

Em suma, na fase judicial do processo das contra-ordenações urbanísticas o regime subsidiário será o CPP, depois o ETAF e o CPTA e seguidamente o CPC, por esta ordem de preferência.

Apesar de o direito contra-ordenacional ser um ramo de direito autónomo do direito penal, enquanto direito sancionatório, o direito contra-ordenacional colhe do direito penal e do processo penal alguns princípios basilares, que enformam toda a estrutura do processo.

¹² Indicando o direito aplicável à fase administrativa, designadamente o direito penal e processual e não o direito administrativo, vide, PINTO, Frederico de Lacerda da Costa - “Acesso de particulares a processos de contra-ordenação arquivados. Um estudo sobre o sentido e os limites da aplicação subsidiária do Direito Processual Penal ao processo de contra-ordenação”, in Estudos em Homenagem à Professora Isabel de Magalhães Collaço, vol. II, Almedina, Coimbra, 2002, pp. 609- 611 e 616-619. Criticando a remissão para o regime penal na fase administrativa e propondo a criação de um regime sancionatório da Administração, vide MARTINS, Licínio Lopes – “A actividade sancionatória da administração e o novo Código do Procedimento Administrativo”, in Comentário ao Novo Código do Procedimento Administrativo, Coord. GOMES, Carla Amado, NEVES, Ana Fernanda, SERRÃO, Tiago, Vol. II, AAFDL, Lisboa, 3.ª Ed.2016, ISBN 978-972-629-061-2, pp. 616-620.

¹³ Cf. neste sentido Ac. do STJ P. n.º 165/10.3TTFAR.E1-A-S1, Relator Raul Borges. Cf. Identicamente neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, pp. 151,152 e 273. VILELA, Alexandra - O direito..., *ob. cit.*, pp.488-493.

A nível dos princípios substantivos consagra-se desde logo nos art.ºs. 1.º, 3.º e 43.º do RGCO o princípio da legalidade, da tipicidade e da não retroactividade. De referir, igualmente, o princípio *ne bis in idem* – cf. art.º 79.º do RGCO.

O princípio da culpa ou da responsabilidade pessoal é igualmente consagrado no art.º 8.º do RGCO, ainda que se permita, nos casos especialmente previstos por lei, a punibilidade em caso de negligência (cf. também art.º 9.º). Na determinação da medida da coima e em situações de concurso opera o princípio da proporcionalidade, por força do imposto nos art.ºs. 18.º e 19.º do RGCO – cf. ainda o art.º 17.º do RGCO. Igualmente, na aplicação de sanções acessórias vigoram os princípios da taxatividade, da proporcionalidade, da não automaticidade e da acessoriedade – cf. art.ºs. 21.º a 26.º do RGCO.

A nível adjectivo, são de salientar os princípios da oficiosidade e da defesa do arguido, com a proibição da indefesa e da *reformatio in pejus*, exigindo-se a garantia de um processo equitativo, que cumpra um contraditório pleno (cf. art.ºs. 43.º, 53.º, 64.º, 67.º, 72.º, n.º 2 e 72.º-A, do RGCO).

De referir, que se exige ao tribunal, no âmbito do princípio da oficiosidade, que verifique da existência dos pressupostos objectivos e subjectivos da responsabilidade. Ao arguido, não obstante o direito ao contraditório e à defesa, não é imputável o ónus de contradizer a acusação que se seja feita, assim como não terá o ónus de alegar causas de exclusão da ilicitude e culpa, nem da extinção do procedimento (*v.g.* por caso julgado, litispendência, caso decidido, prescrição ou amnistia).¹⁴

3. As dúvidas quanto à natureza do processo de impugnação judicial da decisão que aplica a coima e respectivos reflexos no direito ao recurso

A apreciação da natureza jurídica do processo impugnação judicial da decisão que aplica a coima não é algo fácil ou evidente.

O RGCO intitula esta impugnação de “recurso” – cf. art.ºs. 59.º, n.ºs. 2, 3, 61.º, n.º 1, 62.º, n.º 1, 63.º e 71.º do RGCO.

Entendido este meio processual enquanto um “recurso” jurisdicional, ou seja, como uma acção com natureza cassatória de uma anterior decisão administrativa sancionatória – a decisão de aplicação da coima – então, a delimitação do objecto da referida acção haver-se-ia de fazer com base nos fundamentos do recurso interposto e os poderes cognitivos do tribunal ficariam circunscritos à apreciação daquela decisão e sua eventual revisão. Nesta medida, não poderia o tribunal, *ex officio*, alterar a decisão sancionatória, ficando-lhe vedado o *reformatio in pejus*.

¹⁴ Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, pp. 147 e 148.

Assim entendida esta acção, estaria também garantido o efectivo direito ao recurso por banda do arguido, que consegue ver a decisão punitiva apreciada jurisdicionalmente.¹⁵

Ao invés, se se encarar esta acção como um verdadeiro processo impugnatório, que permite um contencioso pleno e a (total) renovação do poder decisório, neste caso, os poderes cognitivos do tribunal podem extravasar o objecto do “recurso” e da própria decisão administrativa.

O tribunal pode proceder a um diferente enquadramento jurídico e à alteração da coima ou da sanção acessória aplicada (e à modificação não substancial de factos, porquanto a modificação substancial dos factos relativamente aos que decorram da decisão impugnada, está necessariamente vedada¹⁶). Pode não haver aqui uma proibição do *reformatio in pejus*, admitindo-se a modificação da decisão punitiva ou das sanções acessórias em prejuízo do arguido.

Igualmente, encarada esta acção como uma impugnação, o recorrente pode trazer factos novos à fase judicial, nunca antes alegados na fase administrativa.

Neste último caso, por força do princípio do direito ao recurso, haveria de estar garantido um outro grau de sindicabilidade, por forma a que a decisão judicial que renova o poder decisório (e que conhece pela primeira vez daquela situação, com aqueles contornos) também possa ser apreciada (em recurso).¹⁷

Apreciado o RGCO a esta luz, verifica-se, que no art.º 72.º-A, no n.º 1, se proíbe, em geral, a *reformatio in pejus*, mas que no n.º 2 se abre portas à derrogação desse princípio, porquanto se permite “a possibilidade do agravamento do montante da coima, se a situação económica e financeira do arguido tiver entretanto melhorado de forma sensível”.

Mais se refira, que a LQCA, no art.º 75.º, permite de forma expressa a *reformatio in pejus* (cf. neste sentido, o Ac. do Tribunal da Relação de Coimbra (TRC) P. n.º 77/12.6TBVZ.C1, de 06-02-2013, Relatora Brizida Martins).

Por seu turno, se o art.º 74.º do RGCO permite o recurso da decisão judicial, já o art.º 75.º, n.º 1, do mesmo diploma, veda o recurso da matéria de facto, ficando, nessa medida, coarctado aquele direito ao recurso.

¹⁵ Referindo a natureza de recurso, DIAS, Jorge Figueiredo – “O Movimento...”, *ob. cit.*, p. 335. Atribuindo a esta acção a natureza de recurso, vide também ANTUNES, Manuel Ferreira Antunes - Reflexões sobre o direito contra-ordenacional. Lisboa: SPB Editores, 1997. ISBN 972-926-113-2, pp. 98, 99, 102 e 105.

¹⁶ Cf. relativamente à definição legal de alteração substancial dos factos o art.º 1.º, al. f), do CPP.

¹⁷ Entendendo que aqui há jurisdição plena, cf., entre outros, COSTA, Joaquim Pedro Cardoso da, “O recurso para os tribunais judiciais da aplicação de coimas pelas autoridades administrativas”, in: Ciência e Técnica Fiscal, 366, 1992, pp. 52-53 e 56-61. VILELA, Alexandra - O direito..., *ob. cit.*, pp. 386-388. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de - Comentário..., *ob. cit.*, pp. 249, 250, 269, 270 e 274. Sobre esta discussão vide, também, RIBEIRO, João Soares Ribeiro - Natureza da decisão administrativa em processo de contra ordenação, in Prontuário do Direito do Trabalho, Coimbra, n.º 63, Jan.-Abr. (2003), pp. 104-108.

Igualmente, conforme o art.º 75.º, n.º 2, al. a), do RCGO, o tribunal de recurso poderá alterar a decisão do tribunal recorrido sem qualquer vinculação aos seus termos.

Ou seja, encarando-se esta acção como uma verdadeira impugnação, não estará garantido, em todas as situações, o princípio do direito ao recurso.

Refira-se, que relativamente à restrição do direito ao recurso à matéria de direito, conforme o preceituado no art.º 75.º, n.º 2, já se pronunciou o TC no Ac. n.º 612/2014, P. n.º 227/2004, de 30-09-2014, Relator Carlos Fernandes Cadilha, ali se considerando que tal norma não padecia de inconstitucionalidade, por não violar o direito ao recurso.

4. A tramitação da fase judicial das contra-ordenações urbanísticas

4.1. Pressupostos processuais

4.1.1. A competência do tribunal

A competência para conhecer do recurso da decisão que aplica a coima pertence ao tribunal em cuja área territorial se tiver consumado a infracção – cf. art.º 61.º do RCGO.

Caso não haja consumação, a competência territorial pertence ao tribunal em cuja área se tiver praticado o último acto de execução ou, em caso de punibilidade dos actos preparatórios, o último acto de preparação – cf. art.º 61.º, n.º 2, do RCGO.

Remete-se aqui, portanto, para a distinção entre contra-ordenações instantâneas – constituída por acto único – e contra-ordenações habituais, permanentes, contínuas e sucessivas – constituídas por actos que se repetem ou permanecem no tempo. Neste último caso, o critério para aferir da competência territorial será o da prática do último acto de execução ou de preparação.

Para aferir do conceito de acto de execução há que recorrer ao art.º 12.º, n.º 2, do RCGO, que assinala os actos que preenchem um elemento constitutivo de um tipo de contra-ordenação, os que são idóneos a produzir o resultado típico e os que, segundo a experiência comum e salvo circunstâncias imprevistas, são de natureza a fazer esperar que lhes sigam actos daquelas espécies.

Na interpretação do citado art.º 61.º do RCGO há ainda que atender à distinção entre contra-ordenações formais ou de mera actividade e de perigo – em que irreleva a consumação, bastando para a prática da infracção o acto, comissivo ou omissivo, por contraponto às contra-ordenações de resultado. Igualmente, há que distinguir as contra-ordenações materiais – em que para a consumação exige-se em simultâneo a ocorrência de um resultado – as contra-ordenações por dano – em que consumação ocorre com o próprio dano.

Mencione-se, ainda, no que concerne à apreciação do momento da prática do facto, o art.º 5.º do RGCO, que determina que o facto se considera praticado no momento em que o agente actuou ou, no caso de omissão, deveria ter actuado, independentemente do momento em que o resultado se tenha produzido.

Para a aferição do lugar da prática do facto, indica-nos o art.º 6.º do RGCO, que este se considera praticado no lugar em que, total ou parcialmente e sob qualquer forma de participação, o agente actuou ou, no caso de omissão, devia ter actuado, bem como aquele em que o resultado típico se tenha produzido.

4.1.2. Tempestividade

A impugnação judicial da decisão que aplica uma coima no âmbito do ilícito de mera ordenação social, por violação de normas de direito administrativo, em matéria de urbanismo, deve ser apresentada junto à autoridade administrativa que aplicou a pena no prazo de 20 dias após o conhecimento da decisão pelo arguido – cf. art.º 59.º, n.ºs. 1 e 3, do RGCO.

Aquele conhecimento dá-se com a notificação, na pessoa do arguido ou do seu defensor, a ocorrer nos termos do art.º 47.º do RGCO (cf. também art.º 268.º, n.º 3, da CRP).

Quanto ao regime das notificações e meras comunicações, deverá efectivar-se nos termos dos art.º 112.º e 113.º do CPC, aqui aplicados subsidiariamente.¹⁸

Sendo vários os arguidos, o prazo da impugnação só começa a correr depois de notificado o último arguido – cf. art.º 47.º, n.º 4 e 59.º, n.º 3, do RGCO.

A contagem do prazo para a impugnação faz-se nos termos do art.º 60.º do RGCO, suspendendo-se nos sábados, domingos e feriados.

Ou seja, na contagem do prazo para a apresentação da impugnação não se aplicam as regras processuais civis, não havendo, portanto, lugar à aplicação dos art.ºs. 138.º e 139.º do CPC.

Diferentemente, aplicar-se-ão aqui as regras do Código de Procedimento Administrativo (CPA) quanto à contagem de prazos, nomeadamente do art.º 87.º do CPA.

Neste sentido já se pronunciou diversa jurisprudência, entre a qual salientamos, o Ac. do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) P. n.º 045325, de 10-03-1994, Relator Sousa Guedes, ou o Ac. do TRC P. n.º 10/08.0TBFG.Cl, de 28-01-2009, Relator Gabriel Catarino.

Igualmente, o TC pelo Ac. n.º 473/2001, P. n.º 371/2001, de 24-11-2001, Relator Sousa Brito, entendeu não inconstitucional o disposto nos art.ºs. 59.º, n.º 3 e 60.º, n.ºs. 1 e 2, do RGCO,

¹⁸ Cf. neste sentido DANTAS, António Leões - Direito das Contra-ordenações – Questões Gerais, AEDUM, Braga, 2010, p. 38.

quando interpretados no sentido de terminando o prazo para a interposição do recurso em férias judiciais, o mesmo não se transfere para o 1.º dia útil após o termo das férias.

Porém, há diversa jurisprudência que no âmbito dos processos de contra-ordenação fiscal tem entendido que terminado o prazo para a interposição do recurso em férias judiciais, o mesmo transfere-se para o 1.º dia útil seguinte ao termo destas – cf., entre outros, o Acórdão (Ac.) do Supremo Tribunal Administrativo (STA) P. n.º 0318/11, de 21-09-2011, Relator Francisco Rothes e Ac. do STA P. n.º 0311/14, de 28-05-2014, Relator Aragão Seia. Neste sentido também já se decidiu no Ac. do Tribunal da Relação de Évora (TRE) P. n.º 7/14.OT8ORQ.E1, de 19-05-2015, Relator João Gomes de Sousa, que considerou caduco o Ac. de fixação de jurisprudência do STJ P. n.º 045325, de 10-03-1994, Relator Sousa Guedes.

Tem sido também entendido pela jurisprudência que vale como data para a apresentação do recurso a da expedição do correio, nos termos do determinado no CPC para os actos processuais (antigo art.º 150.º e actual art.º 144.º do CPC) - vide neste sentido o Ac. do STJ P. n.º 42/04.7TAOFR.C1-A.S1, de 06-03-2014, Relator Arménio Sottomayor, Ac. do STJ P. n.º 99P298, de 09-12-1999, Relator Guimarães Dias ou Ac. do TRE P. n.º 236/15.OT8PTM.E1, de 06-12-2016, Relator Gomes de Sousa.

Pinto de Albuquerque faz aplicar ao processo de contra-ordenação a regra do art.º 140.º do CPC relativa ao justo impedimento.¹⁹

Nesse sentido também já se decidiu no Ac. do TRE P. n.º 509/15.1T8BJA.E1, de 29-03-2016, Relator Sérgio Corvacho.

De notar, que no âmbito das contra-ordenações do ordenamento do território, regidas pela LQCA, o pagamento da coima faz precluir o direito à impugnação judicial nos termos do art.º 52.º-A da LQCA.

Temos francas dúvidas da compatibilidade desta última norma com os art.ºs. 20.º, n.ºs. 1, 5 e 268.º, n.º 4, da CRP.

4.1.3. Legitimidade activa e patrocínio judiciário

O recurso é interposto pelo arguido, pela pessoa colectiva condenada ou pelo legal representante da pessoa colectiva quando este tenha sido condenado a título pessoal – cf. art.ºs. 7.º e 59.º, n.º 3, do RGCO.

Conforme Pinto de Albuquerque, pode ainda recorrer o legal representante da pessoa colectiva condenado a título pessoal, não ficando tal direito dependente da posição processual do arguido condenado.²⁰

¹⁹ Cf. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 232.

²⁰ Cf. neste sentido, ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.* p. 246.

Ainda que o arguido não tenha deduzido oposição ou não tenha apresentado uma defesa na fase administrativa, mantém legitimidade para a dedução da impugnação judicial da decisão que aplicou a coima.²¹

Neste ponto, concordando com Pinto de Albuquerque, consideramos que o arguido mantém tal legitimidade, ainda que tenha confessado os factos durante a fase administrativa, desde logo porque na fase judicial pode querer discutir o direito, a medida da coima, ou pode querer pôr em causa a própria confissão.

Na impugnação judicial da decisão que aplica uma coima não há obrigação de patrocínio judiciário, podendo o recurso ser interposto quer directamente pelo arguido, quer pelo seu defensor – cf. art.º 59.º, n.º 3, do RGCO; cf. também o art.º 53.º do RGCO.

Note-se, todavia, que nos casos do art.º 64.º, n.º 1, do CPP, é obrigatória a nomeação de defensor, nomeadamente nos casos de arguido em posição de especial fragilidade, previstos na al. d) e em sede de recurso da decisão judicial para o Tribunal Central Administrativo (TCA), conforme al. e) daquele mesmo preceito legal.

Face ao preceituado no n.º 2 do art.º 53.º e à expressão “sempre que as circunstâncias do caso revelarem a necessidade ou a conveniência do arguido ser assistido”, Lopes de Sousa, Simas Santos, Oliveira Mendes, Santos Cabral e Pinto de Albuquerque indicam, igualmente, a obrigatoriedade de nomeação de defensor nos casos em que a lei qualifique a contra-ordenação de grave ou muito grave.²²

Já Beça Pereira refere para essas situações os “casos em que a questão de direito e/ou a questão de facto revestir de especial complexidade”.²³

4.2. Formalidades obrigatórias e efeitos do recurso

O recurso deve ser apresentado por escrito, junto à autoridade administrativa, devendo conter alegações e conclusões – cf. art.º 59.º, n.º 3, do RGCO.

No recurso o arguido pode impugnar quer a factualidade, quer o direito inerente à qualificação dos factos.

No recurso devem ser apresentados os meios de prova, *v.g.* devem indicar-se as testemunhas que se arrolam. O RGCO não exige esta apresentação com o recurso, porém, é do interesse do arguido fazê-lo logo aqui.²⁴

²¹ Cf. neste sentido, ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.* p. 245 e jurisprudência ali citada.

²² Cf. SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – Contra-Ordenações..., *ob. cit.*, p. 403. MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos -Notas..., *ob. cit.*, p. 143. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 226.

²³ Cf. PEREIRA, António Beça - Regime..., *op. cit.*, p. 153.

²⁴ Cf. a este propósito SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – Contra-Ordenações..., *ob. cit.*, p. 452. Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 251.

No prazo de 5 dias após o recebimento do recurso, a autoridade administrativa envia os autos para o Ministério Público (MP) – cf. art.º 62.º, n.º 1, do RGCO.

No âmbito de processos de contra-ordenação, quando se impugne uma decisão de condenação em coima, é devida taxa de justiça no valor de 1 UC, podendo ser corrigida a final, quando a coima não tenha sido previamente liquidada. Porém, o pagamento da taxa de justiça não ocorre na data da apresentação do recurso, mas, diferentemente, é autoliquidada nos 10 dias subsequentes à notificação ao arguido da data da marcação da audiência de julgamento, ou do despacho que a considere desnecessária, devendo ser expressamente indicado ao arguido o prazo e os modos de pagamento da mesma. Para o efeito, junto com a notificação ao arguido daquela marcação ou despacho, deve ser enviado o respectivo DUC (documento único de cobrança) – cf. art.º 8.º, n.ºs. 7 e 8 do Regulamento de Custas Judiciais (RCJ), que revogou o instituído pelo art.º 93.º, n.º 2, do RGCO.

A este propósito, faça-se menção ao Ac. do STJ n.º 5570/10.2 TBSTS-APL-A. S1, de 06-03-2014, Relator Armindo Monteiro, que em sede de uniformização de jurisprudência, decidiu que “Sendo proferida decisão favorável ao recorrente em recurso de impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa não há lugar à restituição da taxa de justiça, paga nos termos do art.º 8º, n.ºs. 7 e 8, do Regulamento das Custas Processuais”.²⁵

Apresentado o recurso por um arguido relativamente a uma decisão condenatória que abranja diversos outros, o âmbito do recurso circunscreve-se ao arguido recorrente, não podendo os demais arguidos aproveitarem a decisão judicial que venha a ser prolatada, ainda que lhes pudesse ser favorável. Ou seja, o âmbito subjectivo do recurso abrange apenas a pessoa do arguido que o apresentou.

Apresentado o recurso, o mesmo tem efeitos suspensivos da decisão recorrida, nos termos do art.º 408.º, n.º 1, al. a), do CPP.

4.3. Revogação da decisão pela autoridade administrativa

Após o recebimento do recurso e dentro do prazo de 5 dias, a autoridade administrativa pode revogar a decisão de aplicação da coima. Porém, após o envio dos autos ao MP, a autoridade administrativa perde este o poder de revogação, porquanto deixa de ser o sujeito processual principal dos autos contra-ordenacionais – por contraponto ao arguido. A defesa do interesse público no prosseguimento, ou não, do processo de contra-ordenação, na fase judicial, é assumida pelo MP – cf. art.º 62.º, n.º 2, do RGCO.

Quanto ao prazo de 5 dias, pelo Ac. do Tribunal da Relação de Lisboa (TRL) P. n.º 14/14.3T8PMS.C1, de 18-11-2015, Relator Orlando Gonçalves, já foi entendido tratar-se de um

²⁵ Beça Pereira, invocando o Ac. do TC n.º 421/2006, alerta para eventual inconstitucionalidade da interpretação feita no antes citado Acórdão do STJ por violação do princípio da proporcionalidade - PEREIRA, António Beça - Regime..., *op. cit.*, pp. 258.

prazo meramente ordenador, admitindo-se aí que a autoridade administrativa pudesse revogar a decisão ou remeter os autos para além do indicado prazo.

A revogação que seja feita pela autoridade administrativa poderá ser total ou parcial, mas ter-se-á sempre que reger por critérios de legalidade e não de oportunidade, ou seja, nesta fase a autoridade administrativa pode ponderar a argumentação do arguido e vir a revogar a anterior decisão, mas tê-lo-á que fazer por considerar que tal decisão padece de alguma ilegalidade, que inquina a sua validade.²⁶

Neste ponto, Leones Dantas defende que a revogação só deva ocorrer como “solução limite”, ou seja, “nas situações em que só neste momento, nomeadamente face de recurso, se tenha tornado evidente uma situação de impossibilidade legal de o processo prosseguir, ou de vício da decisão recorrida que implique a respectiva nulidade, ou a extinção da responsabilidade contra-ordenacional imputada ao condenado. Em função do fundamento que seja invocado, a revogação poderá conduzir ao arquivamento do processo, nas situações em que o mesmo seja legalmente impossível, ou à prolação de nova decisão, nas situações em que esteja em causa a respectiva nulidade.”²⁷

Após o recebimento da impugnação e antes do seu envio para o MP, a autoridade administrativa pode pronunciar-se sobre o recurso e indicar os meios de prova que considere relevantes.

4.4. Intervenção do Ministério Público

Após o recebimento do recurso, no prazo de 5 dias, os autos de recurso são obrigatoriamente enviados pela autoridade administrativa ao MP – cf. art.º 62.º, n.º 1, do RGCO.

É com o envio dos autos ao MP que termina a fase administrativa do processo de contra-ordenação e que se inicia uma nova fase, apelidada de intermédia ou acusatória, porque entre a fase administrativa e a fase judicial.²⁸

Nesta fase o MP é o interveniente processual por excelência, competindo-lhe apreciar os autos e proceder à avaliação e qualificação dos factos ali constantes.

Assim, é ao MP que cabe deduzir a acusação, formalmente ou com mero envio dos autos ao juiz – cf. art.º 62.º, n.º 1, do RGCO. É também neste momento que cabe ao MP proceder à indicação das provas caso remeta o processo para julgamento – cf. art.º 72.º, n.º 1, do RGCO.

²⁶ Cf. neste sentido SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – *Contra-Ordenações...*, *ob. cit.*, pp. 489 e 490. MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos - *Notas...*, *ob. cit.*, pp. 168 e 169. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – *Comentário...*, *ob. cit.*, p. 260. Em sentido que parece diverso, por admitir que a revogação se faça por mérito, ANTUNES, Manuel Ferreira Antunes – *Reflexões...*, *ob. cit.*, pp. 95 e 96.

²⁷ In DANTAS, António Leones - *Direito...*, *ob. cit.*, pp. 73 e 74.

²⁸ Cf. neste sentido o Ac. do TRE P. n.º 1441/08-1, de 28-10-2008, Relator João Gomes de Sousa. Na doutrina, vide, entre outros, VILELA, Alexandra - *O direito...*, *ob. cit.*, pp. 384 e 385. MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos - *Notas...*, *ob. cit.*, p. 86.

Leones Dantas indica-nos que esta “acusação”, a que se refere o art.º 62.º do RGCO, não tem a natureza nem desempenha a função de uma acusação, de forma análoga à que ocorre em processo penal. Considera o Autor que o despacho do MP “que manda apresentar o recurso ao juiz não define a factualidade imputada ao arguido no processo, nem delimita o objecto deste, pelo que não pode desempenhar a função processual de uma verdadeira acusação.”²⁹

Segundo Leones Dantas o auto de notícia do processo contra-ordenacional pode desempenhar funções de acusação porquanto integra “o núcleo fundamental de um acto processual daquela natureza: a imputação a alguém de um conjunto de factos integrativos de um crime, suportada na presencialidade desses factos por um agente de autoridade”.³⁰

Considera também o Autor “que não há no processo das contra-ordenações, visto no seu todo, um a fase preliminar e uma fase subsequente e não se pode separar a fase administrativa e a fase do recurso, como se a primeira desempenhasse uma função análoga à das fases preliminares do processo penal e a do recurso desempenhasse a função de julgamento naquele processo”.³¹

Acompanhando Leones Dantas, encontramos Alexandra Vilela.³²

Salientamos, porém, a existência de diversa jurisprudência que faz equivaler a acusação referida no art.º 62.º do RGCO a uma verdadeira acusação. Nesse sentido vejam-se, entre outros, os Acs. do Tribunal da Relação de Guimarães (TRG) P. n.º 720/13.0TBFLG.G1, de 06-01-2014, Relator Fernando Monterroso, do TRG P. n.º 4302/15.3T8VCT.G1, de 19-05-2016, Relatora Manuela Fialho ou do TRL P. n.º 1748/14.8 TFLSB-A.L1-5, de 17-04-2015, Relatora Filomena Lima.

Alexandra Vilela, Leones Dantas e Beça Pereira defendem que nesta fase o MP poderá determinar o arquivamento dos autos, por aplicação do art.º 277.º do CPP, porquanto, se o MP pode determinar a retirada da acusação nos termos do art.º 65.º-A do CPTA, logicamente também poderá determinar o arquivamentos dos autos, numa lógica de que quem pode o mais, pode o menos.³³

Neste sentido, veja-se também o Ac. do TRE P. n.º 1441/08-1, de 28-10-2008, Relator João Gomes de Sousa, quando considera que a esta fase intermédia são aplicáveis, subsidiariamente os art.º 277.º e 283.º do CPP, com as necessárias adaptações, aceitando que o MP não deduza uma acusação, o que corresponderá a uma revogação da decisão da entidade administrativa e à inutilidade superveniente da impugnação judicial.

²⁹ Cf. DANTAS, António Leones - Direito..., *ob. cit.*, pp. 75 e 76. DANTAS, A. Leones - O Ministério Público no processo das contra ordenações, in *Questões laborais*, Coimbra, Ano 8, n.º 17 (2001), pp. 27-29. Em sentido semelhante, ANTUNES, Manuel Ferreira Antunes – Reflexões..., *ob. cit.*, pp. 97 e 98.

³⁰ In DANTAS, A. Leones - O Ministério..., *ob. cit.*, p. 28.

³¹ In DANTAS, A. Leones - O Ministério..., *ob. cit.*, p. 29.

³² In VILELA, Alexandra - O direito..., *ob. cit.*, p 460 e 461. Vide ainda pp. 468-469.

³³ Cf. a este propósito DANTAS, António Leones Dantas - Considerações sobre o processo das contra-ordenações: as fases do recurso e da execução, in *Revista do Ministério Público*, Lisboa, Ano 15, Jan-Mar 1994 (n.º 57), p. 74. VILELA, Alexandra - O direito..., *ob. cit.*, pp. 459-462. PEREIRA, António Beça - Regime..., *op. cit.*, p. 188.

No que se refere ao arquivamento dos autos, estará sujeito a fiscalização hierárquica, em conformidade com os art.ºs. 278.º, n.º 1 e 279.º, n.º 2, do CPP.

Pinto de Albuquerque pronuncia-se contra a possibilidade do arquivamento dos autos pelo MP.³⁴

Alexandra Vilela aceita também que, ainda nesta fase, o MP possa suscitar quaisquer excepções e questões prévias e promover o seu saneamento junto da autoridade administrativa. Segundo o Autor, o MP “quando recebe os autos provindos da administração, pode e deve inteirar-se do seu conteúdo, pedir àquela pequenos esclarecimentos, verificar se todos os documentos referenciados nos autos ali se encontram e, em caso negativo, perguntar por eles.”³⁵

Por nós, subscrevemos a posição dos indicados Autores quando consideram a possibilidade do arquivamento dos autos por aplicação do art.º 277.º do CPP.

Igualmente, não nos repugna a posição de Alexandra Vilela, que tenderíamos a aceitar, quando defende a possibilidade de saneamento dos autos pelo MP e de pedido de esclarecimentos ou de documentos à autoridade administrativa, quando estivessem em causa aspectos totalmente formais, que não se relacionassem com o mérito do recurso.

Porém, para Simas Santos e Lopes de Sousa, do art.º 62.º, n.º 1, do RGCO, resulta como imperativo que o MP não tem tais faculdades, podendo apenas emitir uma pronúncia sobre eventuais excepções e questões prévias, havendo sempre que submeter os autos a julgamento, competindo, apenas ao juiz, averiguar e decidir daquelas excepções ou questões prévias.³⁶

Semelhante é a posição de Oliveira Mendes e Santos Cabral e de Pinto Albuquerque.³⁷

Note-se, por fim, que a falta do MP em acto que a lei exija a sua presença gera nulidade insanável, nos termos do art.º 119.º, al. b), do CPP, aqui aplicável.

4.5. Despacho liminar

Recebido o processo ou a acusação, cumpre ao juiz prolatar o despacho indicado no art.º 63.º do RGCO.

Este despacho pode consistir na rejeição do recurso, caso este seja intempestivo ou não cumpra as exigências de forma.

³⁴ ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 258.

³⁵ In VILELA, Alexandra - O direito..., *ob. cit.*, p. 460 e 461.

³⁶ Cf. SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – Contra-Ordenações..., *ob. cit.*, pp. 489 e 490.

³⁷ Cf. MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos -Notas..., *ob. cit.*, p.168. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 258.

Refira-se que por Ac. do TC n.º 265/01, Proc. n.º 213/2001, de 19-06-2001, foi declarada “com força obrigatória geral a inconstitucionalidade por violação do n.º 10 do art. 32.º, em conjugação com o n.º 2 do art. 18.º, um e outro da CRP, da norma que resulta das disposições conjugadas constantes do n.º 3 do art.º 59.º e do n.º 1 do art.º 63.º, ambos do DL 433/82, de 27/10, na dimensão interpretativa segundo a qual a falta de formulação de conclusões na motivação de recurso, por via do qual se intenta impugnar a decisão da autoridade administrativa que aplicou uma coima, implica a rejeição do recurso, sem que o recorrente seja previamente convidado a efetuar tal formulação”.

Portanto, por força da citada jurisprudência, se o recurso não cumprir as exigências de forma, há lugar, obrigatoriamente, a despacho de aperfeiçoamento, prévio à (eventual) rejeição do recurso.

Leones Dantas, Lopes de Sousa, Simas Santos e Beça Pereira, que acompanhamos, entendem que no âmbito do despacho do art.º 63.º do RGCO não pode ocorrer o conhecimento das nulidades, excepções ou de questões prévias e incidentais, que se suscitem no processo, não podendo, nessa medida, aplicar-se supletivamente os art.ºs. 311.º e 312.º, n.º 1, primeira parte, do CPP e haver lugar a um convite ao aperfeiçoamento. Desta forma, todas as questões que obstem ao conhecimento do recurso e que extravasem as indicadas no art.º 63.º, n.º 1, do RGCO, hão-de ser conhecidas no âmbito do despacho do art.º 64.º.³⁸

Mas Alexandra Vilela já parece entender, que para além das questões meramente formais, no âmbito deste despacho do art.º 63.º, é permitido ao juiz proceder a um saneamento liminar dos autos, apreciando a competência do tribunal, a legitimidade do recorrente, ou outras questões que obstem ao conhecimento do mérito do recurso, *v.g.* situações de amnistia ou prescrição.³⁹ No entanto, para Alexandra Vilela, o que não será possível no âmbito do despacho do art.º 63.º do RGCO é a determinação do convite ao aperfeiçoamento que implique a devolução dos autos à Administração para que esta corrija ou burile a instrução, acrescentando-a nos aspectos em falta.⁴⁰

Rejeitado o recurso, há que comunicar à autoridade administrativa da respectiva decisão, após o seu trânsito – cf. art.º 70.º, n.º 4, do RGCO.

Deste despacho liminar há recurso, com subida imediata – cf. art.º 63.º, n.º 2, do RGCO.

³⁸ Cf. neste sentido, DANTAS, António Leones – O Despacho Liminar do recurso de Impugnação no Processo das Contra-Ordenações [Em linha]. Regime Geral das Contraordenações e as Contraordenações Administrativas e Fiscais, CEJ. Set.2015 [Consultado em 03-03-2017]. Disponível em: <http://bit.ly/2vfLE2E>, 16. DANTAS, António Leones Dantas - Considerações..., *ob. cit.*, p. 74. SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – Contra-Ordenações..., *ob. cit.*, pp. 495 e 496. PEREIRA, António Beça - Regime..., *op. cit.*, pp. 190 e 191. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 263. Na jurisprudência vide o Ac. do STA P. n.º 0271/13, de 23-04-2013, Relatora Fernanda Maçãs e Ac. do TRP P. n.º 0842856, de 04-06-2008, Relator Isabel Pais Martins.

³⁹ In VILELA, Alexandra - O direito..., *ob. cit.*, p 460 e 461. Vide ainda pp. 459-464

⁴⁰ Cf. VILELA, Alexandra - O direito..., *ob. cit.*, p 460 e 461. Vide ainda p. 463-464.

4.6. Retirada da acusação e do recurso

Conforme o preceituado no art.º 65.º-A do RGCO, a todo o tempo e até à sentença da 1.ª instância, ou até ser proferido o despacho decisório do juiz, referido no art.º 64.º, n.º 2, do RGCO, o MP, com o acordo o arguido, pode retirar a acusação.

Neste caso, a autoridade administrativa é ouvida, salvo de o MP “entender que tal não é indispensável para uma adequada decisão” – cf. art.º 65.º-A, n.º 2, do RGCO.

Divergindo as posições do MP e da autoridade administrativa, vale a daquele.

A desistência da acusação terá de ter por base razões de pura legalidade, *v.g.*, decorrentes da aferição que o MP faça do processo e dos vícios que o invalidem e não critérios de oportunidade.⁴¹

Leones Dantas liga estas razões a exigências de economia processual, evitando-se “a prossecução de um processo em relação ao qual se tenha tornado evidente que não conduzirá à condenação do arguido”.⁴²

Verificada a desistência da acusação, com o acordo do arguido, não cumprirá ao juiz apreciar dos seus fundamentos, devendo, antes, apenas, determinar o arquivamento do processo em razão da desistência efectuada.

Leones Dantas faz equiparar a retirada da acusação à desistência da acusação em processos de natureza penal relativos a crimes de natureza particular, situação prevista nos art.ºs. 50.º e 51.º do CCP.⁴³

Igualmente, o recurso pode ser retirado pelo arguido até à sentença em 1.ª instância (ou julgamento), ou até ser proferido o despacho decisório do juiz (do art.º 64.º, n.º 2), mas se o for depois do início da audiência de julgamento, terá de haver acordo do MP – cf. art.º 71.º do RGCO.

Conforme Pinto de Albuquerque, o defensor, mesmo sem poderes especiais, pode retirar o recurso, atenta a natureza não penal dos bens jurídicos em causa.⁴⁴

Esta intervenção obrigatória do MP vai permitir que este avalie da eventual existência de uma situação de efeito *ne bis in idem*. Isto porque, a retirada do recurso implicará a estabilização da decisão impugnada, que se torna definitiva e plenamente eficaz.

Em casos de retirada do recurso, mantém-se a obrigação de pagamento das custas pelo arguido – cf. art.º 94.º, n.º 3, do RGCO.

⁴¹ Cf. neste sentido DANTAS, A. Leones - O Ministério..., *ob. cit.*, p. 32. MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos - Notas..., *ob. cit.*, pp.175 e 176. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 271.

⁴² Cf. DANTAS, António Leones - Direito das Contra-ordenações..., *ob. cit.*, p. 87.

⁴³ Cf. DANTAS, António Leones - Direito das..., *ob. cit.*, pp. 86 e 87.

⁴⁴ Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 289.

Nos casos de retirada do recurso, o processo é devolvido à autoridade administrativa, que determinará o pagamento da coima, conforme decisão anterior, sob pena de execução coerciva.

4.7. Julgamento por despacho judicial

O julgamento por despacho judicial irá ocorrer nas situações em que o juiz considera não ser necessária a audiência do julgamento - porque as questões a decidir são de mero direito, ou sendo questões de facto, a sua apreciação não implica ou depende da realização de mais prova - e desde que não haja oposição do MP e do arguido - cf. art.º 64.º, n.ºs. 1 e 2, do RGCO.

Se o recorrente ou o MP se opuserem à decisão por despacho, o juiz terá de marcar o julgamento - cf. art.º 64.º, n.º 2, do RGCO.

Para o efeito desta audiência, ter-se-á de notificar o arguido e o MP da intenção do conhecimento da decisão por simples despacho e da sua justificação - assim se fundamentando esta decisão - e para se pronunciarem, querendo, indicando-se das razões do conhecimento por esta via (cf. neste sentido o Ac. do TRC P. n.º 2515/09.6TALRA.C1, de 27-10-2010, Relator Mouraz Lopes e o Ac. TRC P. n.º 589/12.1T2iLH.C1, de 15-05-2013, Relatora: Maria José Nogueira).

Leones Dantas defende que esta oposição não implica uma pronúncia expressa no sentido da concordância com a decisão por despacho, bastando-se com a prática de declarações ou actos incompatíveis com tal forma de decisão, *v.g.*, porque o arguido no requerimento que apresente ofereça prova a apresentar na audiência.⁴⁵

Neste sentido também já se decidiu no Ac. do Tribunal da Relação do Porto (TRP) P. n.º 0643695, de 25-10-2006, Relator Isabel Pais Martins, onde se considerou que “Traduz oposição à decisão por despacho da impugnação da decisão da autoridade administrativa o facto de o arguido no seu requerimento oferecer prova que se compromete a apresentar na audiência.” Iguamente, esta foi a posição do Ac. do TRP P. n.º 666/14.4T8AGD.P1, de 09-09-2015, Relatora: Ana Bacelar.

Pinto de Albuquerque indica que a oposição à decisão por despacho judicial pode ser expressa ou tácita. O Autor considera também que “o requerimento de produção de prova do MP constitui uma forma tácita de oposição à decisão do recurso por mero despacho judicial”.⁴⁶ Porém, Pinto de Albuquerque admite a revogação daquela declaração em qualquer momento até à prolação da decisão. Nessa medida, ainda que um sujeito processual tenha indicado prova testemunhal nos autos judiciais, se nada vier a dizer quando notificado para se opor à decisão por despacho, entende o Autor que deve ser considerada a sua não oposição.⁴⁷

⁴⁵ Cf. neste sentido, DANTAS, António Leones - Direito das..., *ob. cit.*, p. 79.

⁴⁶ In ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de - Comentário..., *ob. cit.*, p. 258.

⁴⁷ Cf. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de - Comentário..., *ob. cit.*, p. 267.

Beça Pereira tem entendimento diverso, considerando que a oposição indicada no art.º 64.º, n.º 2, do RGCO, tem de ser expressa e inequívoca.⁴⁸

Porque o interesse público se considera defendido pelo MP, aqui se incluindo o interesse da autoridade administrativa no processo de contra-ordenação, o RGCO não exige a falta de oposição da autoridade administrativa para o julgamento poder ocorrer por simples despacho. O julgamento por despacho, previsto no art.º 64.º do RGCO, será aplicável às situações em que não haja necessidade de produzir novos meios de prova, podendo, desde logo, ser decidida a impugnação.

Pinto de Albuquerque refere a possibilidade de o juiz decidir por despacho judicial ainda que “necessite de proceder a esclarecimentos sobre a matéria de facto que possam ter lugar fora da audiência de julgamento, como sucede, por exemplo com a junção de um documento aos autos ou com a realização de uma perícia. Neste caso, os sujeitos devem ter a oportunidade de se pronunciar sobre os novos elementos de prova, bem como requerer a realização da audiência de julgamento”.⁴⁹

Através deste despacho o juiz pode ordenar o arquivamento do processo, absolver o arguido ou manter ou alterar a condenação, conforme o preceituado no art.º 64.º, n.º 3, do RGCO.

Caso o juiz determine o arquivamento do processo deve, contudo, determinar a prévia audição da autoridade administrativa, conforme decorre da aplicação conjugada dos art.ºs. 64.º, n.º 3 e 70.º, n.º 2, do RGCO.

O arquivamento do processo justificar-se-á nos casos em que seja legalmente impossível o procedimento, por extinção da responsabilidade pela prática da contra-ordenação, *v.g.*, por razões de pagamento voluntário, de falta de personalidade e capacidade judiciária do arguido, caso julgado sobre o mesmo facto, prescrição ou amnistia. Estas serão excepções e questões prévias de conhecimento oficioso.

Ainda neste despacho, por equiparação com as situações que determinem o arquivamento do processo, serão cognoscíveis eventuais nulidades de forma da decisão recorrida que inviabilizem que o tribunal conheça o recurso, podendo ser declarada nula essa decisão (ou o próprio processo) e determinada a remessa dos autos à autoridade administrativa para suprimento da nulidade constatada. Neste caso o processo não é arquivado em termos definitivos, mas é conhecida a nulidade pelo tribunal e transitada em julgado essa decisão, o processo é remetido à autoridade administrativa, que retomará os seus termos. Esta posição, com a qual concordamos, é defendida por Leones Dantas.⁵⁰

Pelo despacho do art.º 64.º, n.º 3, do RGCO, o juiz pode ainda absolver o arguido ou confirmar total ou parcialmente o decidido pela autoridade administrativa, mantendo ou alterando a

⁴⁸ Cf. PEREIRA, António Beça - Regime..., *op. cit.*, p. 198.

⁴⁹ In ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 266.

⁵⁰ Cf. DANTAS, António Leones - Direito das..., *ob. cit.*, pp. 79 e 80; Cf. neste sentido, DANTAS, António Leones – O Despacho..., *ob. cit.*, p. 22.

condenação – cf. também o n.º 4 do preceito. Nestes casos, o juiz conhece de mérito do recurso. A obrigação de fundamentação para os casos de absolvição vem expressa no art.º 64.º, n.º 5, do RGCO. No caso de manutenção ou alteração da condenação a obrigação de fundamentação consta do n.º 3 do citado artigo.

4.8. Julgamento em audiência

Aceite o recurso, não tencionando decidir por despacho, o juiz marca a audiência – cf. art.ºs. 64.º, n.º 1 e 65.º do RGCO.

Como se disse, esta audiência justifica-se quando seja necessária a produção de prova, porque o juiz assim o entende, ou porque as partes – o arguido ou o MP – a requereram.

Assim, no despacho que marca a data da audiência o juiz deve também indicar qual a é prova que se pretende produzir, face aos factos que se consideram relevantes para a tomada da decisão final. Nas palavras da lei, é ao juiz que “compete (...) determinar o âmbito da prova a produzir” – cf. art.º 72.º, n.º 2, do RGCO. O juiz não está, portanto, vinculado à promoção da prova que tenha sido indicada pelo MP nos termos do art.º 72.º, n.º 1, do RGCO, nem à prova requerida pelo arguido ou indicada pela autoridade administrativa.⁵¹

As partes podem, depois, pronunciar-se relativamente àquela definição do objecto da prova, pedindo o aditamento de novos factos ou a produção de outros meios de prova.⁵²

A autoridade administrativa pode igualmente oferecer prova na sequência da notificação que lhe seja feita para a audiência do julgamento, no prazo de 20 dias – cf. art.º 315.º, n.º 1, do CPP.⁵³

Considerando-se que se está frente a uma verdadeira impugnação (e não a um recurso, a um meio processual apenas cassatório), o arguido pode alegar no seu recurso factos novos, nunca antes alegados na fase administrativa.⁵⁴

Mas, por força da regra da proibição da *reformatio in pejus*, já o MP, na acusação, não pode alargar o âmbito objectivo do processo, com o acrescento de novos factos, que a alterem substancialmente.

Aliás, em processo de contra-ordenação não pode ocorrer uma alteração substancial dos factos, em sentido desfavorável ao arguido, seja por via da acusação deduzida pelo MP, seja já em fase de julgamento.

⁵¹ Cf. neste sentido DANTAS, António Leones - Direito das..., *ob. cit.*, pp. 84 e 85.

⁵² Cf. neste sentido, DANTAS, António Leones – O Despacho..., *ob. cit.*, p. 23.

⁵³ Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, pp. 287 e 292.

⁵⁴ Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, pp. 249 e 250 e jurisprudência citada pelo Autor.

Pinto de Albuquerque indica que a regra em processo de contra-ordenação é a da admissibilidade da alteração dos factos favorável ao arguido, por se dever entender este meio processual como uma nova instância sobre a matéria de facto, e da inadmissibilidade da alteração dos factos em sentido desfavorável, por via da proibição do *reformatio in pejus* e porque o MP não tem nesta matéria competência primária.⁵⁵

Quando em julgamento se venha a proceder a uma diversa alteração da qualificação jurídico-penal dos factos, há que advertir dessa alteração o arguido, por aplicação do art.º 358.º, n.º 3, do CPP, para que este possa exercer de forma plena o seu direito do contraditório.

Neste despacho em que se marca a audiência, para além da apreciação da prova a produzir nessa audiência, há que ponderar acerca da presença do arguido e da intervenção da autoridade administrativa.

A presença do MP nesta audiência é obrigatória – cf. art.º 69.º do RGCO.

Já a presença da entidade administrativa é facultativa – cf. art.º 70.º do RGCO.

Igualmente, a presença do arguido será, em princípio, facultativa, devendo, na ausência, estar representado por defensor – cf. art.ºs. 67.º e 68.º do RGCO. Porém, se o tribunal considerar que a presença do arguido em audiência é necessária para o esclarecimento dos factos, poderá determiná-la – cf. art.ºs. 67.º, n.ºs. 1, 3 e 68.º, n.º 2, do RGCO.

Sendo o arguido uma pessoa colectiva, a representação rege-se pelo art.º 7.º do RGCO.

Nos termos do art.º 67.º, n.º 3, do RGCO, o tribunal pode solicitar a audição do arguido por outro tribunal, quando seja impossível ao arguido comparecer no tribunal competente, devendo a realização desta diligência ser comunicada ao MP e ao defensor, sendo o respectivo auto lido na audiência – cf. art.º 318.º, do CPP, aqui aplicável subsidiariamente.

De notar, que por aplicação subsidiária do art.º 61.º, n.º 1, alínea d), do CPP, o arguido, comparecendo à audiência, tem direito ao silêncio (corolário do princípio *nemo tenetur se ipsum accusare*).

Entendendo o tribunal que a presença do arguido em audiência é necessária, se este faltar à mesma, mantendo-se o anterior juízo, pode ser marcada uma nova audiência – cf. art.º 68.º, n.º 1.

No entanto, pode também o tribunal entender que aquela presença obrigatória deixou de fazer sentido, seguindo-se, neste caso a tramitação indicada no n.º 2 do art.º 68.º do RGCO: tomar-se-ão em conta as declarações que lhe tenham sido colhidas no processo ou registar-se-á que ele nunca se pronunciou sobre a matéria dos autos, não obstante ter sido concedida a oportunidade para o fazer, e julgar-se-á.

⁵⁵ ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 275.

Tendo sido determinada a comparência do arguido em audiência, a sua falta terá de ser justificada ou sancionada, aplicando-se supletivamente o determinado nos art.ºs. 116.º e 117.º do CPP. A falta não justificada é sancionada nos termos do art.º 116.º do CPP, com uma soma entre 2 UC e 10 UC.

Conforme Leones Dantas, para efeitos do art.º 68.º, n.º 2, do RGCO, o requerimento de recurso não pode ser entendido como uma tomada de posição por parte do arguido sobre a matéria dos autos. Ou seja, tal requerimento não vale como declarações que lhe tenham sido colhidas no processo. Porém, o mesmo raciocínio já não se aplicará quanto a requerimentos que apresente nos termos do art.º 50.º do RGCO.⁵⁶

Leones Dantas indica esta norma do art.º 68.º, n.º 2, do RGCO como uma norma genérica, que tanto se aplica aos casos em que tenha sido declarada necessária a presença do arguido, como aos casos em que tal presença tenha sido entendida como facultativa.⁵⁷

Portanto, quando a presença do arguido em audiência for entendida como facultativa, esta pode ocorrer ainda que não esteja presente nem o arguido, nem o seu defensor.

No que concerne à comunicação indicada no art.º 70.º, n.º 3, do RGCO, da data da audiência às autoridades administrativas e à audição do seu representante, Leones Dantas advoga a aplicação por analogia do art.º 145.º do CPP, relativo às declarações e notificações do assistente e das partes civis.⁵⁸

No que se refere à posição processual da autoridade administrativa, reza o art.º 70.º, n.º 1, do RGCO, que “o tribunal concederá às autoridades administrativas a oportunidade de trazerem à audiência os elementos que reputem de convenientes para a correcta decisão do caso, podendo um representante daquelas autoridades participar na audiência”.

Analisando o citado preceito e o regime do assistente em processo penal, Costa Pinto e Pinto de Albuquerque indicam posição da autoridade administrativa na fase judicial como acessória do MP, de colaborador deste. Costa Pinto acrescenta que a autoridade administrativa não é uma verdadeira “parte processual, mas uma entidade pública sujeita a um dever de objectividade decorrente dos quadros de legalidade a que está sujeita”, pelo que “representa em juízo os poderes que lhe estão confiados e colabora tecnicamente com o Tribunal e o Ministério Público para a boa decisão da causa”.⁵⁹

Alexandra Vilela afasta a natureza do estatuto de assistente com relação à autoridade administrativa, mas indica-o como equiparado, porque colaborando com o MP.⁶⁰

⁵⁶ Cf. DANTAS, António Leones Dantas - Considerações..., *ob. cit.*, p. 77.

⁵⁷ Cf. DANTAS, António Leones - Direito das..., *ob. cit.*, p. 82.

⁵⁸ Cf. DANTAS, António Leones - Direito das..., *ob. cit.*, p. 84.

⁵⁹ In PINTO, Frederico de Lacerda da Costa – “O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal”, in *Direito Penal Económico e Europeu*, Vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 1998, pp. 118 e 119. Cf. ainda, do Autor, pp. 115, 116 e 125. Cf. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – *Comentário...*, *ob. cit.*, p. 285.

⁶⁰ Cf. VILELA, Alexandra - *O direito...*, *ob. cit.*, pp. 472-478.

Quanto aos poderes concretos em sede de audiência do representante da autoridade administrativa, Costa Pinto e Beça Pereira, referem-nos como sendo similares ao do defensor, na mediada em que pode participar formalmente na audiência, podendo usar da palavra, alegar, interrogar o arguido e inquirir testemunhas e peritos.⁶¹

De notar, que se o representante da autoridade administrativa for convocado como testemunha, esse representante não poderá assistir aos depoimentos antecedentes, propondo Pinto de Albuquerque que o representante da autoridade administrativa seja ouvido logo a seguir ao arguido e antes das restantes testemunhas.⁶²

À manutenção da ordem do julgamento aplica-se o art.º 85.º do CPP.⁶³

5. Prova

Nos processos contra-ordenacionais a prova que tenha sido produzida perante a autoridade administrativa pode valer como prova para a decisão judicial. Assim, para a sua decisão cumpre ao juiz considerar e valorar não só a prova que é invocada pelo arguido e pelo MP, mas ainda, aquela que já tenha sido discutida e coligida nos autos pela autoridade administrativa.⁶⁴ Nesta sede, Ferreira Antunes defende que em processos de contra-ordenação só se deverá admitir provas já oferecidas na fase administrativa, permitindo-se com o julgamento a repetição ou renovação dessa prova e uma nova ponderação da mesma.⁶⁵

Não acompanhamos o Autor neste entendimento, inclinando-nos, antes, para aceitar as críticas de Costa Pinto, relativamente ao próprio aproveitamento da prova já produzida perante a autoridade administrativa, quando esta releve para a decisão a tomar no recurso de contra-ordenação.⁶⁶

Segundo o art.º 72.º, n.º 1, do RGCO, compete ao MP promover a prova de todos os factos que considere relevantes para a decisão. Para cumprimento desta obrigação, o MP deve considerar quer os argumentos aduzidos no recurso pelo arguido e respectiva prova, quer o que vier indicado pela autoridade administrativa. Esta interpretação alargada do dever do MP decorre, na nossa opinião, dos princípios da legalidade, da oficiosidade, do inquisitório e da verdade material, cuja prossecução é também exigível ao MP e da obrigação de imparcialidade e objectividade que se requer ao MP enquanto sujeito processual no processo de contra-ordenação.

⁶¹ Cf. PEREIRA, António Beça - Regime..., *op. cit.*, pp. 219 e 220. PINTO, Frederico de Lacerda da Costa – “O ilícito de...”, *op. cit.*, p. 118.

⁶² Cf. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 287.

⁶³ Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 274.

⁶⁴ Cf. a este propósito DANTAS, A. Leones - O Ministério..., *ob. cit.*, p. 28. MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos - Notas..., *ob. cit.*, pp.170-172. Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, pp. 148, 149, 291 e 292. ANTUNES, Manuel Ferreira Antunes – Reflexões..., *ob. cit.*, pp. 104 e 105. Criticando esta “duplicação”, vide, PINTO, Frederico de Lacerda da Costa – “O ilícito...”, *ob. cit.*, pp. 85 e 86.

⁶⁵ Cf. ANTUNES, Manuel Ferreira Antunes – Reflexões..., *ob. cit.*, pp. 105 e 111.

⁶⁶ Cf. criticando este aproveitamento, vide, PINTO, Frederico de Lacerda da Costa – “O ilícito...”, *ob. cit.*, pp. 85 e 86.

No sentido do propugnado, referem-se Oliveira Mendes e Santos Cabral, quando invocando Figueiredo Dias, indicam que “não é função do MP com efeito, sustentar a todo o custo, a acusação contra o arguido, mas sim auxiliar o juiz na descoberta da verdade material; não recai sobre aquele um “dever de acusação” mas antes um “dever de objectividade”.⁶⁷ Semelhante, parece ser a posição de Ferreira Antunes.⁶⁸

Contra esta posição, indicando que o MP não terá de se pronunciar no âmbito do art.º 72.º, n.º 1, do RGCO, quanto aos factos e correspondentes meios de prova que o arguido entenda dever provar, indica-se Leones Dantas.⁶⁹

Por seu turno, ao juiz compete determinar, oficiosamente, o âmbito da prova a produzir – cf. art.º 72.º, n.º 2, do RGCO.

Igualmente, o arguido deve indicar no recurso que tenha interposto a matéria fáctica que pretende ver discutida nos autos e os meios de prova que quer ver produzidos. Assim, o arguido deve juntar ao seu recurso a prova documental que disponha e indicar a as testemunhas que quer ver ouvidas. Se a matéria em questão e respectiva prova já tiver sido apreciada e ponderada pela autoridade administrativa, no âmbito da decisão condenatória, incumbirá ao arguido explicitar no recurso as suas razões da sua discordância quanto àquela apreciação e ponderação, justificando a necessidade da renovação dessa prova.⁷⁰

Por aplicação conjugada dos art.º 41.º RGCO e 315.º, n.º 1, do CPP, a prova pode ser indicada ou junta até 20 dias contados da notificação do despacho que designa a data da audiência.

Até à audiência pode ser determinada a prestação de mais prova pelo tribunal, podendo este ordenar a prova que entenda necessária para a decisão a tomar – cf. art.º 72.º, n.º 2, do RGCO. Em processo de contra-ordenações, como acima se referiu, o tribunal está vinculado ao princípio da verdade material.

São admissíveis todas as provas que não forem proibidas por lei – cf. art.º 125.º do CPP.

É admissível prova por confissão do arguido, desde que válida e sem reservas – cf. art.º 344.º do CP.⁷¹

É, portanto, admissível a prova, documental, a reger-se nos termos do art.º 164.º e ss. do CPP, testemunhal, nos termos dos art.º 125.º e ss. do CPP, por acareação, conforme art.º 146.º do CPP e pericial, conforme art.ºs. 151.º e ss. do CPP.

Na prova documental, refiram-se as regras de valoração indicadas nos art.º 167.º e 169.º do CPP.

⁶⁷ In MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos -Notas..., *ob. cit.*, p.185.

⁶⁸ Cf. ANTUNES, Manuel Ferreira Antunes – Reflexões..., *ob. cit.*, pp. 102, 103 e 107.

⁶⁹ Cf. DANTAS, A. Leones - O Ministério..., *ob. cit.*, p. 31.

⁷⁰ Cf. neste sentido, DANTAS, António Leones – O Despacho..., *ob. cit.*, p. 19.

⁷¹ Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, pp. 250 e 279.

Por aplicação supletiva do art.º 165.º, n.º 1 do CPP, os documentos podem ser juntos até ao encerramento da audiência, com obrigação de se assegurar o contraditório, no prazo não superior a 8 dias, nos termos do n.º 2 do art.º 165.º do CPP.

Na prova testemunhal, aplicar-se-ão também supletivamente os art.ºs. 128.º e ss. do CPP. Não haverá limites para o número de testemunhas a estas terão de prestar juramento conforme art.º 132.º, n.º 1, al. c), do CPP (não se aplicando na fase judicial o preceituado no art.º 44.º do RGCO).

Face à celeridade que se quer impor ao processo contra-ordenacional só deve haver um adiamento por falta de testemunhas. Essa audição terá também de manter-se como necessária para a averiguação da verdade material e a testemunha terá de ter justificado a sua falta. Poderá haver lugar à substituição de testemunhas, desde que o requerente se prontifique para a apresentar a nova testemunha.⁷²

De notar o preceituado no art.º 163.º do CPP, relativamente ao “Valor da prova pericial”, que indica o seguinte: “1 - O juízo técnico, científico ou artístico inerente à prova pericial presume-se subtraído à livre apreciação do julgador. 2 - Sempre que a convicção do julgador divergir do juízo contido no parecer dos peritos, deve aquele fundamentar a divergência.”.

De referir, que a perícia sobre características físicas e psíquicas da pessoa só é admissível com o seu consentimento – cf. art.º 42.º, n.º 2, do RGCO.⁷³

Por aplicação supletiva do CCP, pode haver recurso a consultores técnicos, nos termos do art.º 155.º do CPP, pode determinar-se o reconhecimento de pessoas e objectos, conforme os art.ºs. 147.º e 148.º do CPP, à reconstituição do facto, conforme art.º 150.º do CPP, podem ocorrer revistas e buscas, que se regem pelos art.º 174.º e ss. do CPP.

Nos termos do art.º 42.º do RGCO não é permitida a intromissão na correspondência ou nos meios de telecomunicações, nem a utilização de provas que impliquem a violação do segredo profissional e as provas que colidam coma reserva da vida privada, bem como os exames corporais e a prova de sangue, só serão admissíveis mediante o consentimento de quem de direito.

Faça-se uma última referência ao artigo 66.º, parte final, do RGCO, quando determina que não haverá lugar à redução de prova a escrito no processo de contra-ordenações.

Este preceito já foi apreciado pelo TC, que no Ac. n.º 50/99, P. n.º 814/98, de 19-01-1999, Relator Artur Maurício, considerou não ser inconstitucional esta determinação legal da não redução a escrito da prova, por se estar frente a um processo que se quer célere a abreviado

⁷² Neste sentido, vide, ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.* p. 186. Porém, o Autor, a p. 274, vem indicar só ser possível o adiamento em processo contra ordenacional quando por falta do arguido, não das testemunhas. Cf. ainda o Ac. do TRC P. n.º 449/08.OTATNV.C1, de 18-04-2012, Relator: Luís Teixeira.

⁷³ Cf. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.* p. 161.

(cf. no mesmo sentido o Ac. do TC n.º 73/07, P. n.º 1094/06, de 05-02-2007, Relator Bravo Serra).

Porém, da nossa parte, temos dúvidas que este artigo 66.º, parte final, do RGCO, deve manter-se a ser lido como permitindo a exclusão da gravação da prova, sobretudo em situações de coimas elevadas ou de sanções acessórias, por a não gravação poder pôr em causa o direito de recurso quanto à matéria de facto.

Como já se mencionou antes, o art.º 75.º, n.º 1, do RGCO, dispõe que, por regra, o recurso para a Relação (TCA) apenas abrange a matéria de Direito.

A jurisprudência maioritária tem entendido que estas normas não contendem com a CRP – art.º 32.º, n.ºs.1 e 10 – e o TC já o afirmou.⁷⁴

No entanto, quando a decisão do tribunal altere os termos da condenação – pois pode alterar a matéria de facto que serve de base à condenação e pode alterar a medida da coima (no âmbito do RGCO), ou tudo isso em simultâneo (no âmbito da LQCA), o arguido não disporá de qualquer grau de jurisdição, sendo inexistente qualquer direito ao recurso. Nesta medida, mantemos dúvidas acerca da inconstitucionalidade das referidas normas, não podendo, acompanhar a citada jurisprudência sem quaisquer reservas.

Estas dúvidas estão expressas, *v.g.*, no Ac. do TRC, P. n.º 247/11.4TBSEI.C1., de 30-05-2012, que considerou inconstitucional a norma do artigo 66.º, do Regulamento, no segmento “não havendo lugar à redução da prova a escrito” se interpretada no sentido de que a prova não é gravada.

6. Sentença

O RGCO no art.º 58.º, n.ºs. 1 e 3, elenca os vários elementos que devem contar da decisão administrativa condenatória, que aplica a coima.

Tem sido entendido pela jurisprudência que não há que exigir para aquela decisão uma fundamentação tão profunda como a que se exige à sentença criminal.⁷⁵

⁷⁴ Cf. entre outros, os Acs. do TC n.º 73/07, P. n.º 1094/06, de 05-02-2007, Relator Bravo Serra, n.º 612/2014, P. n.º 227/2004, de 30-09-2014, Relator Carlos Fernandes Cadilha, n.º 50/99, P. n.º 814/98, de 19-01-1999, Relator Artur Maurício, do TRL n.º P2140/13.7TAPDL.L2-9, de 28-05-2015, Relator Carlos Benido, do TRP, P. n.º 3957/16.6T8MTS.P1, de 05-04-2017, Relator Maria das Dores da Silva e Sousa, do TRC P. n.º 1511/10.5BTNV.C1, de 25-01-2012, Relatora Maria José Nogueira, do TRG, P. n.º 6146/10.0TBRRG.G1, de 03-05-2011, Relator Fernando Chaves. Também não levantando quaisquer dúvidas de constitucionalidade, vide, António Beça - Regime..., *op. cit.*, p. 211.

⁷⁵ Cf. neste sentido, entre outros os Acs. do TRL P. n.º 3882/15.8T8BRR.L1-4, de 25-01-2017, Relator Leopoldo Soares, do TRE P. n.º 170/15.3T8GDL.E1, de 21-06-2016, Relator João Amaro, do TRE P. n.º 214/15.9T8GDL.E1, de 10-05-2016, Relator João Gomes de Sousa. Defendendo uma fundamentação próxima à da sentença penal vide, Acs. do Tribunal Central Administrativo Sul (TCAS) n.º 02678/08, de 10-11-2009, Relatora Magda Galdes, do TRE P. n.º 1779/05-1, de 29-11-2005, Relator Pires da Graça, do TRL P. n.º 5354/2008-5, de 21-04-2009, Relator Nuno Gomes da Silva, do TRL P. 00102055, de 11-03-2003, Relator Cabral Amaral, ou do TRP P. n.º 0210733, de 08-01-2003, Relator Orlando Gonçalves. Na doutrina, vide, SANTOS, Vítor Sequinho dos - O dever de fundamentação da

Por seu turno, no que concerne à sentença judicial, prolatada no âmbito da acção de impugnação, o RGCO estipula, no caso das sentenças absolutórias, que delas devem constar as razões porque não se consideram provados os factos ou porque os mesmos não constituem uma contra-ordenação – cf. art.º 64.º, n.º 5, do RGCO.

Para as sentenças condenatórias, reza o art.º 64.º, n.º 4, do RGCO, onde se indica que as mesmas devem ser fundamentadas “tanto no que concerne aos factos como no direito aplicado e às circunstâncias que determinam a medida da sanção.”

Ou seja, para qualquer das sentenças, o RGCO determina a obrigação da sua fundamentação, de facto e de direito.

Simas Santos e Lopes de Sousa remetem esta obrigação de fundamentação para a obrigação genérica que decorre do art.º 97.º, n.º 5, do CPP, relativamente a todos os actos decisórios dos juízes.⁷⁶

Os mesmos Autores, relativamente ao art.º 64.º, n.º 5, do RGCO, consideram dever fazer-se uma interpretação extensiva, abrangendo os casos em que haja qualquer divergência do tribunal relativamente à decisão administrativa que conduza a uma decisão de absolvição.⁷⁷

Porém, porque se está frente a um processo sancionatório, que não obstante não exigir todas as garantias de um processo penal, não deixa de ter este direito como subsidiário, tenderíamos a indicar a obrigação de fundamentação de facto e de direito, não por referência àquela obrigação geral de fundamentação das decisões judiciais, mas, sim, por reporte à obrigação de fundamentação da sentença que é indicada para o processo sumário e abreviado – cf. art.ºs. 389.º-A e 391.º-F do CPP. Ou seja, a sentença prolatada num processo de contra-ordenação não tem de seguir os termos de uma sentença penal, designadamente o indicado no art.º 374.º do CCP (vide também o art.º 375.º do CPP para as sentenças condenatórias e o art.º 376.º do CPP para as sentenças absolutórias), mas deverá aproximar-se do indicado no art.º 389.º-A do CPP para o processo sumário e abreviado (cf. também art.º 374.º do CPP).

De referir que Beça Pereira indica a obrigação de fundamentação da sentença em sede de processo contra-ordenacional por reporte para os elementos exigidos no art.º 374.º, n.º 2, do CPP.⁷⁸

Portanto, a sentença aqui proferida, para além da identificação dos arguidos, deverá conter:

- A indicação sumária dos factos provados, que pode ser feita por remissão para a acusação e contestação, com indicação e exame crítico sucintos das provas;

decisão administrativa condenatória em processo contra-ordenacional, in Revista do CEJ, Lisboa, nº 14, sem. 2º (2010), ISSN 1645-829X, p. 338. SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – Contra-Ordenações..., *ob. cit.*, pp. 425, 426 e 502. António Beça - Regime..., *op. cit.*, pp. 163 e 200. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, pp. 268 e 269.

⁷⁶ Cf. SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – Contra-Ordenações..., *ob. cit.*, p. 502.

⁷⁷ Cf. SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – Contra-Ordenações..., *ob. cit.*, p. 502.

⁷⁸ Cf. António Beça - Regime..., *op. cit.*, p. 200.

- A exposição concisa dos motivos de facto e de direito que fundamentam a decisão;
- Em caso de condenação, os fundamentos sucintos que presidiram à escolha e medida da sanção aplicada;
- O dispositivo, com a indicação das disposições legais aplicáveis, da decisão condenatória, de aplicação da coima e das sanções acessórias, ou absolutória, e da indicação do destino a dar às coisas ou objectos apreendidos, se aplicável ao caso (cf. art.º 48.º-A, n.º 3, do RGCO);
- A indicação de que o pagamento da coima deve ser feito no prazo máximo de 10 dias após o carácter definitivo ou o trânsito em julgado da decisão (cf. art.º 58.º, n.º 3, al. a), do RGCO);
- A indicação de que em caso de impossibilidade de pagamento tempestivo deve comunicar o facto por escrito à autoridade que aplicou a pena (cf. art.º 58.º, n.º 3, al. b), do RGCO);
- A condenação em custas (cf. art.º 94.º do RGCO).

Contrariamente ao referido no art.º 389.º-A do CPP, admitimos que da sentença proferida em processo contra-ordenacional não seja necessário constar a indicação dos factos não provados.

Quanto ao raciocínio que deva ser desenvolvido nesta sentença, há que se aproximar daquele que se exige a uma sentença penal, devendo conter de forma clara, lógica e completa, a indicação de todos os factos essenciais e necessários:

- À caracterização da conduta e à sua imputação a um concreto agente, a título de conduta voluntária, dolosa ou negligente – para preencher os pressupostos relativos à acção ou à omissão e à tipicidade;
- À respectiva subsunção à norma jurídica violada e à consciência dessa ilicitude – para preencher os pressupostos ilicitude e culpa;
- Deve indicar o direito, as normas jurídicas violadas e as sanções aplicadas – para se preencher o requisito punibilidade.

A sentença que for proferida em processo de contra-ordenação terá também que pronunciar-se sobre todas as questões que tenham sido suscitadas pelo arguido, pelo MP, ou pela entidade administrativa, sob pena de nulidade.

Mais se indique que a referida sentença deve restringir-se aos factos pelos quais o arguido vem acusado, podendo-se alterar, acrescentando, apenas, factos que sejam instrumentais.

Apesar de se poder proceder a diferente qualificação jurídica dos factos, o arguido e o MP devem ser notificados para se pronunciarem relativamente a esta possibilidade, por aplicação subsidiária do art.º 358.º do CPP.

Nos casos em que não vigore a regra do *reformatio in pejus* será possível na sentença alterar a sanção e/ou a sanção acessória e poder-se-á aplicar as sanções – principal ou acessória – de forma mais gravosa.

Será aqui também aplicável, com as devidas adaptações, o estatuído no art.º 379.º do CPP, relativamente à nulidade da sentença.

7. Recurso

No art.º 73.º do RGCO indicam-se as situações em que se admite recurso da decisão judicial, recurso que será para o TCA.

Assim, há lugar a recurso quando:

- For aplicada ao arguido uma coima superior a 249,40€;
- A condenação do arguido abranger sanções acessórias;
- O arguido for absolvido ou o processo for arquivado, em casos em que a autoridade administrativa tenha aplicado uma coima superior a 249,40€ ou em que tal coima tenha sido reclamada pelo MP;
- A impugnação judicial for rejeitada;
- O tribunal tenha decidido através de despacho não obstante o recorrente se ter oposto a tal.
- Nos casos em que, a requerimento do arguido ou do MP, o TCA aceite o recurso da sentença por se afigurar manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência.

O recurso é interposto no prazo de 10 dias a partir da sentença ou despacho, ou da sua notificação ao arguido, caso a decisão tenha sido proferida sem a presença deste, relevando a data do depósito da sentença para este efeito – cf. art.ºs. 74.º, n.º 1, do RGCO, 372.º, n.º 5 e 411.º, n.º 1, al. b), do CPP.

De referir, que pelo Ac. do TRL P. n.º 768/11.9TBSSB.L1-5, de 06-11-2012, Relator Agostinho Torres, foi decidido que não comparecendo o arguido ou seu defensor em audiência, essa falta não condiciona o início da contagem do prazo de recurso da decisão judicial, ficando o arguido

habilitado a recorrer desde a data da leitura da sentença, pelo depósito que seja feita da mesma na secretaria do tribunal.

Também pelo Ac. do TRL P. n.º 2486/10.6TBOER, de 21.09.2011, Relator Jorge Gonçalves, foi entendido que o arguido considera-se notificado da sentença, depois de esta ter sido lida perante o defensor nomeado ou constituído, contando-se o prazo de recurso a partir dessa data, mesmo que o arguido não tenha comparecido a esse ato.

O recurso da sentença ou do despacho seguirá a tramitação do recurso em processo penal, conforme determina o art.º 74.º, n.º 4, do RGCO.

Quanto ao âmbito e efeitos do recurso, rege o art.º 75.º do RGCO, determinando que, a regra é do conhecimento circunscrito ao direito e que a decisão de recurso poderá alterar a decisão do tribunal recorrido sem qualquer vinculação aos seus termos e ao seu sentido, salvo o disposto no art.º 72.º-A, relativo à proibição do *reformatio in pejus*, ou anulá-la.

8. Tramitação em situações de suspeita da existência de concurso de contra-ordenação e crime

Por fim, cumpre-nos fazer uma brevíssima referência á tramitação que deverá ocorrer em casos de suspeita da existência de concurso de contra-ordenação e crime.

Como corolário do art.º 29.º, n.º 5, da CRP, o art.º 79.º do RGCO proíbe o *ne bis in idem*.

Na mesma lógica, o art.º 20.º do RGCO indica que em caso de concurso de infracções o agente será sempre punido a título de crime, sem prejuízo da aplicação das sanções acessórias previstas para a contra-ordenação.

Daí, que havendo a suspeita de concurso de contra-ordenação e crime, haja que articular a tramitação do processo contra-ordenacional com aquela proibição constitucional, determinando o conhecimento da matéria contra-ordenacional em sede de processo crime.

Assim em termos esquemáticos, havendo suspeita de concurso de contra-ordenação e crime, pelos mesmos factos ou factos estreitamente conexos, a tramitação do processo ter-se-á de desenvolver da forma a seguir indicada.

(I) Se tal suspeita ocorre ainda que na fase administrativa:

- A competência para a tramitação do processo contra-ordenacional será do MP junto ao tribunal criminal, devendo a entidade administrativa remeter o processo ao MP para a sua tramitação como processo penal – cf. art.º 38.º e 39.º do RGCO (cf. também art.º 28.º da LQCO);

– Aquela remessa vale como denúncia para a abertura do inquérito, pelo que, caso o MP conclua pela inexistência de crime, nesta fase (de inquérito), devolve os autos à entidade administrativa – cf. art.º 38.º e 40.º do RCGO;

– Em situações de responsabilidade por crime, coima e/ou sanção acessória, a competência contra-ordenacional será do juiz penal – cf. art.º 39.º do RCGO.

(II) Se a suspeita de que os factos constituem contra-ordenação e crime surge após o envio dos autos para o MP, mas antes ser deduzida formalmente uma “acusação” pelo MP – cf. art.º 62.º do RCGO:

– Face à apreciação destes autos o MP, considerando que os factos relatados integram um crime:

i) O MP requer ao juiz a prolação de despacho para que os autos sejam remetidos para a fase de inquérito criminal, para dedução de acusação em processo penal – cf. art.º 76.º, n.º 1, do RCGO;

ii) Pode o juiz oficiosamente prolatar aquele despacho – cf. art.º 76.º, n.º 1, do RCGO.

O juiz não poderá contrariar uma prévia qualificação pelo MP de que os factos integram crime, pois se o MP assim entender há sempre uma obrigação de abertura do inquérito nos termos do art.º 262.º do CPP (pelo que o processo teria sempre de passar para a competência do tribunal criminal).

Nestes casos, há uma interrupção da instância nos tribunais administrativos, conforme determina o art.º 76.º, n.º 2, do RCGO, que retoma em sede de tribunal criminal.

A decisão de conversão do processo deve ser precedida de audição do arguido e do MP, se este não for o requerente – cf. art.º 53.º, n.º 1 e 61.º, n.º 1, al. b), do CPP.

A omissão da audição do arguido ou do MP (em 3 dias) gera uma irregularidade processual que segue o regime de arguição do art.º 123.º do CPP (cf. art.º 119.º e 120.º do CPP).

Os factos que integram os autos administrativos passarão a constituir uma denúncia para efeitos do processo crime e operam os efeitos da conversão indicada no art.º 76.º, n.º 2, RCGO, podendo aproveitar-se, na medida do possível, as provas já produzidas.

Não é gerado qualquer efeito *ne bis in idem* porque não ocorreu ainda qualquer acusação formal ou julgamento.

Mas se for proferida uma decisão final no processo de impugnação judicial relativo à coima aplicada (ou no processo penal, pelos mesmos factos, quando sejam qualificados de crime) haverá caso julgado material e opera o efeito de *ne bis in idem* – cf. art.º 79.º RCGO.

Se no processo criminal não vier a ser deduzida a acusação ou ela for rejeitada, reabre-se a instância contra-ordenacional, com o reenvio do processo ao tribunal administrativo para conhecer do recurso judicial da decisão de aplicação de coima – cf. art.º 76.º, n.º 2, do RGCO.

Se o MP deduzir acusação por crime, mas o tribunal criminal apenas a aceitar a título de contra-ordenação, o processo prossegue no tribunal criminal que aprecia a contra-ordenação – cf. art.º 77.º, n.º 2, do RGCO.

Se o tribunal a aceitar a acusação como crime, igualmente, mantém a competência para apreciar a contra-ordenação – cf. art.º 77.º, n.º 2, do RGCO.

Após a dedução da acusação no processo crime, a instância interrompida no tribunal administrativo findará por inutilidade, arquivando-se o processo no tribunal administrativo.

(III) Se a suspeita de que os factos constituem contra-ordenação e crime surgir após a dedução de uma acusação “formal” pelo MP junto do tribunal administrativo, nos termos do art.º 62.º do RGCO, poder-se-á discutir se tal acusação relativa a uma pena contra-ordenacional não implicará um efeito *ne bis in idem*, que proíbe a aplicação do art.º 76.º do RGCO e a remessa dos autos para a fase de inquérito criminal. Isto porque, com essa remessa não se estará apenas a converter o processo contra-ordenacional em processo criminal, para ali prosseguir como inquérito, mas estar-se-á a prosseguir com o processo – agora criminal – quando já houve um processo contra-ordenacional onde já foi formulada uma “acusação” pelo MP, não obstante ai ter-se qualificado jurídico-penalmente aqueles mesmos factos apenas como conduzindo a uma infracção contra-ordenacional.

Face ao art.º 79.º, n.º 1, do RGCO, apenas o trânsito em julgado da decisão judicial que aprecie o facto como contra-ordenação preclui a possibilidade de reapreciação de tal facto como crime.

Assim, ainda que tenha sido deduzida uma acusação “formal” pelo MP nos termos art.º 62.º do RGCO, esta não é uma “verdadeira” acusação penal, equiparável à do art.º 283.º do CPP, tal como antes já se referiu.

Portanto, nesta perspectiva, de que a acusação que tenha sido deduzida no âmbito do art.º 62.º do RGCO, não pode equivaler à indicada no art.º 283.º do CPP, ainda aqui será possível a aplicação do art.º 76.º do RGCO.

Porém, se considerarmos que através da acusação que foi feita pelo MP ao abrigo do art.º 62.º do RGCO há já uma delimitação do objecto do processo relativamente a certos factos ou condutas naturalísticas, fica-nos a dúvida se, neste caso, para evitar uma dupla investigação, avaliação e incriminação, ainda abrangida pelo princípio *ne bis in idem*, não haverá que aproveitar aquela que seja a acusação deduzida pelo MP nos termos art.º 62.º do RGCO, considerando que o processo é remetido ao tribunal criminal para ali prosseguir, já não para a fase de inquérito, mas antes para a fase de acusação. Valeria, então, como a acusação prevista no art.º 283.º do CPP (com a notificação ao arguido da mesma), a que (já) esteja feita no processo que vem oriundo dos tribunais administrativos.

Neste sentido veja-se o Ac. do TEDH Öztürk c. Allemagne, P. 8544/79, de 21-02-1984, onde o TEDH apreciando na exigência do art.º 6.º da CEDH do processo equitativo, considerou aplicáveis as garantias penais a um processo de “contravenção” e designadamente as relativas à acusação em matéria penal.⁷⁹

De referir, igualmente, o Ac. do TEDH Sergey Zolotukhin c. Russia, P. 14939/03, de 10-02-2009, onde se considerou existir uma violação do art.º 4.º do Protocolo 7.º da CEDH por se estar a julgar e a punir no âmbito de dois diferentes procedimentos factos idênticos ou substancialmente iguais, não obstante a diferente qualificação.⁸⁰

Por fim, refira-se, que se a suspeita da prática de contra-ordenação surgir em sede de tribunal criminal, o respectivo juiz mantém a competência para conhecer da contra-ordenação – cf. art.º 57.º e 77.º do RGCO (cf. também art.º 28.º, n.º 2, da LQCA).

Se o MP junto ao tribunal criminal, na fase de inquérito, concluir pela inexistência de crime - devolve os autos à autoridade administrativa – cf. art.ºs. 38.º, n.º 3 e 40.º, n.º 2, RGCO.

Apresentação Power Point

Acção de Formação Contínua
Temas de Direito Administrativo

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

A tramitação da fase judicial das contra-ordenações urbanísticas

Sofia David
Tribunal Central Administrativo Sul
Centro de Estudos Judiciários

Lisboa, CEJ | 9 de Junho de 2017

⁷⁹ Consultável em [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"appno\":\[\"8544/79\"\],\"itemid\":\[\"001-57553\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

⁸⁰ Consultável em:

[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"fulltext\":\[\"Sergey Zolotukhin\"\],\"documentcollectionid2\":\[\"GRANDCHAMBER\", \"CHAMBER\"\],\"itemid\":\[\"001-91222\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

A nova competência

Artigo 4.º do ETAF revisto - Âmbito de jurisdição

“1- Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objecto questões relativas a (...) I) Impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo”

Projecto: “n) Impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas, no âmbito do ilícito de mera ordenação social, por violação de normas de direito administrativo em matéria de ambiente, ordenamento do território, urbanismo, património cultural e bens do Estado”

Antecedentes históricos

- Proposta original de Eduardo Correia para o RG IMOS
- DL 232/79, de 24-07: ponto 5 do preâmbulo
- RGCO, 1982 – competência dos tribunais judiciais – art. 61.º

Delimitação por razões práticas

Dúvidas: “urbanismo” – conceito polissémico: abrange também o planeamento urbanístico e a gestão urbanística?

2

A nova competência

Jurisprudência do TC - art. 212.º/3 CRP - reserva de jurisdição dos tribunais administrativos num núcleo mínimo de competência

- Ac TC 522/2008, P. 253/08, de 29-10-2008 (ou Acs. TC 211/2007, P. 430/02, de 21-03-2007 ou 19/2011, P.489/10, de 12-01-2011)

L 50/2006, de 29-8 – LQCA – alteração pela L 114/2015, de 28-08: é competência dos tribunais administrativos conhecer da **impugnação das contra-ordenações do ordenamento do território, previstas na indicada Lei quadro quando “o mesmo facto dê origem à aplicação, pela mesma entidade, de decisão por contraordenação do ordenamento do território (...) e por contraordenação por violação de normas constantes do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 18 de dezembro”** – art. 75.º-A

Art.º 4.º/1/I) do ETAF - “impugnações judiciais de decisões da Administração Pública **que apliquem coimas** no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo”

Sem dúvida as impugnações do **art.º 59.º do RGCO – DL 433/82, de 27-10**

E as decisões, despachos e demais medidas das autoridades administrativas indicadas no **art.º 55.º do RGCO? Sim**

- âmbito “natural” da jurisdição
- unidade do sistema jurídico

3

A fase judicial

RGCO – unicidade de processo com 2 fases:

- administrativa: da notícia da infracção à decisão administrativa
- judicial: com a apresentação do recurso

Direito aplicável à fase judicial

- Remissão do art. 66.º do RGCO - “normas relativas ao processamento das transgressões e contra-ordenações” – incoerente, inútil
- **Contra-ordenações urbanísticas** → RGCO → CPP (salvo se contrariar a natureza do processo de contra-ordenação) → ETAF → CPTA → CPC
- **Contra-ordenações “do ordenamento do território”** → LQCA → RGCO → CPP (salvo se contrariar a natureza do processo de contra-ordenação) → ETAF → CPTA → CPC
- - **LQCA** art. 2.º/1 → regras específicas, *v.g.* arts. 52.º a 55.º, 75.º e 75.º-A

4

A fase judicial

Alguns princípios basilares colhidos do direito penal e processual penal

- da legalidade
- da tipicidade
- da não retroactividade
- *ne bis in idem*
- da culpa ou da responsabilidade pessoal (com ressalvas)
- da proporcionalidade
- da taxatividade, da não automaticidade e da acessoriedade nas sanções acessórias
- da oficiosidade e da defesa do arguido, com a proibição de indefesa e da *reformatio in pejus* (com ressalvas – art. 72.º-A/2 do RGCO e 75.º da LQCA)
- garantia do processo equitativo e do contraditório (mas sem ónus de contradizer)
- direito ao recurso (ainda que limitado/concepção restrita do art. 32.º/1/10 da CRP)

5

Tramitação - apresentação do "recurso"

Pressupostos processuais (também aplicáveis para a LQCA, quando não existir norma específica)

Competência territorial - art. 61.º/1 do RCCO

- o tribunal em cuja área territorial se tiver consumado a infracção
- infracção não consumada → o tribunal em cuja área tiver praticado o último acto de execução ou, em caso de punibilidade dos actos preparatórios, o último acto de preparação – art. 61.º/2 do RGCO
- Remissão para critérios de direito penal → contra-ordenação de execução instantânea/continuada; habitual, permanente, contínua, sucessiva; infracção formal, de mera actividade, de perigo/material, de resultado, de dano; tentada, omissiva
- Art. 12.º do RGCO – acto de execução
- Art.º 5.º do RGCO – momento da prática do facto
- Art. 6.º do RGCO – lugar da prática do facto

6

Tramitação - apresentação do "recurso"

Tempestividade

Prazo de impugnação

- 20 dias após o conhecimento da decisão de aplicação da coima - art. 59.º/1/3 do RGCO → o conhecimento dá-se com a notificação - art. 47.º do RGCO
- sendo vários os arguidos → quando notificado do último arguido – art. 47.º/4 e 59.º/3 do RGCO
- notificações e meras comunicações → regime → 112.º, 113.º do CPC
- contagem do prazo → art. 60.º do RGCO – suspende-se nos sábados, domingos e feriados
 - Ac STJ de 10-03-1994, P 045325 (fixa jurisprudência)
 - Ac TRC de 28-01-2009, P 10/08.0TBFIG.C1
- não se aplicam as regras processuais civis, não havendo lugar à aplicação dos arts.º 138.º e 139.º do CPC
- prazo terminado em férias judiciais, não se transfere para o 1.º dia útil após o termo das férias – arts. 59.º/3 e 60.º/1/2 do RGCO
 - neste sentido: Ac. TC 473/2001, P. 371/2001, de 24-11-2001
 - em sentido diverso: Ac. STA P. 0318/11, de 21-09-2011, Ac. STA P. 0311/14, de 28-05-2014, Ac. TRE P. 7/14.0T8ORQ.E1, de 19-05-2015

7

Tramitação - apresentação do "recurso"

- vale como data para a apresentação do recurso a da expedição do correio, nos termos do art. 144.º do CPC - Ac. STJ P. 42/04.7TAOFR.C1-A.S1, de 06-03-2014, Ac. STJ P. 99P298, de 09-12-1999 ou Ac. TRE P. 236/15.0T8PTM.E1, de 06-12-2016
- vale o art. 140.º CPC – justo impedimento – neste sentido Pinto de Albuquerque e Ac. TRE P. 509/15.1T8BJA.E1, de 29-03-2016
- no âmbito da LQCA –arts. 52.º e 52.º-A (preclusão) – dúvidas de compatibilidade com os arts. 20.º/1/5 e 268.º/4 da CRP

Legitimidade activa - arts. 7.º e 59.º/3 do RGCO

- arguido
- pessoa colectiva condenada
- legal representante da pessoa colectiva quando este tenha sido condenado a título pessoal
- responsável civil pela coima (não está dependente da posição processual de arguido)
- Não a perde o arguido que não deduziu oposição ou defesa na fase administrativa, ou ainda, que haja confissão dos factos na fase administrativa

8

Tramitação - apresentação do "recurso"

- sem obrigação de **patrocínio judiciário** por advogado → arguido ou seu defensor - arts. 53.º e 59.º/3 do RGCO
- obrigatória a nomeação de defensor nos casos do art. 64.º/1 do CPP, nomeadamente nos casos de arguido em posição de especial fragilidade – al. d) - e em sede de recurso da decisão judicial para o TCA - al. e)
- Art. 53.º/2 do RGCO - "sempre que as circunstâncias do caso revelarem a necessidade ou a conveniência do arguido ser assistido"
- → para contra-ordenação de grave ou muito grave – L. Sousa, S. Santos, O. Mendes, S. Cabral e P. de Albuquerque
- → para os "casos em que a questão de direito e/ou a questão de facto revestir de especial complexidade" – B. Pereira

9

Tramitação - apresentação do "recurso"

Formalidades obrigatórias

- por escrito
 - junto à autoridade administrativa
 - deve conter alegação e conclusões - art. 59.º/3 do RGCO
 - pode incluir a impugnação da factualidade ou do direito
 - junção dos meios de prova
- 5 dias após o recebimento do recurso → remessa dos autos para o MP – art. 62.º/1 do RGCO

Taxa de justiça - art.8º/7/8 do RCJ (revoga art. 93.º/2 do RGCO)

→ 1 UC, corrigida a final, paga nos 10 dias seguintes à notificação da data da marcação da audiência

→ Ac. STJ de 06-03-2014, P 5570/10.2 TBSTS-APL-A. S1 (fixação de jurisprudência)

10

Tramitação - apresentação do "recurso"

Revogação da decisão pela autoridade administrativa → após a apresentação do recurso e até 5 dias depois, ou até ao envio dos autos para o MP – art. 62.º/1/2 do RGCO

- Ac. TRL P. 14/14.3T8PMS.C1, de 18-11-2015 – 5 dias – prazo ordenador
- revogação total ou parcial
- só por critérios de legalidade (não de oportunidade)
- L. Dantas – só como "solução limite"
- a autoridade administrativa pode pronunciar-se sobre o recurso e indicar os meios de prova que considere relevantes

11

Tramitação – a fase acusatória e judicial

Intervenção obrigatória do MP - art. 62.º RGCO

- é o MP quem deduz a acusação – formalmente ou com o envio dos autos ao juiz – art. 62.º do RGCO
- termo da fase administrativa e a passagem a uma outra fase, intermédia, entre a administrativa e a judicial, uma fase acusatória
- Ac. TRE de 28-10-2008, P 1441/08-1
- L. Dantas e A. Vilela – não há aqui uma verdadeira “acusação”, análoga à acusação penal
- Jurisprudência que refere existir uma acusação: Acs. TRG P. 720/13.0TBFLG.G1, de 06-01-2014, TRG P. 4302/15.3T8VCT.G1, de 19-05-2016, TRL P. 1748/14.8 TFLSB-A.L1-5, de 17-04-2015
- o MP pode determinar o **arquivamento dos autos** - art. 277.º do CPP (?)
- sim: A. Vilela, L. Dantas e B. Pereira - que pode o mais, pode o menos - cf. art. 65.º-A
- idem Ac. do TRE P. n.º 1441/08-1, de 28-10-2008
- contra: P. Albuquerque
- fiscalização hierárquica? – arts. 278.º e 279.º CPP

12

Tramitação – a fase acusatória e judicial

- **Art. 62.º RGCO**
- S. Santos, L. Sousa, O. Mendes, S. Cabral e P. Albuquerque – o MP apenas pode emitir uma pronúncia sobre eventuais exceções e questões prévias e submeter os autos a julgamento
- A Vilela – o MP pode suscitar quaisquer exceções e questões prévias e promover o seu saneamento junto da autoridade administrativa
- o MP deve proceder à indicação das provas caso remeta o processo para julgamento – cf. art. 72.º/1 do RGCO
- falta de intervenção do MP - nulidade insanável – art. 119.º/b) do CPP

13

Tramitação – a fase judicial

Despacho liminar

- o juiz rejeita o recurso (por despacho) quando intempestivo ou quando não cumpra as exigências de forma – art. 63.º do RGCO
- Ac TC n.º 265/01, P 213/2001, de 19-06-2001
-
- **Art. 63.º RGCO**
- L. Dantas, L. Sousa, S. Santos e B. Pereira – juiz não pode conhecer nulidades, exceções, questões prévias e incidentais - não aplicáveis arts. 311.º e 312.º do CPP, não havendo lugar a convite ao aperfeiçoamento
- A. Vilela – juiz pode proceder ao saneamento liminar, conhecendo a competência do tribunal, a legitimidade do recorrente, ou outras questões que obstem ao conhecimento do mérito do recurso, *v.g.* situações de amnistia ou prescrição. Mas não pode haver convite ao aperfeiçoamento que implique a devolução dos autos à Administração para que esta corrija ou burile a instrução

14

Tramitação – a fase judicial

- rejeitado o recurso → comunicação à autoridade administrativa da respectiva decisão – art. 70.º/4 do RGCO
- do despacho liminar há recurso, com subida imediata – art. 63.º/3 do RGCO

Retirada da acusação – art. 65.º-A do RGCO

- pelo MP, com o acordo do arguido
- a todo o tempo e até à sentença da 1.ª instância ou até ser proferido o despacho decisório do juiz - art. 64.º/2 do RGCO
- a autoridade administrativa é ouvida, salvo de o MP “entender que tal não é indispensável para uma adequada decisão” – cf. 65.º-A/2 do RGCO
- o MP substitui-se nesta decisão de retirada do recurso à autoridade administrativa, podendo divergir as duas posições
- razões de legalidade
- juiz não pode apreciar fundamentos – apenas determina o arquivamento dos autos

15

Tramitação – a fase judicial - julgamento

Retirada do recurso – art. 71.º do RGCO

- até à sentença em 1ª instância (ou julgamento) ou até ser proferido o despacho decisório do juiz- art. 64.º/2 do RGCO
- depois do início da audiência do julgamento - só mediante acordo do MP – que avalia o efeito *ne bis in idem*
- defensor mesmo sem poderes especiais pode retirar o recurso – P. Albuquerque
- custas pelo arguido – art. 94.º/3 do RGCO
- devolução processo à autoridade administrativa

Julgamento por despacho judicial - art. 64.º/1, parte final, do RGCO

- quando o juiz entende não necessária a audiência do julgamento
- não haja oposição do MP e do arguido – art. 64.º/2 do RGCO
- notificação com indicação da intenção e fundamentos
 - Ac. TRC P. 2515/09.6TALRA.C1, de 27-10-2010 e Ac. TRC P. 589/12.1T2iLH.C1, de 15-05-2013
- Oposição tácita – L. Dantas, P. Albuquerque
 - Ac. TRP P. 0643695, de 25-10-2006, Ac. TRP P. 666/14.4T8AGD.P1, de 09-09-2015
- Oposição expressa – B. Pereira

16

Tramitação – a fase judicial - julgamento

- sem exigência da falta de oposição da autoridade administrativa → interesse processual defendido pelo MP
- aplicável a situações em que não haja necessidade de produzir novos meios de prova
- Neste despacho o juiz pode:
 - determinar o arquivamento dos autos
 - conhecer de eventuais nulidades da decisão recorrida, determinando à autoridade administrativa para suprimento da nulidade constatada
 - absolver o arguido
 - confirmar total ou parcialmente o decidido pela autoridade administrativa, mantendo ou alterando a condenação - art. 64.º/3 e 4 do RGCO

Arquivamento

- prévia pronúncia da autoridade – arts. 64.º/3 e 70.º/2 do RGCO
- situações em que é legalmente impossível o procedimento

Conhecimento de eventuais nulidades

- por equiparação – L. Dantas

17

Tramitação – a fase judicial - julgamento

Julgamento em audiência - art. 64.º/1, 1.ª parte e 65.º/1 do RGCO

- para a produção de prova
- no despacho que a marca deve ser indicada a prova que se quer produzir → possibilidade de as partes se pronunciarem
- A autoridade administrativa pode oferecer prova – art. 315.º/1 do CPP
- o juiz não está vinculado à prova requerida
- é obrigatória a presença do MP na audiência – art.º 69.º do RGCO
- é facultativa a presença da entidade administrativa – art.º 70º do RGCO
- é facultativa a presença do arguido, devendo, na ausência, estar representado por defensor – arts. 67.º e 68.º do RGCO
- o tribunal pode determinar a presença do arguido – arts. 67.º/1/3 e 68.º/2 do RGCO
- pessoa colectiva – art. 7.º do RGCO
- audiência do arguido por outro tribunal – arts. 67.º/3, do RGCO e 318.º do CPP
- direito ao silêncio – art. 61.º/1/d) do CPP
- falta → pode marcar-se nova audiência – art. 68.º/1
- ou
- → deixando a presença de ser necessária: segue o regime do art. 68.º/2 do RGCO

18

Tramitação – a fase judicial - julgamento

- falta do arguido → arts. 116.º e 117.º do CPP → justificada ou sancionada com uma soma de 2 UC a 10 UC
- quando a presença do arguido em audiência for entendida como facultativa, esta pode ocorrer ainda que não esteja presente nem o arguido, nem o seu defensor
- **art. 70.º/1 do RGCO** - “o tribunal concederá às autoridades administrativas a oportunidade de trazerem à audiência os elementos que repute de convenientes para a correcta decisão do caso, podendo um representante daquelas autoridades participar na audiência”
- **qual a posição processual da autoridade recorrida na audiência de julgamento?**
- C. Pinto e P. Albuquerque – posição acessória do MP, colaborador
- A. Vilela – estatuto equiparado a assistente porque colabora com o MP
- **poderes:** similares ao do defensor, pode participar formalmente na audiência, pode usar da palavra, alegar, interrogar o arguido e inquirir testemunhas e peritos
- se convocado o representante **como testemunha:** não assiste depoimentos antecedentes e é ouvido a seguir ao arguido – P. Albuquerque
- manutenção da ordem do julgamento – art. 85.º do CPP

19

Tramitação – a fase judicial - julgamento

Prova - art. 72.º do RGCO

- a prova produzida perante a autoridade administrativa pode valer como prova para a decisão judicial
- compete ao MP promover a prova
 - considerando os argumentos aduzidos no recurso pelo arguido, respectiva prova e o que vier indicado pela autoridade administrativa?
 - Sim: princípios da legalidade, da oficiosidade, do inquisitório e da verdade material, da imparcialidade e da objectividade
 - Neste sentido: O. Mendes, S. Cabral
 - Contra: L. Dantas
- compete ao juiz determinar o âmbito da prova – princípio da oficiosidade
- indicada ou junta até 20 dias contados da notificação da audiência - arts. 41.º RGCC e 315.º/2 do CPP
- determinada oficiosamente pelo tribunal até a audiência – 72.º/2 do RGCO (princípio da verdade material)
- aplicação supletiva do art. 125.º do CPP → o admissíveis as provas que não forem proibidas por lei

20

Tramitação – a fase judicial - julgamento

- É admissível a prova:
- **confissão** do arguido: art. 344.º do CPP
- **documental** – arts. 164.º e ss. do CPP → regras de valoração: arts. 167.º e 169.º do CPP → os documentos podem ser juntos até ao encerramento da audiência → art. 165.º/1 do CPP → contraditório - art. 165.º/2 do CPP
- **testemunhal** - art 128.º do CPP → sem limite
- prestam juramento - art. 132.º/1/c) do CPP
- só um adiamento por falta de testemunhas, se essa audição for necessária para a averiguação da verdade material e a testemunha tenha justificado a sua falta
- pode haver substituição de testemunhas → a apresentar
- por **acareação** - art 146.º do CPP
- **pericial** – art. 151.º e ss. do CPP → valor- art. 163.º do CPP
- art. 42.º/2 RGCO – consentimento para perícia sobre características físicas e psíquicas da pessoa
- **consultores técnicos** – art. 155.º do CPP
- **reconhecimento de pessoas e objectos** – arts. 147.º e 148.º do CPP

21

Tramitação – a fase judicial - julgamento

- **por reconstituição do facto** - art. 150.º do CPP
- podem ocorrer **revistas e buscas** - arts. 174.º e ss do CPC
- **Art. 42.º RGCO**
- não é permitida a intromissão na correspondência ou nos meios de telecomunicações, nem a utilização de provas que impliquem a violação do segredo profissional
- as provas que colidam com a reserva da vida privada, bem como os exames corporais e a prova de sangue, só serão admissíveis mediante o consentimento de quem de direito
- **Art. 66.º** → poderá excluir a obrigação de gravação da prova? → art. 75.º do RGCO e recurso → jurisprudência do TC a admitir → Ac. TC 50/99, P. 814/98, de 19-01-1999; Ac. TC 73/07, P. 1094/06, de 05-02-2007
- Mantemos dúvidas de constitucionalidade → situações de alteração da matéria de facto que serve de base à condenação e termos desta – coarcta o direito ao recurso?

22

Tramitação – a fase judicial - julgamento

- **Art. 58.º do RGCO** → **conteúdo da decisão condenatória**
 - identificação dos arguidos
 - descrição dos factos imputados com a descrição das provas obtidas (não é necessário indicar os factos não provados)
 - indicação das normas segundo as quais se pune e a fundamentação da decisão
 - coima e as sanções acessórias
 - ordem de pagamento da coima no prazo máximo de 10 dias após o carácter definitivo ou o trânsito em julgado da decisão
 - indicação de que em caso de impossibilidade de pagamento tempestivo deve comunicar o facto por escrito à autoridade que aplicou a pena
 - deve ainda indicar o destino dos objectos apreendidos – art. 48.º/3 do RGCO
 - a condenação em custas – art. 94.º do RGCO
- jurisprudência: não há que exigir para aquela decisão uma fundamentação tão profunda como a que se exige à sentença criminal

23

Tramitação – a fase judicial - julgamento

Sentença

- art. 64.º/5 RGCO - **sentenças absolutórias** - delas devem constar as razões porque não se consideram provados os factos ou porque os mesmos não constituem uma contra-ordenação
- Art. 64.º/4 RGCO - **sentenças condenatórias** - devem ser fundamentadas “tanto no que concerne aos factos como no direito aplicado e às circunstâncias que determinam a medida da sanção.”
- Exige-se sempre a existência de fundamentação
- S. Santos e L. Sousa – obrigação genérica – art. 97.º/5 do CPP
- S. Santos e L. Sousa – interpretação extensiva do art. 64.º/5 do RGCO para os casos em que há divergência do tribunal relativamente à decisão administrativa que conduza a uma decisão de absolvição
- B. Pereira – aplica a obrigação de fundamentação por reporte para o art. 374.º/2 do CPP

24

Tramitação – a fase judicial - julgamento

Sentença

- processo sancionatório a que se aplicam supletivamente as regras do CPP
- não será exigível que tenha de seguir os termos de uma sentença penal - arts. 374.º a 376.º do CPP - mas tenderíamos a aplicar o regime dos art. 389.º-A e 391.º-F do CCP – para o processo sumário e abreviado
- **Fundamentação:**
- identificação dos arguidos
- indicação sumária dos factos provados – ainda que por remissão, indicação e exame crítico sucintos
- exposição concisa dos motivos de facto e de direito
- em caso de condenação - fundamentos sucintos relativos à escolha e medida da sanção aplicada
- dispositivo - com a indicação das disposições legais, da decisão condenatória, de aplicação da coima e das sanções acessórias, ou absolutória e da indicação do destino a dar às coisas ou objectos apreendidos - art.º 48.º-A/3 do RGCO
- indicação da forma como deve ser feito o pagamento da coima e prazo - art.º 58.º/3/a) do RGCO
- indicação referida no art. 58.º/3/b) do RGCO
- condenação em custas - art. 94.º do RGCO

25

Tramitação – a fase judicial - julgamento

Raciocínio a desenvolver na sentença condenatória

deve aproximar-se a uma sentença penal, devendo conter de forma clara, lógica e completa, a indicação de todos os factos essenciais e necessários:

- → à caracterização da conduta e à sua imputação a um concreto agente, a título de conduta voluntária, dolosa ou negligente – acção, omissão e tipicidade
- → à respectiva subsunção à norma jurídica violada e à consciência dessa ilicitude – ilicitude e culpa
- → deve indicar o direito, as normas jurídicas violadas e as sanções aplicadas – punibilidade
- → deve pronunciar-se sobre todas as questões que tenham sido suscitadas pelo arguido, pelo MP, ou pela entidade administrativa, sob pena de nulidade
- restringe-se aos factos por que o arguido vem acusado → admite-se a possibilidade de alguma alteração relativamente aos factos instrumentais → pode proceder a diferente qualificação jurídica dos factos → arguido e o MP devem ser notificados – art. 358.º do CPP
- não pode haver uma alteração substancial dos factos
- **Nulidade da sentença** – art. 379.º do CPP (com as devidas adaptações)

26

Recurso

- **Recurso – art. 73.º do RGCO**
 - → coima superior a 249,40€
 - → condenação sem sanções acessórias
 - → em casos de absolvição ou arquivamento com coima superior a 249,40€ ou em que tal coima tenha sido reclamada pelo MP
 - → rejeição da impugnação
 - → decisão por despacho, havendo oposição
 - → casos em que, a requerimento do arguido ou do MP, o TCA aceite o recurso da sentença por se afigurar manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência
- prazo – 10 dias - arts. 74.º/1 do RGCO, 372º/5 e. 411º/1/b) do CPP
- Art. 74.º/4 do RGCO – segue a tramitação do recurso em processo penal
- Art. 75.º do RGCO – âmbito e efeitos – regra – circunscrito ao direito, sem qualquer vinculação aos termos e ao seu sentido da decisão recorrida, mas com proibição do *reformatio in pejus*

27

Em casos de suspeita de crime e contra-ordenação - tramitação

Art.º 79.º do RGCO - proíbe o *ne bis in idem* (cf. 29.º/5 da CRP)

Havendo **suspeita de concurso de contra-ordenação e crime**

(I) Ainda na **fase administrativa**:

- competência do MP - arts. 38.º e 39.º do RGCO (na LQCA - art. 28.º/2)
- os autos são enviados ao MP – art. 38.º/1/2 do RGCO
- remessa vale como denúncia para a abertura do inquérito
- caso o MP conclua pela inexistência de crime → devolução dos autos - arts. 38.º e 40.º do RGCO
- responsabilidade por crime, coima e/ou sanção acessória - competência do juiz penal - art. 39.º do RGCO (cf. 28./1 da LQCA)

28

Em casos de suspeita de crime e contra-ordenação - tramitação

(II) a suspeita de **surge após o envio dos autos para o MP junto do TA** (mas antes da dedução da **acusação "formal"**) – art. 62.º do RGCO → factos integram um crime:

i) o MP requer ao juiz a remessa dos autos para a fase de inquérito criminal (para dedução de acusação em processo penal) – art. 76.º/1 do RCGO

ii) o juiz, oficiosamente, prolata aquele despacho - art. 76.º/1 do RCGO → mas o juiz não pode contrariar a prévia qualificação pelo MP de que os factos integram crime (art. 262.º do CPP)

- decisão de conversão do processo deve ser precedida de audição do arguido e do MP, se este não for o requerente – arts. 53.º/1 e 61.º/1/b) do CPP
- omissão da audição do arguido ou do MP → irregularidade processual → regime do art. 123.º do CPP (arts. 119.º e 120.º do CPP)

29

Em casos de suspeita de crime e contra-ordenação - tramitação

- interrupção da instância – art. 76.º/2 do RGCO → factos que integram os autos → denúncia para efeitos do processo crime → conversão (interrompe-se a instância de inquérito, que retoma em sede de tribunal criminal)
- não é gerado qualquer efeito *ne bis in idem* → mas se for proferida uma decisão final no processo de impugnação judicial relativo à coima aplicada (ou no processo penal, pelos mesmos factos, quando sejam qualificados de crime) haverá caso julgado material e opera o efeito de *ne bis in idem* – cf. art. 79.º do RGCO
- Se no processo criminal não for deduzida a acusação ou for rejeitada → reabre-se instância contra-ordenacional no TA – art. 76.º/2 do RGCO
- Se o MP deduzir a acusação por crime, mas o tribunal criminal apenas a aceitar a título de contra-ordenação, mantém a competência para o respectivo julgamento- art. 77.º/1 do RGCO
- Se o tribunal a aceitar a acusação como crime, igualmente, mantém a competência para apreciar a contra-ordenação – art. 77.º/2 do RGCO
- após a dedução da acusação no processo crime, a instância interrompida no TA finda por inutilidade

30

Em casos de suspeita de crime e contra-ordenação - tramitação

(III) a suspeita **surge após a dedução de "acusação" pelo MP junto do TA** - art. 62.º do RGCO

Dúvidas:

- a "acusação" deduzida pelo MP nos termos do art.º 62.º do RGCO pode fazer operar o **princípio *ne bis in idem***? Há já uma delimitação do objecto do processo relativamente a certos factos ou condutas naturalísticas? Há uma dupla investigação, avaliação e incriminação?
 - Ac. TEDH Öztürk c. Allemagne, P. 8544/79, de 21-2-1984
 - Ac. TEDH Sergey Zolotukhin c. Russia, P. 14939/03, de 10-02-2009
- Art. 79.º/1 do RGCO – trânsito em julgado da decisão judicial
- A acusação do art. 62.º do RGCO não é uma acusação equiparada à acusação penal (?) Parece que ainda se poderá aplicar o art. 76.º do RGCO...

Proposta: para evitar qualquer possibilidade de violação do *ne bis in idem* poderá aproveitar-se a acusação deduzida pelo MP ao abrigo do art. 62.º do RGCO considerando que o processo prossegue já não para a fase de inquérito, mas antes para a fase de acusação. A acusação já formulada valeria como a acusação prevista no art. 283.º do CPP (com a notificação ao arguido da mesma)?

31

Em casos de suspeita de crime e contra-ordenação - tramitação

- **Se a suspeita da prática de contra-ordenação surgir em sede de tribunal criminal**, o respectivo juiz mantém a competência para conhecer da contra-ordenação - arts. 57.º e 77.º do RGCO (art. 28.º/2 da LQCA)
- Se o MP junto ao tribunal criminal, na fase de inquérito, concluir pela inexistência de crime → devolve os autos à autoridade administrativa - arts. 38.º/3 e 40.º/2 do RGCO

32

Muito obrigado pela atenção!



33

Vídeo da apresentação

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS Largo do Limoeiro 1149-048 - Telef.: 218845600 - Fax: 218845615 Email: cej@mail.cej.mj.pt | www.cej.mj.pt

Temas de Direito Administrativo Sofia David, Juíza Desembargadora do Tribunal Central Administrativo Sul e Docente do Centro de Es... Instituto Superior de Ciências da Administração - Auditório 09.06.2017 15:30

DATAJURIS JUSTIÇA 7A

Lisboa

Sofia David

A tramitação da fase judicial das contraordenações urbanísticas

00:00:31 - 01:15:24

FCT Instituto para a Ciência e Tecnologia

FCCN Centro de Estudos Judiciários

www.fccn.pt

→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/7xhcp8edv/flash.html?locale=pt>

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

3. **Contrato e licenciamento de operações urbanísticas no RJUE**

Jorge Alves Correia



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CONTRATO E LICENCIAMENTO DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS NO RJUE

Jorge Alves Correia*

1. O aumento exponencial do recurso ao contrato urbanístico.
 2. Âmbito e extensão da contratação urbanística.
 3. Contrato e licenciamento de operações urbanísticas; **3.1.** Contratos que têm por objeto encargos relativos a infraestruturas urbanísticas; **3.2.** Contratos que têm por objeto obras de urbanização; **3.3.** O problema da aplicação do princípio da concorrência no procedimento pré-contratual (artigos 25.º e 55.º do RJUE); **3.4.** Contratos de cooperação e de concessão do domínio municipal de gestão de infraestruturas e dos espaços verdes e de utilização coletiva.
- Vídeo.

1. O aumento exponencial do recurso ao contrato urbanístico

Um dos princípios matriciais do Direito do Urbanismo, que predica ou confere marca de água ao *planeamento urbanístico*, é, sem dúvida, a conceção do urbanismo como uma *tarefa jurídico-pública*¹. De acordo com esse princípio, as decisões básicas sobre o urbanismo são

* Professor Auxiliar na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

¹ Cfr. o nosso *Contratos Urbanísticos*, Almedina, 2009, Coimbra, pp. 26-37: “um dos mais importantes princípios constitucionais do direito do urbanismo, que está na base do aparecimento da própria organização administrativa do urbanismo ou de um aparelho administrativo que tem a seu cargo a realização do interesse público urbanístico, é a conceção do urbanismo como uma *tarefa* ou uma *função pública* (artigo 65.º, n.º 4, da CRP)”. Enquanto tarefa jurídico-pública nuclear do direito do urbanismo, o planeamento territorial (ou “sistema de gestão territorial”, como é designado pelo legislador), de acordo com a regulamentação da LBPSOTU, organiza-se num quadro de interação coordenada que se reconduz aos âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal, em função da natureza e da incidência territorial dos interesses públicos prosseguidos (artigo 38.º, n.º 2), e materializa-se em *programas*, que estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento, sendo, por isso, *instrumentos de orientação*, que se limitam, em regra, a fixar *opções gerais* no que respeita à organização do território por eles abrangido e a estabelecer *diretivas* quanto ao ordenamento do espaço, a desenvolver e a densificar em planos, não tendo, por isso, idoneidade para definir as *modalidades e intensidades* de uso, ocupação e transformação do solo [artigo 38.º, n.º 1, a)], e em *planos*, que condensam opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do território e definem o uso do solo, assumindo, assim, a natureza de *instrumentos de afetação* do espaço [artigo 38.º, n.º 1, b)], ao mesmo tempo que servem de *parâmetro de validade* dos atos administrativos de gestão urbanística.

Atualmente, esta distinção entre *programas* e *planos* percorre transversalmente todo o sistema de gestão territorial gizado pela nova lei. Os primeiros vinculam apenas as entidades públicas (quer a entidade pública que os aprovou, quer os restantes entes públicos), enquanto os segundos vinculam, para além das entidades públicas, ainda, direta e imediatamente, os particulares, isto é, têm *eficácia plurisubjetiva* (artigo 46.º, n.ºs 1 e 2). Os *programas* podem ser de *âmbito nacional, regional e intermunicipal* (artigos 40.º a 42.º). Os primeiros abrangem o *programa nacional da política de ordenamento do território*, os *programas sectoriais* e os *programas especiais* (que compreendem os programas da orla costeira, os programas das áreas protegidas, os programas de albufeiras de águas públicas e os programas dos estuários). Os segundos, isto é, os *programas de âmbito regional* são os agora denominados *programas regionais*, que substituem os atuais PROT, os quais continuam em vigor até à sua alteração ou revisão, como decorre do artigo 79.º da LBPSOTU. Os terceiros, ou seja, os *programas de âmbito intermunicipal*, são de elaboração facultativa e abrangem dois ou mais municípios territorialmente contíguos integrados na mesma comunidade intermunicipal, salvo situações excecionais, autorizadas pelo membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território, após parecer das comissões de coordenação e desenvolvimento regional (artigo 42.º, n.º1).

Quer isto dizer que os programas intermunicipais ou abrangem todos os municípios integrados na mesma comunidade intermunicipal, havendo, assim, um novo nível de ordenamento do espaço correspondente ao território dos municípios que fazem parte da mesma comunidade intermunicipal, e cabendo aos respetivos órgãos representativos a competência para a sua aprovação, ou abrangem dois ou mais municípios territorialmente contíguos integrados na mesma comunidade intermunicipal, havendo, neste caso, a constituição de uma *associação*

cometidas à administração pública, a quem cabem funções de planeamento, gestão e controlo das atividades com reflexos na *ocupação, uso e transformação do solo*. Todavia, não se pense que o princípio constitucional do urbanismo como uma *tarefa ou uma função pública*, mesmo no seu sentido originário, implicava uma marginalização dos particulares em relação à atividade urbanística da administração. Pelo contrário, na generalidade dos ordenamentos urbanísticos europeus, observa-se que os particulares têm o direito de *participar*, através de diferentes formas, na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial², podendo, inclusive, celebrar *contratos urbanísticos* com a administração.

O relevo notoriamente crescente da contratação urbanística constitui um fenómeno recente. Por razões que se associam à importância acrescida do contrato na vida administrativa, os últimos anos do século XX denotaram uma tendência de evolução dos sistemas de administração executiva europeus para a introdução do consenso e da concertação nas áreas de atuação da administração urbanística.

No campo do *direito do urbanismo, do ordenamento do território e do ambiente – setores ou áreas especiais* do direito administrativo –, o *contrato* veio reivindicar um lugar até há bem pouco tempo de todo indefensável na ação administrativa *impositiva* e *autoritária*, destinada a fixar as regras jurídicas respeitantes à afetação do solo, a praticar atos de controlo prévio da atividade urbanística dos particulares (tais como licenças, autorizações, comunicações prévias de operações urbanísticas e expropriações urbanísticas) e, ainda, a controlar preventivamente a ocorrência de perigos (ou a fazer face aos danos) ambientais. Daí a expansão da contratação nos domínios do planeamento e da programação levantar muitas questões jurídicas *pertinentes* com as quais a jurisprudência se defrontará na resolução de casos jurídicos decidendos.

de municípios para o fim específico da elaboração e aprovação do *programa intermunicipal*. De qualquer modo, a nova LBPSOTU veio reforçar o associativismo municipal no âmbito do ordenamento e do planeamento do espaço, não só através da previsão dos *programas intermunicipais*, como também dos *planos territoriais* de âmbito intermunicipal, que englobam os planos diretores intermunicipais, os planos de urbanização intermunicipais e os planos de pormenor intermunicipais (artigo 42.º, n.º 4).

No que respeita aos *planos territoriais de âmbito intermunicipal*, há que realçar três notas: a primeira é que a aprovação de um plano diretor intermunicipal dispensa a elaboração de planos diretores municipais e substitui-os (artigo 42.º, n.º 5, *in fine*); a segunda consiste em que a existência de um plano diretor, de um plano de urbanização ou de um plano de pormenor de âmbito intermunicipal exclui a possibilidade de existência, ao nível municipal, de planos territoriais do mesmo tipo, na área por eles abrangida, sem prejuízo das regras relativas à dinâmica de planos territoriais (artigo 44.º n.º 5). A terceira traduz-se em que a existência de um plano intermunicipal não prejudica o direito de cada município gerir autonomamente o seu território de acordo com o previsto nesse plano (artigo 42.º, n.º 7).

Quanto aos *planos territoriais de âmbito municipal*, estabelecem nos termos da Constituição e da lei, de acordo com as diretrizes estratégicas de âmbito regional, e com opções próprias de desenvolvimento estratégico local, o regime de uso do solo e a respetiva execução e continuam a abarcar os planos diretores municipais, os planos de urbanização e os planos de pormenor (artigo 43.º, n.ºs 1 e 2). O plano diretor municipal é de elaboração obrigatória, salvo se houver um plano diretor intermunicipal, e estabelece, nomeadamente, a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, o modelo territorial municipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva e as relações de interdependência com os municípios vizinhos. Por seu lado, o plano de urbanização desenvolve e concretiza o plano diretor municipal e estrutura a ocupação do solo e o seu aproveitamento, definindo a localização das infraestruturas e dos equipamentos coletivos principais. E o plano de pormenor desenvolve e concretiza o plano diretor municipal, definindo a localização e a volumetria das edificações, a forma e organização dos espaços de utilização coletiva e o traçado das infraestruturas.

² Entre nós, como resulta da própria CRP (artigo 65.º, n.º 5) e da lei [artigos 3.º, *g*) e *h*), 47.º, 54.º e 55.º, da LBPSOTU, bem como dos artigos 6.º, 7.º, 37.º, 46.º, n.º 1, *f*), 50.º, 56.º, *e*), 59.º, 76.º, n.º 1, 79.º a 81.º e 88.º, do RJIGT].

Por outro lado, o aumento da dimensão do Estado Contratante parece denunciar uma “situação anómala” e até “paradoxal”: dispondo a Administração de poderes de autoridade no campo do urbanismo para *impor* o direito aplicável à situação concreta, faz sentido perguntar *porque é que ela recorre, cada vez mais, ao contrato urbanístico?* Em boa verdade, apesar de todos os poderes típicos de império de que goza a Administração Urbanística, cumpre recordar que:

- (1) A administração não é proprietária de todos os bens e imóveis sobre os quais incidem a planificação e a programação;
- (2) A administração não possui recursos financeiros ilimitados, antes escassos;
- (3) Em face do regime legal da *execução sistemática* – ou seja, de uma execução realizada no quadro dos sistemas tipificados e das unidades de execução, em que a realização de operações urbanísticas obedece a uma solução de conjunto –, a administração necessita da colaboração dos privados para a execução dos planos;
- (4) Logo, no campo da gestão urbanística, *não faz sentido que ela imponha autoritariamente tudo aquilo que pode obter consensualmente;*
- (5) *A decisão administrativa ótima* é sempre aquela que prossegue o interesse público e que, além disso, obtém o consenso do particular (destinatário) para a sua execução;
- (6) Ao envolver o destinatário na implementação da própria decisão administrativa, reduz-se a *litigiosidade e a conflitualidade* permanentes, ao mesmo tempo que se garantem *resultados* e índices mais elevados de execução do plano.

Em suma, o contrato urbanístico é um instrumento que permite *ajustar ou conciliar*, de forma mais adequada, interesses públicos e privados no procedimento, e, além disso, *induz um quadro de confiança ou de compromisso* entre setor público e privado, permitindo a captação de investimento privado ao nível da gestão urbanística. Esse processo sinérgico cumpre a função de aproveitar e de canalizar os recursos e as capacidades privadas para a realização de finalidades públicas, ativando a partilha e a coresponsabilização, tudo princípios de boa governação. Na mesma linha, a indução da contratação, ao combater o crónico problema da *falta de efetividade das normas do plano*, mostra-se passível de promover a concretização de planos e programas.

Tudo isto joga a favor de uma *utilização progressiva do contrato*. Neste ensejo, a *participação* dos privados nas decisões urbanísticas e a *colaboração* público-privada foram elevadas, do ponto de vista legislativo, a *princípios gerais* das políticas de urbanismo e de ordenamento do território³.

³ Entre nós, cfr. os artigos 1.º, n.º 1, g) e h), e 47.º da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo.

2. Âmbito e extensão da contratação urbanística

Em geral, a atividade administrativa urbanística apresenta várias conexões com a instituição contratual, quer porque o contrato surge como instrumento jurídico ao serviço da execução de planos (*post-plan*), concluído no âmbito do “urbanismo operativo”, sobre a base de um plano já aprovado, com vista a fixar as condições, os termos e os prazos para a sua concretização, quer porque o contrato surge no âmbito do “urbanismo regulamentar” (*pre-plan*), quer dizer, no decurso do procedimento de planeamento, visando estabelecer os critérios destinados a definir o *se*, o *quando* e o *modo* do exercício do poder de planeamento urbanístico⁴. Este

⁴ Para análise da contratação urbanística na generalidade dos ordenamentos jurídicos europeus, cfr. VOLKER SCHLETTE, *Die Verwaltung als Vertragspartner: Empirie und Dogmatik verwaltungsrechtlicher Vereinbarungen zwischen Behörde und Bürger*, Tübingen, 2000, pp. 265-298; ELKE GURLIT, *Verwaltungsvertrag und Gesetz*, Tübingen, 2000, pp. 36-42, e “Verwaltungsrechtlicher Vertrag und andere verwaltungsrechtliche Sonderverbindungen”, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Hrsg. Hans-Uwe Erichsen, Walter de Gruyter, 2010, pp. 784-831; EVA KOCH, *Städtebauliche Instrumente bei der Konversion von Militärarealen*, Lexion Verlagsgesellschaft, 2012, pp. 250-273; LENZ/WÜRTEMBERGER, *BauGB-Verträge-Leitfaden für Gemeinde und Investoren*, Boorberg, Stuttgart, 2011, pp. 37-138; *Städtebauliche Verträge und Vergaberecht*, Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster am 24. Juni 2009, Hans D. Jarass (Hs.), 2010, Lexion, Berlin, pp. 1-12; HANS BÜCHNER/KARLHEINZ SCHLOTTERBECK, *Baurecht: Städtebaurecht einschließlich örtlicher Bauvorschriften*, Vol. I, W. Kohlhammer Verlag, 2008, pp. 301-316; MICHAEL KRAUTZBERGER, “Städtebauliche Verträge in der praktischen Bewährung”, *Umwelt und Planungsrecht*, 11/12, 2007, pp. 407-414, “§ 12”, *Baugesetzbuch*, Hrsg. Battis/Krautzberger/Löhr, München, 2007, pp. 280-291; “Zum Stellenwert von städtebaulichen Verträgen im heutigen Städtebau”, *Umwelt und Planungsrecht*, 1, 2006, pp. 1-4; HANS J. BIRK, *Städtebauliche Verträge*, Inhalte und Leistungsstörungen, Boorberg, Stuttgart, 2002, pp. 41-78; ULRIKE BICK, “Städtebauliche Verträge”, *DVB1*, 2001, pp. 154-161; W. BROHM, “Städtebauliche Verträge zwischen Privat und Öffentlichem Recht”, *JZ*, 2000, pp. 321-325; E. SCHMIDT-ASSMANN/WALTER KREBS, *Rechtsfragen städtebaulicher Verträge: Vertragstypen und Vertragsrechtslehren*, Schriftenreihe “Forschung” des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 460, 1988; FRANÇOIS BARLOY, “Quelques observations sur la présence du contrat en droit de l’urbanisme”, *Contrats Publics, Mélanges en l’honneur de Michel Guibal*, Université de Montpellier, Tome II, 2006, pp. 47-62; H. JACQUOT/F. PRIET, *Droit de l’Urbanisme*, Paris, 2006, pp. 451-455; P.-L. FRIER, “Contrats et Urbanisme Réglementaire: Les Obstacles Juridiques”, *Revue Droit Administratif*, n.º 3, 2005, pp. 13-15; MARION UBAUD-BERGERON, “La qualification juridique des contrats administratifs face à la complexité: l’exemple des conventions d’aménagement urbain”, *Mélanges en l’honneur du Professeur Jean-Philippe Colson*, Environnements, Presses Universitaires de Grenoble, 2004, pp. 257-275; NICOLAS PORTIER, “Un nouveau mode de relations entre l’Etat et ses partenaires: l’exemple de l’aménagement du territoire”, *AJDA*, n.º 19, 05/2003, pp. 986-989; NICOLA CENTOFANTI, *Le Convenzioni Urbanistiche ed Edilizie*, Milano, 2007, pp. 3-27; BORELLA, “L’Urbanistica Contrattata dopo la Legge 241 del 1990”, *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 4, 1998, pp. 419-447; DINO BORRI, “Urbanistica Contrattata”, *Urbanistica Contrattata e Tutela dell’Ambiente*, 2007, Bari, pp. 17-21; MARIA MAZZA, *Il Transferimento della Capacità Edificatoria*, Matelica, 2005, pp. 9-35; MARCO MAGRI, “Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali”, *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 4, 2004, pp. 539-587; FERDINANDO PARENTE, “Programmazione Negoziata Attuativa Di Dettaglio e Trasformazione del Territorio”, in *Urbanistica contrattata e tutela dell’Ambiente*, cit., pp. 181-196; GIORGIO CUGURRA, “Accordi e Pianificazione Territoriale ed Ambientale”, *Rivista Giuridica dell’Urbanistica*, 2005, pp. 144-155; PAOLO URBANI, *Urbanistica Consensuale – La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, 2000; STEFANO CIVITARESE, “Sul Fondamento Giuridico degli Accordi in Materia di Fissazione delle Prescrizioni Urbanistiche”, *Presente e Futuro della Pianificazione Urbanistica* (ed. Pugliese/Ferrari), Milano, 1999, pp. 132-141, e *Contributo allo Studio del Principio Contrattuale nell’Attività Amministrativa*, Torino, 1997; MARIO NIGRO, “Convenzioni Urbanistiche e Rapporti tra Privati. Problemi Generali”, *Convenzioni Urbanistiche e Tutela nei Rapporti tra Privati*, Milano, 1995, pp. 33-66; CANDIAN/GAMBARO, *Le Convenzioni Urbanistiche*, Milano, 1992, pp. 3-64; SENDÍN GARCÍA, *Régimen Jurídico de los Convenios Urbanísticos*, Granada, 2008, pp. 11-39; OCHOA GÓMEZ, *Los Convenios Urbanísticos. Límites a la Figura Redentora del Urbanismo*, Madrid, 2006, pp. 15-55; CANO MURCIA, *Teoría y Práctica del Convenio Urbanístico*, Pamplona, 2006, pp. 28-60; Vicente Díaz, *El Procedimiento Concursal como Nuevo Modelo de Desarrollo de la Actividad de Gestión Urbanística*, Aranzadi, 2003, pp. 49-67; ARREDONDO GUTIÉRREZ, *Los Convenios Urbanísticos y su Régimen Jurídico*, Granada, 2003, pp. 1-80; BUSTILLO BOLADO/CUERNO LLATA, *Los Convenios Urbanísticos entre las Administraciones Locales y los Particulares*, Pamplona, 2001, pp. 25-89; HUERGO LORA, *Los Convenios Urbanísticos*, Madrid, 1998, pp. 27-32; FONSECA FERRANDIS, “Los convenios urbanísticos en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 159, 1998, pp. 87-99; JERÓNIMO A. SIERRA, “Algunas consideraciones sobre la Institución contractual y el Urbanismo: los llamados Convenios Urbanísticos”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 146, 1996, pp. 11-23; F. ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, I, Coimbra,

último tipo de contratos, que visam modelar o sentido em que os poderes de planeamento da administração hão-de ser exercidos no procedimento de emanação de regulamentos, penetram no campo da definição autoritária e imperativa de regras urbanísticas, onde se inclui a elaboração, alteração ou revisão de planos urbanísticos (artigos 47.º da LBPSOTU e 79.º a 81.º do RJIGT). Os contratos para planeamento não constituem o objeto do presente estudo. Já no âmbito da *execução de planos urbanísticos ou do urbanismo operativo*, o contrato assume-se como uma modalidade da ação administrativa que tem em vista disciplinar (isto é, “acelerar”, “garantir” ou “tornar mais eficiente”) o modelo de concretização do plano, regulando, detalhadamente, os termos e os prazos para a execução das prescrições urbanísticas⁵. Como facilmente se depreende, a atividade jurídica de execução de planos urbanísticos reclama a participação dos particulares e configura – pela sua *amplitude, necessidade e sujeitos envolvidos* – um terreno particularmente fértil de manifestações contratuais. Ora, porque a atividade de gestão urbanística vai implicar várias operações de transformação do território com elevado valor económico, haverá que indagar, *se e em que medida*, tais contratos estão submetidos às regras da *contratação pública*⁶, descortinando-se a abundância de jurisprudência europeia em matéria de “mercados públicos da contratação urbanística”. No fundo, a decisão de adjudicação gera uma *vantagem económica* para o operador selecionado, vantagem que se apresenta *única e irrepetível*, razão pela qual a matéria da contratação urbanística *pode* suscitar questões relacionadas com a concorrência e a igualdade de *chances* na adjudicação.

2008, pp. 469-483, ALEXANDRA LEITÃO, “A contratualização no direito do urbanismo”, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, 2006, pp. 9-32; os nossos *Contratos Urbanísticos*, Almedina, 2009, e “A Contratação Urbanística em Portugal à luz do Código dos Contratos Públicos e do Direito da União Europeia”, *Direito Regional e Local*, n.º 19, Julho- Setembro, 2012, pp. 27-41; JOÃO MIRANDA, *A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares*, FDUL, polic., Lisboa, 2010; F. PAULA OLIVEIRA/DULCE LOPES, “O papel dos privados no planeamento: que formas de intervenção?”, *Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente*, n.º 20, 2003, pp. 43-80; e JORGE SILVA SAMPAIO, “Contratos urbanísticos de cariz atributivo-ressarcitório”, *Estudos de Direito do Urbanismo – Gestão urbanística, contencioso e outros temas*, Vol. II, Almedina, 2012. Cfr., ainda, os estudos e relatórios internacionais em *La Contractualisation dans le Droit de l’Urbanisme*, sous la direction de Thierry Tanquerel, Jacqueline Morand-Deviller e Fernando Alves Correia, Colloque biennal de l’Association Internationale de droit de l’urbanisme (AIDRU), Coimbra, 23-24 septembre 2011, *Les Cahiers du GRIDAUH*, Paris, n.º 25, 2014.

⁵ Constituem, no nosso ordenamento jurídico, “contratos de execução de planos municipais de ordenamento do território”, designadamente os *contratos integrativos dos sistemas de execução dos planos municipais de ordenamento do território* (artigos 149.º, 150.º e 151.º, do RJIGT), os *contratos de mediação no controlo prévio das operações urbanísticas* [artigos 24.º, n.º 2, b), e 5, e 25.º, n.ºs 1, 3 e 6; artigos 46.º e 47.º e 55.º, do RJUE], os *programas de ação territorial* (artigo 73.º-A do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana [RJRU], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro), os *contratos no âmbito da expropriação por utilidade pública* (artigos 11.º, 33.º a 37.º do Código das Expropriações), os *contratos de concessão de reabilitação urbana, de reabilitação urbana e de empreitada única* (artigos 42.º, 43.º e 56.º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana), a *contratação referente ao parcelamento do solo urbano* (artigo 165.º, n.ºs 2 e 3, do RJIGT) e à concretização dos *mecanismos de perequação previstos nos planos direta e imediatamente vinculativos dos particulares* (artigos 178.º, n.ºs 5, 6 e 7, e 179.º, do RJIGT).

⁶ Sob ponto de vista funcional, existem certos contratos urbanísticos que podem envolver, no seu *âmbito natural ou convencional*, a realização de obras de urbanização (v.g., arruamentos, redes de saneamento, de conexões de abastecimento de água e eletricidade), a construção de infraestruturas gerais, de instalações desportivas de bairro, de equipamentos sociais ou de centros culturais e recreativos. Quer dizer, por contrato pode a administração municipal adjudicar diretamente ao construtor (ou ao titular de uma licença de construção ou de um projeto de loteamento aprovado) a realização de um leque alargado de obras públicas urbanísticas, iludindo, deste modo, as normas da *contratação pública* constantes da Parte II do CCP e os princípios comunitários da *concorrência* e da *igualdade de chances entre os operadores de mercado*. Sobre esse problema, cfr. o nosso “A Contratação Urbanística em Portugal à luz do Código dos Contratos Públicos e do Direito da União Europeia”, cit., pp. 27-41.

Centraremos a nossa atenção nos contratos concluídos no decurso dos procedimentos de licenciamento de operações urbanísticas previstos no RJUE (DL n.º 555/99, de 16/12, na versão da Lei n.º 79/2017, de 18/08).

3. Contrato e licenciamento de operações urbanísticas

Instrumentos jurídicos de grande relevo de execução dos planos municipais de ordenamento do território são o *licenciamento* e a *comunicação prévia* de operações urbanísticas, designadamente das operações de loteamento e obras de urbanização e de obras de edificação. A disciplina jurídica daqueles atos de controlo das operações urbanísticas encontra-se prevista no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, no Regulamento Geral de Edificações Urbanas e, ainda, nos regulamentos municipais de urbanização e de edificação, bem como nos regulamentos municipais relativos ao lançamento e liquidação das taxas que, nos termos da lei, sejam devidas pela realização de operações urbanísticas (as taxas por realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas primárias e secundárias e as taxas por concessão de licenças e admissões de comunicações prévias).

O regime do controlo prévio das operações urbanísticas previsto no RJUE constitui um terreno particularmente fértil de manifestações contratuais. Assim sucede com os:

- (I) *Contratos que têm por objeto encargos relativos a infraestruturas urbanísticas*
- (II) *Contratos que têm por objeto obras de urbanização*
- (III) *E com os contratos de cooperação e de concessão do domínio municipal de gestão de infraestruturas e dos espaços verdes e de utilização coletiva.*

3.1. Contratos que têm por objeto encargos relativos a infraestruturas urbanísticas

(i) *Contexto explicativo*

Os interesses públicos determinantes para o correto ordenamento e o interesse privado de edificação apresentam-se, por vezes, *conflitantes* no procedimento de licenciamento de operações urbanísticas. O pedido de licenciamento de operação urbanística pode ser *indeferido* com base nos vários fundamentos que constam do art. 24.º do RJUE. No horizonte do exercício de uma competência administrativa que necessariamente o atingirá, o interessado não ignora que a realização de uma determinada operação urbanística pode implicar a *produção de encargos* ao nível da criação e manutenção das *necessárias infraestruturas gerais*. E se tal suceder, o seu pedido de licenciamento pode ser indeferido. Contudo, o legislador estabeleceu vias alternativas para se *superar ou inverter* o projeto de decisão de indeferimento com fundamento nos artigos 24.º, n.º 2, b), e 5, do RJUE, sendo o *contrato* utilizado como um meio ao serviço dessa finalidade.

Tipicamente, isso pode ocorrer: porque a operação urbanística que se pretende realizar foi projetada num local desprovido das necessárias infraestruturas, uma vez que elas não estavam previstas (*inexistência de infraestruturas*); porque a operação urbanística que se pretende realizar constitui uma sobrecarga incomportável para as infraestruturas ou serviços gerais existentes (*reforço das infraestruturas*); ou porque a operação urbanística que se pretende realizar implica, para o município, a construção ou manutenção de equipamentos, a realização de trabalhos ou a prestação de serviços por este não previstos, designadamente quanto a arruamentos e redes de abastecimento de água, de energia elétrica ou de saneamento (*realização das obras de urbanização*). A *ativação dessas responsabilidades privadas* varia consoante o tipo ou espécie de operação urbanística que se pretenda realizar, desde simples edificações que exigem infraestruturas de acesso e de fornecimento de serviços públicos até projetos residenciais que podem exigir a construção ou manutenção de equipamentos.

Quando existir *projeto de decisão de indeferimento* do pedido de licenciamento, deve ter lugar a *audiência prévia* do requerente. É neste contexto que dispõe o artigo 25.º – em nosso entender, os termos utilizados pelo legislador são pouco felizes – sobre a “reapreciação do pedido”. Em rigor, não se trata de uma reapreciação do pedido, já que isso pressuporia que este já tivesse sido indeferido, mas antes da possibilidade conferida ao requerente para, em face de um projeto de indeferimento recebido na fase procedimental da audiência prévia, obter uma decisão final que não corresponda ao projeto de decisão de indeferimento. Pois bem, no caso de existir um projeto de decisão de indeferimento de um licenciamento de uma operação urbanística com o fundamento de que esta constitui, comprovadamente, uma sobrecarga incomportável para as infraestruturas ou serviços gerais existentes ou implicar, para o município, a construção ou manutenção de equipamentos, a realização de trabalhos ou a prestação de serviços por este não previstos, designadamente quanto a arruamentos e redes de abastecimento de água, de energia elétrica ou de saneamento, ou com o fundamento de ausência de arruamentos ou de infraestruturas de abastecimento de água e saneamento ou de a obra projetada constituir, comprovadamente, uma sobrecarga incomportável para as infraestruturas existentes, *pode* o requerente obter o deferimento do pedido se, na audiência prévia, se comprometer a realizar os trabalhos necessários ou a assumir os encargos inerentes à sua execução, bem como os encargos de funcionamento das infraestruturas por um período mínimo de 10 anos, celebrando para o efeito, antes da emissão do alvará, um *contrato* relativo ao cumprimento das obrigações assumidas e prestando caução adequada [artigos 24.º, n.º 2, b), e 5, e 25.º, n.ºs 1, 3 e 6, do RJUE].

(ii) Articulação entre o procedimento de celebração do contrato e o procedimento de licenciamento da operação urbanística

Especiais dificuldades surgem neste contexto, em resultado da existência de dois procedimentos administrativos distintos e com o seu campo próprio – de um lado, o procedimento de licenciamento da operação urbanística, do outro, o procedimento de celebração do contrato – e entre os quais terá de haver uma *articulação ou um entrosamento*. Poder-se-á considerar, pois, que a conjugação entre os dois procedimentos tem como efeito a emergência de um *procedimento complexo*, porquanto a consecução do resultado final (a emissão da licença) pressupõe a confluência de um conjunto de atuações jurídico-

administrativas, mais concretamente, um ato administrativo e, na sua sequência, um contrato administrativo:

(1) *Requerimento para a realização de operação urbanística* apresentado por um interessado em sede de controlo prévio. A Câmara Municipal aprecia o projeto apresentado e procede à identificação da existência de infraestruturas e/ou da necessidade do seu reforço.

(2) Perante a identificação de infraestruturas em falta, a Câmara Municipal elabora um *projeto de indeferimento* e *notifica* o interessado para, em sede de audiência prévia, se pronunciar sobre o projeto de indeferimento.

(3) Tendo em vista superar ou inverter o projeto de decisão de indeferimento, o requerente, em sede de audiência prévia, assume vários *compromissos* que são reduzidos a escrito: ele compromete-se a realizar os trabalhos necessários ou a assumir os encargos inerentes à execução das infraestruturas em falta, para além de assegurar os encargos de funcionamento por um período mínimo de 10 anos (n.º 1 do art. 25.º); a que acresce a assunção do compromisso de que irá prestar caução e realizar as obras de urbanização (n.º 4 do art. 25.º). Em princípio, a assunção desses compromissos deve ser acompanhada da apresentação pelo requerente de um *projeto técnico* sobre as infraestruturas a reforçar, em conformidade com as indicações camarárias. Tudo isto são, como a própria norma impõe, *condições para o deferimento do pedido de licenciamento*;

(4) Note-se que os encargos assumidos pelo particular devem ser proporcionais à sobrecarga para as infraestruturas existentes, sob pena de violação do *princípio da proporcionalidade* (n.º 6 do art. 25.º);

(5) Os compromissos do requerente abrangem, igualmente, a *execução ou manutenção das obras de urbanização* que a câmara municipal entenda indispensáveis (n.º 4 do art. 25.º). Perante a assunção desses compromissos e respetiva aceitação pelo município, encerra-se a subfase da negociação. Procede-se ao cálculo das taxas e respetiva redução, bem como ao cálculo da caução. Não havendo *outros* obstáculos que motivem o indeferimento, cria-se o ambiente propício para o *deferimento do pedido*;

(6) A *licença* é, assim, emitida, devendo mencionar, nos termos do art. 25.º, n.º 4, as obras de urbanização a realizar e o montante da caução a prestar. À prestação da caução aplica-se, com as necessárias adaptações, o regime jurídico da caução destinada a garantir a boa e regular execução das obras de urbanização, condensado no artigo 54.º do RJUE. Todavia, esta caução não se confunde com a caução do art. 54.º, pois serve como *garantia da execução das obras de urbanização que foram contratualizadas* e dos encargos pelo funcionamento das infraestruturas;

(7) Só depois de emitida a licença é que é celebrado o *contrato com objeto passível de ato administrativo*, nos termos do art. 25.º, n.º 3 (“*em caso de deferimento nos termos do n.º 1, o requerente deve, antes da emissão do alvará, celebrar com a câmara municipal contrato...*”). A decisão de contratar é, agora, *fundamentada* e só neste momento é que ela é tomada. O conteúdo típico do contrato celebrado é formado pelos compromissos que foram assumidos por escrito na audiência prévia, bem como pelo montante de redução proporcional ou isenção das taxas. Pese embora o período mínimo de 10 anos, podem as partes acordar um prazo superior para assegurar os encargos de funcionamento das infraestruturas;

(8) O particular *presta agora a caução e beneficia da redução das taxas*, benefício esse que deve ficar registado na minuta do contrato. Haverá casos em que, não obstante reduzidas, serão ainda devidas taxas⁷, hipótese em que o pagamento adicional de taxas se assume como *elemento integrativo de eficácia* da licença emitida, dependendo a emissão do alvará do pagamento das mesmas;

(9) A *minuta do contrato*, aprovada em reunião camarária, é objeto de *publicitação*;

(10) Por último, será emitido o *alvará*, que permite desencadear a operatividade ou eficácia jurídica da licença. O ato integrativo da eficácia da licença é a emissão de um *título*, que adota a designação tradicional no nosso direito autárquico de *alvará*.

(iii) Natureza jurídica do contrato

Estamos diante de um *contrato com objeto passível de ato administrativo*, isto é, de um acordo de vontades dirigido à execução consensual do conteúdo discricionário do ato administrativo final do procedimento. Trata-se de um contrato administrativo atípico. Efetivamente, ele não reveste a natureza de um *contrato obrigacional de vinculação à prática de um ato administrativo*, através do qual a câmara municipal se comprometeria, no decurso do procedimento administrativo, a praticar um ato administrativo com um certo conteúdo, *in casu*, o deferimento do pedido de licenciamento da operação urbanística. Em rigor, o contraente público vincula-se a exercer o seu poder numa certa direção, mas o *deferimento do pedido* nunca constitui o objeto imediato do contrato (pelo menos, de acordo com o preceituado na lei). Não há dúvidas de que o contraente público assume, em face do teor da lei, compromissos, que cabem no âmbito da *discricionariedade procedimental*. Tais compromissos são a *causa* do contrato.

Primo, se o requerente cumprir as obrigações efetivadas no contrato, a *câmara municipal vincula-se a não indeferir o pedido de licenciamento com os fundamentos invocados no inicial projeto de decisão (promessa de não exercício de poderes)*, estando, assim, quanto às matérias

⁷ É importante olhar para cada *regulamento municipal de taxas* e verificar a forma do seu cálculo e das respetivas compensações por força do valor custeado pelo requerente com o reforço das infraestruturas gerais. Não está aqui em causa uma isenção de taxas sob a forma de um qualquer benefício fiscal, mas uma redução das mesmas – que pode ser, no limite, uma redução a zero – pela *participação privada no reforço dos sistemas de infraestruturas gerais do município*. O valor dessa redução, a avaliação que é feita e o pagamento de taxas que ainda possam ser devidas devem constar da minuta do contrato.

mais sensíveis, reunidas todas as condições para, em princípio, haver deferimento do pedido de licenciamento.

Secundo, por intermédio daquele contrato, o contraente público não se vincula necessariamente a deferir o pedido, o que afasta a classificação de contrato obrigacional de vinculação à prática de um ato administrativo. Mesmo em face da assunção pelo requerente dos custos das infraestruturas gerais na audiência prévia, a câmara *pode* indeferir o licenciamento, com base noutros fundamentos, designadamente no caso de inexistência de consenso sobre o traçado das infraestruturas a executar. É o que parece resultar da expressão utilizada pelo legislador, no artigo 25.º, n.º 1, do RJUE, “pode haver deferimento”. Aqui não subsistem dúvidas quanto à existência de discricionariedade, porquanto a norma habilitante da prática do ato confere ao órgão competente, na sua estatuição, através do conceito deôntico permissivo (“pode”), a faculdade de determinar o conteúdo da medida a tomar (há *discricionariedade de decisão*).

Tertio, em sede de audiência prévia e com a devida habilitação legal, a câmara municipal formula uma *promessa de não exercício futuro de poderes administrativos* que se extrai da própria norma definidora da competência dispositiva. A efetivação dessa promessa depende da assunção de compromissos pelo requerente na audiência prévia, que são reduzidos a escrito. Posteriormente à emissão da licença, é celebrado num *contrato decisório de exercício do poder discricionário da administração* relativo ao cumprimento das obrigações assumidas pelo requerente, à prestação da caução e à redução proporcional ou isenção das taxas por realização de infraestruturas urbanísticas. Esse contrato constitui uma forma de *autovinculação administrativa bilateral*. Sob o ponto de vista funcional, não se deve ignorar que o cocontratante se vincula à realização de obra substancialmente pública (obrigações do cocontratante).

A celebração do contrato surge no quadro de um procedimento administrativo complexo, formando-se um *subprocedimento*, posterior ao procedimento de emissão da licença. O contrato *não substitui a licença* (v.g., a licença de obras de edificação), que remove o limite legal à concretização da operação urbanística e confere ao requerente a permissão de uso urbanístico do solo. Mas, no que toca às matérias reguladas no seu clausulado, o contrato é, agora, a fonte da relação jurídica (artigo 279.º do CCP). Perceber isto é fundamental porque daqui resulta um problema de determinação de regime jurídico: *quid iuris* se, mais tarde, o particular não cumpre o acordado, não assegurando a gestão dos encargos de funcionamento das infraestruturas durante o período mínimo de 10 anos? Perante isto, o município lança mão do regime de execução coativa do ato ou desencadeia a execução do contrato?

Bom, como vimos, o contrato não é um mero elemento integrativo da eficácia do ato de licenciamento. Ao invés, o contrato tem caráter *decisório e constitutivo*, pois produz imediatamente efeitos constitutivos quanto a certos aspetos que perduram no tempo. Logo, o incumprimento do clausulado não corresponde à violação do ato, mas ao incumprimento do contrato. A escolha da forma contratual significou, então, a mobilização de um regime substantivo diferente do regime do ato (em harmonia com o *princípio da fungibilidade ou da intercambialidade entre ato e contrato* – artigos 127.º e 200.º, n.º 3, do CPA, e 278.º do CCP).

Assim, perante o incumprimento de algum dos compromissos formalizados no contrato, o contraente público terá que desencadear a execução judicial do contrato tendente a obter o seu cumprimento, nos termos da Parte III do CCP.

(iv) A regra da proporcionalidade

Os encargos assumidos pelo particular têm que ser proporcionais à sobrecarga para as infraestruturas existentes sob pena de violação do princípio geral de direito contratual, o princípio da proporcionalidade e da conexão objetiva (artigo 281.º do CCP). Importa, de modo mais preciso, esclarecer que a regra da proporcionalidade consta expressamente do n.º 6 do artigo 25.º do RJUE (“os encargos a suportar pelo requerente ao abrigo do contrato referido no n.º 3 devem ser proporcionais à sobrecarga para as infraestruturas existentes resultante da operação urbanística”), sendo fundamental para a tutela dos direitos subjetivos dos particulares que, em determinados contratos, se podem encontrar numa posição fragilizada perante a administração. A doutrina alemã há já algum tempo que vem chamando a atenção para o problema da “ambiência contratual”, reportando-se a certos contratos com objeto passível de ato administrativo como “contratos administrativos involuntários” (*unfreiwillige Verwaltungsverträge*), “impositivos” ou “ditados” (T. SCHILLING)⁸. Verdadeiramente, nestes contratos ditos “involuntários”, o particular contratante pode não se encontrar em condições de fazer qualquer escolha entre celebrar ou não celebrar o contrato, já que está colocado diante da necessidade de optar entre aceitar as exigências da administração ou renunciar à satisfação de um interesse seu que a ordem jurídica protege.

Por essa razão, é decisivo atender à fundamentação que consta do projeto de decisão de indeferimento, distinguindo claramente os casos de mera *inexistência de infraestruturas* (de evidente comprovação) dos casos de *necessidade de reforço das infraestruturas existentes* (que reclamam uma apurada fundamentação técnica). Ora, é nas hipóteses de *necessidade de reforço das infraestruturas existentes* que se deverão estabelecer limites, apenas se exigindo ao requerente as que sejam efetivamente *necessárias* e na *proporção* do seu pedido, sob pena de *ilegalidade do indeferimento*. Perante exigências desproporcionadas do município que inviabilizem a realização da operação urbanística, poderá o promotor da operação urbanística lançar mão da ação administrativa e intimar a administração municipal à *prática do ato devido*, nos termos do artigo 37.º, n.º 1, b), do CPTA (“nos termos da lei ou de vínculo contratualmente assumido”). Fundamental neste contexto é demarcar onde terminam os encargos assumidos pelos promotores em função da sobrecarga da operação urbanística, de modo a não proliferarem na *praxis* exigências muito superiores àquelas que resultam efetivamente da aplicação das regras legais. Sempre que se verifique a violação das garantias legais que impõem uma repartição justa e proporcional dos encargos, então haverá aqui claramente indícios de um *indeferimento administrativo ilegal*.

⁸ Assim, cfr. THEODOR SCHILLING, “Der «unfreiwillige» Vertrag mit der öffentlichen Hand”, *VerwArch* 87 (1996), pp. 191-211; e ELKE GURLIT, *Verwaltungsvertrag und Gesetz*, cit., p. 334.

(v) Taxas

Aos municípios são atribuídas pela lei várias tarefas públicas relacionadas com as infraestruturas que servem o espaço urbano, como o saneamento básico, a rede viária municipal, os sistemas de abastecimento de águas, etc.. No entanto, também os promotores das operações urbanísticas são responsáveis por infraestruturar especificamente os locais que a operação urbanística diretamente utiliza. Aproveite-se, por isso, o ensejo para distinguir as *infraestruturas específicas* das *infraestruturas gerais*. As *infraestruturas específicas* são um encargo do promotor da operação urbanística (*v.g.*, do loteador) porque servem diretamente a área de intervenção que é objeto da operação. As *infraestruturas gerais* são da responsabilidade do município, na medida em que servem uma pluralidade de edificações situadas em áreas territoriais que são exteriores, envolventes ou autónomas da área de intervenção da operação urbanística promovida.

Ora, os *custos* relacionados com as *infraestruturas gerais*, cuja *criação, manutenção* ou *reforço* sejam indispensáveis numa determinada área territorial por força de uma operação urbanística promovida, constituem uma responsabilidade pública do município. Contudo, o legislador, ao incumbir os municípios destas tarefas, não deixou de instituir um regime jurídico de pagamento de *taxas que são devidas pela realização, reforço e manutenção de infraestruturas urbanísticas* (artigo 116.º do RJUE). Criada pelo Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março (entretanto, revogado), essa taxa surge como contrapartida para o município pela realização de novas infraestruturas, alteração das existentes (reforço) ou sua manutenção, em consequência da sobrecarga derivada da nova ocupação. Num plano formal, essa taxa configura um dos mais importantes instrumentos financeiros que estão à disposição dos municípios, consistindo numa das (poucas) formas de fazer os particulares participar na construção, reforço ou remodelação dos sistemas gerais de urbanização do território. Estamos, assim, perante uma fonte de receita local destinada a cobrir os impactes das operações urbanísticas (*v.g.*, construções, loteamentos) nos sistemas gerais das infraestruturas de competência municipal, servindo, portanto, para financiar o investimento municipal em infraestruturas gerais.

Por conseguinte, a taxa visa compensar o município pela realização de novas infraestruturas urbanísticas gerais ou pela alteração das existentes, em consequência do acréscimo de utilização decorrente da nova ocupação do solo, tais como o reforço da captação de água ou o alargamento das condutas de esgotos. Neste ensejo, é fundamental que o valor daquelas infraestruturas, seu reforço ou manutenção, seja *correto e objetivamente determinado*, de modo a que a compensação devida ao particular pela sua realização corresponda estritamente ao valor dos encargos que tinha de assumir, isto é, em função da sobrecarga que resulta da sua operação urbanística. O valor da redução proporcional das taxas ou sua isenção deve obrigatoriamente constar do contrato (artigo 25.º, n.º 3), que será objeto de publicitação.

3.2. Contratos que têm por objeto obras de urbanização

(i) Contexto explicativo

No plano das operações de loteamento urbano – *tarefa privada de interesse público*⁹ –, a responsabilidade pela execução das obras de urbanização cabe, via de regra, ao promotor da operação de loteamento, o que representa uma forma de assegurar a respetiva comparticipação no financiamento do sistema de infraestruturas urbanas. Quando a *execução das obras de urbanização* envolver, em virtude de disposição legal ou regulamentar ou por força de convenção, mais de um responsável, a realização das mesmas pode ser objeto de *contrato de urbanização*, sendo partes, obrigatoriamente, o município e o proprietário e outros titulares de direitos reais sobre o prédio e, facultativamente, as empresas que prestem serviços públicos, bem como outras entidades envolvidas na operação de loteamento ou na urbanização dela resultante, designadamente interessados na aquisição dos lotes. O referido *contrato de urbanização* estabelece as obrigações das partes contratantes relativamente à execução das obras de urbanização e as responsabilidades a que ficam sujeitas, bem como o prazo de cumprimento daquelas (artigo 55.º do RJUE).

(ii) Articulação entre o procedimento de celebração do contrato e o procedimento de licenciamento ou de comunicação prévia da realização de obras de urbanização

Não é obrigatória a celebração de um contrato de urbanização que executa o disposto no ato de licenciamento ou de comunicação prévia da realização de obras de urbanização (*ex vi* artigo 55.º, n.º 1 – “a realização das mesmas *pode* ser objeto”). A existência do contrato depende, portanto, da manifestação de vontade do requerente nesse sentido. Em traços gerais, podemos discernir aqui um *subprocedimento de negociação*:

(1) Declaração negocial do requerente que manifesta a intenção de se vincular através de contrato de urbanização. Note-se que essa manifestação de vontade na celebração de um contrato de urbanização não tem de ser apresentada juntamente com o requerimento inicial, podendo, *a qualquer momento do procedimento até à aprovação das obras de urbanização, o interessado apresentar proposta de contrato de urbanização* (artigo 55.º, n.º 5);

(2) Nos termos do artigo 53.º, n.º 1, c), o órgão competente para o licenciamento das obras de urbanização estabelece *as condições gerais* do contrato de urbanização a que se refere o artigo 55.º, configurando essas condições um documento conformador das negociações entre as partes;

(3) Havendo lugar à celebração do contrato, a ele se fará *menção no alvará ou comunicação* (artigo 55.º, n.º 4), de modo a que se publicitem os termos acordados para a execução das obras de urbanização.

⁹ Cfr. o nosso, *Contratos Urbanísticos*, cit., pp. 23-34. Na mesma linha, JOÃO MIRANDA, *A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares*, cit., pp. 212-216.

(iii) Natureza jurídica

Estamos diante de um *contrato administrativo atípico* relativo ao modo de execução das obras de urbanização, em que as condições de recurso ao mesmo são tomadas unilateralmente pelo contraente público. O contrato surge na sequência de um ato administrativo (*in casu*, a licença ou a comunicação prévia da realização das obras de urbanização), tendo como finalidade definir as obrigações das partes contratantes relativamente à execução das obras de urbanização e as responsabilidades a que ficam sujeitas, bem como o prazo de cumprimento daquelas. Sob o ponto de vista funcional, não se deve ignorar que o cocontratante se vincula à realização de obra substancialmente pública, o que justificará tecer considerações sobre o problema da formação do contrato.

3.3. O problema da aplicação do princípio da concorrência no procedimento pré-contratual (artigos 25.º e 55.º do RJUE)

O artigo 25.º do RJUE admite expressamente a possibilidade de o promotor se substituir à administração municipal executando obras de urbanização gerais necessárias à viabilização da sua pretensão. *Mediante contrato, a administração municipal adjudica diretamente a um privado a responsabilidade pela execução de infraestruturas gerais que, não fosse a operação urbanística, seriam sempre da sua responsabilidade. Será de admitir a contratação direta dessas obras à margem de qualquer procedimento concursal? Ou, pelo contrário, tem a administração municipal o dever de dar cumprimento ao princípio da concorrência?*

Na hipótese do artigo 55.º do RJUE sucede um cenário semelhante, colocando-se a questão de saber se esse *contrato administrativo relativo ao modo de execução das obras de urbanização se encontra submetido à Parte II do CCP.*

Sobre estas questões, várias são as decisões do Tribunal de Justiça (TJ) que consolidaram uma jurisprudência de sentido favorável à submissão à concorrência destes contratos. Tal entendimento resulta dos Acórdãos *La Scala, Ordine degli Architetti delle province di Milano e o. c. Comune di Milano*, de 12.07.2001 (P. C- 399/98), *Jean Auroux e o. c. Commune de Roanne*, de 18.01.2007 (P. C-220/2005), *Comissão vs. República Italiana*, de 21.02.2008 (P. C-412/04, TJ, Segunda Secção), arestos que proíbem a adjudicação direta de trabalhos e obras pela Administração de um Estado-Membro ao titular de uma licença de construção ou de um projeto de loteamento aprovado, de uma obra de equipamento, com dedução total ou parcial da contribuição devida a título de concessão da licença e cujo valor seja igual ou superior ao limiar fixado pela Diretiva (93/37/CEE do Conselho, de 14.06.1993), mesmo quando é o titular da licença ou promotor do loteamento a realizar as referidas obras de urbanização por força da lei. Ao afirmar a existência de uma relação contratual entre a administração e o promotor da operação urbanística sujeita às regras da contratação pública, o Tribunal concluiu pela qualificação deste contrato de urbanização como integrando o *conceito comunitário de empreitada de obras públicas*. Mais recentemente, no Acórdão *Helmut Müller GmbH contra Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*, de 25.03.2010 (P. C-451/08), o Tribunal de Justiça aditou ao requisito da onerosidade do contrato a necessidade de a prestação do cocontratante

revestir um interesse económico direto para a entidade adjudicante, o que sucede nos casos em que a obra foi objeto de uma afetação pública ou quando a entidade adjudicante se torna proprietária dos trabalhos ou das obras ou delas retira vantagens económicas, autonomizando, assim, um conceito amplo associado ao conceito de obra pública, onde cabem as obras de urbanização que satisfazem um interesse direto da entidade adjudicante.

O facto de um determinado contrato ser qualificado no direito nacional como um *contrato administrativo de urbanização* não assume qualquer relevância para o Direito da União Europeia: estando reunidos os elementos constitutivos de um *contrato de empreitada de obras públicas em sentido funcional*, tal juízo de mediação funcionará como o *prius* metodológico para efeitos de submissão a um procedimento pré-contratual. Entre os requisitos indispensáveis ao reconhecimento do conceito de empreitada de obra pública em sentido funcional avultam os seguintes: *contrato; oneroso; reduzido a escrito*; entre uma *entidade adjudicante* e um *empreiteiro*; para realizar *obra substancialmente pública*.

Quer isto dizer que, ao lado de um conceito formal (interno), se autonomizou um conceito funcional de contrato público, alicerçado num tipo contratual europeu, de base material. Pode suceder que um determinado contrato, qualificado pelo legislador nacional como “contrato de urbanização” ou “com objeto passível de ato administrativo”, *prima facie* excluído do âmbito das Diretivas sobre a Contratação Pública, venha a incluir prestações, no seu objeto principal, suscetíveis de serem submetidas à concorrência de mercado. Nesse caso, uma vez reunidos os seus elementos constitutivos, tais contratos podem ser qualificados, funcionalmente, como de empreitadas de obras públicas, o que gera necessariamente implicações ao nível concorrencial. No Acórdão *Jean Auroux*, cit., ponto 40, o TJ enfatizou que “a definição de um contrato de empreitada de obras públicas pertence ao domínio do Direito Comunitário”, sendo indiferente a qualificação jurídica presente no direito nacional (24). Isto permite, naturalmente, estender o âmbito de aplicação da “contratação pública” a certos tipos contratuais *a priori* formalmente excluídos desse regime jurídico. Além disso, remete para o foro europeu a última palavra na densificação e/ou qualificação de um determinado contrato, previsto na ordem jurídica nacional, como subsumível, na sua *extensio*, aos tipos contratuais regulados pelas Diretivas sobre a Contratação Pública.

i) Contratos para a assunção de encargos relativos a infraestruturas gerais (artigo 25.º do RJUE)

Em termos semelhantes ao que sucedeu no Acórdão *La Scala*, também o RJUE prevê, no art. 25.º, n.º 3, uma adjudicação direta das obras relativas às infraestruturas gerais ao requerente da licença, que “beneficia de redução proporcional ou isenção das taxas por realização de infraestruturas urbanísticas”, o que, na linha da orientação do TJ, confere carácter oneroso ao respetivo contrato.

Em primeiro lugar, não há dúvida nenhuma que este tipo de contrato implica para o contraente privado a obrigação de realizar obra pública. Os encargos com a execução das infraestruturas gerais consubstanciam *obras públicas* realizadas por *privados*, num *espaço do domínio público*, que *servem uma generalidade de edificações*, beneficiando o particular da

redução ou isenção de taxas. Foi exatamente isto que aconteceu no famoso Acórdão *La Scala*: o Tribunal Administrativo Regional da Lombardia considerou que as deliberações municipais eram conformes ao direito italiano, mas teve dúvidas quanto à conformidade das mesmas com o direito europeu. Por isso, foi colocada ao TJ a questão prejudicial da conformidade do direito italiano – que permitia ao construtor (isto é, ao titular de uma licença de construção ou de um projeto de loteamento aprovado) a realização direta das obras de urbanização, beneficiando da redução das taxas devidas por despesas e encargos com equipamento e infraestruturas – com o *princípio da concorrência* constante da Diretiva então em vigor (Diretiva n.º 93/37/CE).

Como vimos, nesse caso, o Tribunal de Justiça decidiu que viola a referida Diretiva uma legislação nacional em matéria de urbanismo quando esta permite, à margem de um procedimento concursal, a realização direta pelo titular da licença de construção das obras de urbanização, beneficiando da redução das taxas devidas por despesas e encargos com equipamentos e infraestruturas, e cujo valor seja igual ou superior ao limiar fixado pela referida Diretiva.

Como é facilmente perceptível, esta jurisprudência é aplicável ao direito português, que contém uma norma – a do artigo 25.º, n.º 2, do RJUE – em tudo idêntica à norma do ordenamento italiano, que entretanto acabou por ser eliminada em Itália.

Ora, toda esta jurisprudência europeia sobre as operações urbanísticas que começou a ser construída a partir de 2001 produziu um forte impacto nos ordenamentos jurídicos europeus. Todavia, qual é o ponto de situação desta jurisprudência atualmente?

Aquela jurisprudência, que atravessou toda primeira década do nosso século, reunia todas as condições para ter sido consagrada no regime das Diretivas da Contratação Pública de 2014. Não obstante o debate travado, durante os trabalhos preparatórios, sobre a inclusão das operações urbanísticas na disciplina das novas Diretivas de 2014, sobretudo quando as mesmas estão ligadas às empreitadas de obras públicas, o certo é que essa inclusão acabou por não ocorrer. Do mesmo modo, também no direito nacional, a revisão do CCP de 2017 não sujeitou a contratualização das obras de urbanização a procedimentos de adjudicação concorrencial.

É preciso não esquecer o que está por detrás de tudo isto. Através da jurisprudência do Tribunal de Luxemburgo pretendia-se criar um *mercado europeu de obras de urbanização*, que envolve muitos recursos financeiros e, nessa medida, uma oportunidade para a afirmação do mercado único. Isso fazia-se pela via da ampliação do princípio da concorrência ao fenómeno das operações urbanísticas. A circunstância de tais operações não terem sido incluídas é razão justificativa para afirmar que uma boa parte daquela jurisprudência (sobretudo na sua visão mais extremada) acabou por se desvanecer? Bom, julgamos que é preciso dar tempo ao tempo e verificar qual o caminho que, a partir daqui, será trilhado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça.

No nosso entendimento, a tentativa de criar um regime deste tipo com base num movimento unificador europeu é extremamente difícil, pois nem todas as legislações urbanísticas

nacionais dos Estados Membros consagram idênticas soluções na atribuição daquelas responsabilidades aos privados e nem todos preveem o recurso a contratos nesse domínio. Além disso, nos casos em que o legislador nacional impõe ao titular da licença a realização das obras, sendo ele proprietário dos terrenos, a obrigatoriedade de recorrer a procedimentos concursais acabava por aumentar a burocracia, a delonga dos procedimentos e o recuo do investimento. Por essa razão, julgamos que faz sentido analisar *o problema* a partir dos dados do direito nacional, desde logo por força da vinculação da administração pública aos princípios jurídicos fundamentais (artigo 266.º, n.º 2, da CRP) e, em particular aos princípios da publicidade, da transparência e da *igualdade de chances* entre concorrentes e operadores de mercado.

ii) Contratos que têm por objeto obras de urbanização (artigo 55.º do RJUE)

Em primeiro lugar, importa averiguar a *natureza* deste tipo de obras [artigo 2.º, h), RJUE], que podem consistir na criação de espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos. *Prima facie*, aparentam constituir simples obras privadas do promotor urbanístico, que promove tal operação para satisfação do seu interesse particular e no âmbito da autonomia da vontade. No entanto, uma interpretação sistemática dos preceitos legais do RJUE leva-nos à conclusão de que, pelo menos quando as parcelas para a implantação de espaços verdes públicos, de equipamentos de utilização coletiva e de infraestruturas se encontrarem abertas à utilização pelo público em geral (e, por conseguinte, não circunscritas à utilização exclusiva dos proprietários ou titulares de direitos reais sobre os lotes e às pessoas por estes autorizadas ou toleradas), não há como negar o facto de estarem em causa *obras funcional ou substancialmente públicas*. Importa não esquecer que tais obras, tituladas com o respetivo alvará, são, na maior parte dos casos, promovidas em terrenos que foram cedidos para o domínio municipal, por força do regime legal imperativo estatuído no artigo 44.º, n.º 3, RJUE. O legislador colocou, assim, a cargo do loteador a realização das referidas obras, as quais possuem uma indubitável *utilidade pública*, impondo, por força da lei, do plano e/ou dos atos de controlo das operações urbanísticas a transmissão, a título gratuito, da propriedade das parcelas de terreno para a titularidade do município¹⁰. Assim, se a realização das obras de

¹⁰ Qualificando as obras de urbanização como modalidades de obras públicas, JOÃO MIRANDA, *A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares*, cit., pp. 217-224, afirmando que “não se revela essencial que as obras construídas sejam executadas pela Administração ou por quem ela contratar para o efeito, nem que revertam para o respetivo domínio público ou privado” – p. 219. De facto, resulta do artigo 43.º do RJUE, que as obras de urbanização podem ser realizadas em parcelas de natureza privada, situação em que constituem partes comuns dos lotes resultantes da operação de loteamento e dos edifícios que neles venham a ser construídos e se regem pelo disposto nos artigos 1420.º a 1438.º-A do Código Civil (cf. artigo 43.º, n.º 4, do RJUE). Para o citado autor, mesmo quando realizadas em terrenos privados, tais obras devem ser entendidas como prosseguindo *finalidades públicas*, apesar de se dever reconhecer que, nesse cenário, os regulamentos de condomínio podem proibir ao público em geral o acesso às partes comuns, o que impede a fruição do espaço urbanizado por todos os membros da comunidade (critério de distinção entre *uso/fruição* e *finalidade pública*). Por outro lado, quanto à questão de saber se, para a qualificação de uma obra como pública é necessário que a mesma seja executada pela Administração ou por quem ela contratar para o efeito, há muito que a doutrina italiana distingue, para efeitos procedimentais e contenciosos, entre *l'opera pubbliche* e *l'opera di pubblica utilità*, definindo estas como as obras de um sujeito privado com fins de interesse de carácter geral e sujeitas ao regime geral das obras públicas ou a um regime análogo – GIORGIO BOBBIO, MAURO VALLERGA e M. MORINO POLLOTTINO, *Il governo del territorio tra legislazione urbanistica, ambientale e delle opere pubbliche*, Giuffrè, 2010, pp. 169-172, e GIORGIO PAGLIARI, *Corso di Diritto Urbanístico*, Giuffrè, 2010, pp. 428-433. Sobre o conceito de obra pública, compreendendo também as obras levadas a cabo por entidades privadas, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos e outros Procedimentos de Contratação Pública*, Coimbra, 1998, p. 68, que distinguem entre *obras subjetiva* e *objetivamente*

urbanização for enquadrada num contrato de urbanização (artigo 55.º RJUE), deve este observar as normas da *contratação pública*? Sobre esta questão, como vimos, são várias as decisões do TJ que consolidaram uma jurisprudência de sentido favorável à submissão à concorrência destes contratos, geradores de um autêntico *mercado de obras de urbanização*. Tal entendimento resulta dos Acórdãos *Ordine degli Architetti delle province di Milano e o. c. Comune di Milano (La Scala)*, de 12.07.2001 (P. C-399/98)¹¹, *Jean Auroux e o. c. Commune de Roanne*, de 18.01.2007 (P. C-220/2005), *Comissão v. República Italiana*, de 21.02.2008 (P. C-412/04, TJ, Segunda Secção), arestos que proíbem a adjudicação direta de trabalhos e obras pela Administração de um Estado-Membro *ao titular de uma licença de construção ou de um projeto de loteamento aprovado, de uma obra de equipamento, com dedução total ou parcial da contribuição devida a título de concessão da licença e cujo valor seja igual ou superior ao limiar fixado pela Diretiva (93/37/CEE do Conselho, de 14.06.1993)*, mesmo quando é o titular da licença ou promotor do loteamento a realizar as referidas obras de urbanização por força da lei. Ao afirmar a existência de uma relação contratual entre a Administração e o promotor da operação de loteamento sujeita às regras da contratação pública, o Tribunal concluiu pela qualificação deste contrato de urbanização como integrando o conceito comunitário de *empreitada de obras públicas*.

(iii) O critério utilizado

Parece-nos inútil sustentar a realização de um procedimento concursal nos casos em que é o loteador, *por força da lei*, diretamente o responsável por realizar as obras de urbanização, as quais se encontram *em conexão com a operação urbanística*. Trata-se aí de um regime legal imposto pelo direito nacional ao loteador. O mesmo já não sucederá quando o contrato abranger, também, a realização de obras de urbanização *sem uma conexão direta com a operação urbanística principal* que o promotor leva a cabo (cenário que se verificou no caso *La Scala*), iludindo assim as normas da contratação pública. O projeto de obras denominado *Projeto Scala 2001* foi longe demais, já que compreendia as obras de restauro do Teatro *alla Scala* de Milão, a reabilitação de determinados edifícios municipais, bem como a construção do novo Teatro *degli Arcimboldi*, com um estacionamento anexo. Tudo isto eram *obras públicas* (não precedidas de concurso) e nem *todas tinham conexão com a operação urbanística em curso*, acompanhadas da *redução de taxas* em centenas de milhares de euros. Havia, também, o perigo real de o promotor obter, na prática, reduções superiores ao valor efetivamente despendido, o que redundaria num enriquecimento injustificado. Isto levou a Ordem dos Arquitetos de Milão a reagir contenciosamente e foi este “exagero” que esteve na base da citada jurisprudência.

públicas. Nestes termos, JOÃO MIRANDA, *ob. cit.*, p. 219, afirma que “a titularidade pública é um elemento natural mas não essencial do conceito de obra pública” (...), sendo antes decisiva “a existência da obrigação de uma entidade pública assegurar a sua realização como forma de prossecução das atribuições que lhe foram confiadas por lei”.

¹¹ Sobre a referida Sentença, GIORGIO CUGURRA, “Normativa Comunitaria e opere di urbanizzazione”, *Rivista Giuridica dell’Urbanistica*, 2-3/ 2002, pp. 193 ss., e TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, “La Sentencia del TJCE de 12 de Julio de 2001 (asunto «proyecto Scala 2001») y su impacto en el ordenamiento urbanístico español”, *in* DA, n.ºs 261-262, 2001/2002, pp. 11 ss..

Em situações de normalidade, parece-nos inútil ou desnecessário sustentar a realização de um procedimento concursal nos casos em que é o titular da licença de construção ou o loteador, por força da lei, diretamente o responsável por realizar as infraestruturas gerais ou as obras de urbanização, *desde que tais obras se encontram em conexão com a operação urbanística aprovada ou delas dependa a viabilização dessa mesma operação*. Três argumentos sólidos contribuem para afirmar esta tese:

- (1) Primeiro, o licenciamento de uma operação urbanística exige uma consideração específica do projeto na sua execução global, bem como da posição relativa particular dos proprietários na sua área de intervenção (artigo 5.º, n.º 1, do CCP);
- (2) Segundo, correspondendo as infraestruturas gerais a infraestruturas que viabilizam a operação urbanística do promotor, seria altamente gravoso obrigar o projeto privado a aguardar pela execução daquelas, colocando-se em causa a continuidade da operação em curso (entropia à gestão urbanística);
- (3) Terceiro, o promotor da operação urbanística encontra-se numa posição de infungibilidade e de irrepetibilidade, pois é ele quem, por força da lei, tem que as executar e as obras têm como causa imediata e justificativa a viabilização da operação urbanística.

Só assim não sucederá quando o contrato abranger, também, a realização de obras *sem uma conexão direta com a operação urbanística principal* que o promotor leva a cabo (cenário que se verificou no caso *La Scala*), iludindo-se assim as normas da contratação pública e criando-se prejuízos para terceiros. Nesse caso, o Município está obrigado a tramitar um procedimento concursal com base na lei nacional: artigos 5.º, n.º 1, e 16.º, n.º 2, do CCP. Portanto, o critério a adotar é, quanto a nós, o *nexo relacional* entre as obrigações impostas ao promotor e a operação urbanística em curso, critério esse confirmado pelo n.º 6 do art. 25.º do RJUE.

3.4. Contratos de cooperação e de concessão do domínio municipal de gestão de infraestruturas e dos espaços verdes e de utilização coletiva

Inscrevem-se neste grupo contratos que têm também o seu espaço privilegiado de aplicação no domínio das operações de loteamento. De facto, no contexto destas, a gestão das infraestruturas e dos espaços verdes e de utilização coletiva pode ser confiada a moradores ou a grupos de moradores das zonas loteadas e urbanizadas, mediante celebração com o município de *acordos de cooperação* ou de *contrato administrativo de concessão do domínio municipal*. Os primeiros podem incidir, nomeadamente, sobre limpeza e higiene, conservação de espaços verdes existentes, manutenção dos equipamentos de recreio e lazer e vigilância da área, de forma a evitar a sua degradação. Os segundos – cujos princípios a que devem subordinar-se são estabelecidos em diploma próprio (ainda não aprovado) e que não podem, sob pena de nulidade das cláusulas respetivas, proibir o acesso e utilização do espaço concessionado por parte do público, sem prejuízo das limitações a tais acesso e utilização que sejam admitidos no referido diploma próprio, ainda a aprovar – devem ser celebrados sempre

que se pretenda realizar investimentos em equipamentos de utilização coletiva ou em instalações fixas e não desmontáveis em espaços verdes, ou a manutenção de infraestruturas (artigos 46.º e 47.º do RJUE). Desde que tenha sido submetido à Parte II, ao contrato de concessão de domínio público municipal é aplicável a Parte III do CCP (artigo 280.º do CCP), que contém uma regulamentação genérica sobre os contratos administrativos de concessão, aplicável com as necessárias adaptações.

Vídeo da apresentação



→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/ek08ze3jl/flash.html?locale=pt>

4.

**Contraordenações
urbanísticas: âmbito e fase
administrativa do processo**

Fernanda Paula Oliveira



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CONTRAORDENAÇÕES URBANÍSTICAS: ÂMBITO E FASE ADMINISTRATIVA DO PROCESSO

Fernanda Paula Oliveira*

Resumo: Enquadrado na recente transferência para a jurisdição administrativa das questões relativas à impugnação de decisões que apliquem coimas por violação de normas administrativas em matéria urbanística, o presente texto pretende, em primeiro lugar, esclarecer qual o âmbito das matérias transferidas para os tribunais administrativos e, em segundo lugar, analisar a tramitação destas contraordenações na fase administrativa.

Sumário:

1. Considerações iniciais.
2. O âmbito das matérias que transitam para os tribunais administrativos.
 - 2.1. O que são (e quais são) as contraordenações em matéria de urbanismo?
 - 2.2. Apenas impugnação da decisão administrativa de aplicação da coima ou de outras decisões administrativas tomadas no decurso do processo de contraordenação?
3. Tramitação da fase administrativa das contraordenações urbanísticas.

Apresentação *Power Point*.

Vídeo.

Palavras-chave: contraordenações urbanísticas, tramitação, fase administrativa.

1. Considerações iniciais

Estipula o artigo 59.º do Regime Geral das Contraordenações (RGCO¹) que a decisão da autoridade administrativa que aplica uma coima é suscetível de impugnação judicial (n.º 1), a qual deve ser feita por escrito e apresentada à autoridade administrativa que a aplicou no prazo de 20 dias após o seu conhecimento pelo arguido, dela devendo constar alegações e conclusões (n.º 3).

Segundo este regime geral é competente para conhecer do recurso o tribunal em cuja área territorial se tiver consumado a infração (n.º 1 do artigo 61.º), admitindo-se recurso para a Relação, que deve ser interposto no prazo de 10 dias (artigos 73.º e 74.º).

A atribuição aos tribunais comuns da competência em questões contraordenacionais (isto é, na preparação e no julgamento dos processos relativos à aplicação de sanções contraordenacionais) resulta de os tribunais judiciais se apresentarem como os tribunais competentes em matéria civil e criminal, exercendo, ademais, a sua jurisdição *em todas as áreas não atribuídas a outras ordens judiciais*.

Trata-se, porém, de uma solução que sempre casou mal com o facto de o processamento das contraordenações e a aplicação de coimas e sanções acessórias ser uma competência

* Professora Auxiliar na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.ºs 356/89, de 17 de outubro, 244/95, de 14 de setembro, 323/2001, de 17 de dezembro, e pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro.

reservada às autoridades administrativas (artigo 33.º do RGCO)², estando, por isso, em causa, o *exercício de poderes jurídico-administrativos*, ainda que sujeito a um procedimento *sui generis*, cuja estruturação resultou da fusão do procedimento administrativo de tipo sancionador com o processo penal de tipo transgressional, mas que, indiscutivelmente, se integra no âmbito da função administrativa, na vertente sancionatória.

Com efeito, as decisões finais proferidas em sede contraordenacional por violação de normas de direito administrativo são, quanto à sua natureza, verdadeiros atos administrativos [cfr. artigo 148.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)], de cariz sancionador, e se é verdade que o RGCO remete para o Código do Processo Penal como supletivamente aplicável, não podem deixar de se colocar questões sobre a aplicação supletiva do CPA.

Esta afirmação – de aplicação do CPA à fase administrativa do processo de contraordenação – não é, porém, consensual: a jurisprudência já afirmou que não está aqui em causa um procedimento administrativo especial. Em todo o caso, embora o CPA não contenha um regime geral, próprio e autónomo, para as sanções administrativas, a doutrina já se vem pronunciando no sentido de que cabe ao direito administrativo e, em particular, à lei procedimental administrativa regular a *fase administrativa dos procedimentos sancionatórios* (onde se integra o procedimento de contraordenação)³, o que é reforçado pela defesa da autonomização de um direito administrativo sancionatório⁴.

Não obstante o afirmado, a verdade é que existiram, durante anos, razões essencialmente de ordem prática para se terem mantido estas matérias fora da competência dos tribunais administrativos⁵, concretamente:

² Existe, de facto, um princípio da reserva de competência das autoridades administrativas tanto na promoção do procedimento contraordenacional como na aplicação de coimas e sanções acessórias, caso venham a ter lugar [princípio da oficialidade – artigos 48.º, 54.º, n.º 1, e 37.º do RGCO e 37.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa (CRP)].

Há, é certo, uma exceção a este princípio-regra constante do artigo 38.º, n.º 1, do RGCO, segundo o qual, “[q]uando se verifique concurso de crime e contra-ordenação, ou quando, pelo mesmo facto, uma pessoa deva responder a título de crime e outra a título de contra-ordenação, o processamento da contra-ordenação cabe às autoridades competentes para o processo criminal”. Em todo caso, retoma-se o princípio-regra se o Ministério Público arquivar o processo criminal, mas entender que subsiste a responsabilidade pela contraordenação, caso em que o remete à autoridade administrativa competente (n.º 3 do artigo).

³ Para mais desenvolvimentos da relevância da aplicação do CPA aos procedimentos contraordenacionais, cfr. LICÍNIO LOPES MARTINS, “A atividade sancionatória da Administração e o Código do Procedimento Administrativo”, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão (coord.), 3.ª ed., Lisboa, AAFDL, 2016, vol. II, pp. 601 e segs.

⁴ A autonomização de um direito administrativo sancionatório decorre, entre outras coisas, de se ter tornado obsoleta a tradicional circunscrição do poder sancionatório público às áreas do direito penal, do ilícito disciplinar e do direito de mera ordenação social, tendo ocorrido uma clara expansão e diversificação dos mecanismos sancionatórios da Administração Pública. De facto, vem-se defendendo a improcedência da tese segundo a qual o disposto no artigo 165.º, n.º 1, alínea d), da CRP se traduz no “programa constitucional relativo ao direito público sancionatório”, considerando ser legal e constitucionalmente viável a criação (por lei ou decreto-lei) de sanções administrativas gerais, constituindo o recurso ao poder sancionatório uma atividade comum da Administração, essencial à prossecução do interesse que lhe está cometido: o interesse público. Neste sentido, cfr., por todos, MARCELO MADUREIRA PRATES, *Sanção Administrativa Geral: Anatomia e Autonomia*, Coimbra, Almedina, 2005.

⁵ Foram, de facto, razões de ordem prática que levaram, logo na versão inicial do RGCO, a cometer aos tribunais comuns esta competência, uma vez que já então se considerava que a sua atribuição aos tribunais administrativos era a solução que melhor faria sentido, por evitar que se tivesse de recorrer do ato administrativo para os tribunais administrativos e das decisões administrativas que aplicavam as sanções para os tribunais comuns. EDUARDO CORREIA, “Direito Penal e Direito de Mera Ordenação Social”, in *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, XLIX

- (i) A escassez e falta de disseminação territorial dos tribunais administrativos;
- (ii) O maior grau de especialização sobre as matérias substantivas que enformam a situação sancionatória pelos tribunais judiciais (e conseqüente falta de conhecimentos da matéria pelos tribunais administrativos);
- (iii) A cultura mais garantística dos tribunais criminais e a tradição jurisprudencial de ponderação acerca dos direitos fundamentais em processos sancionatórios de natureza penal; pelo contrário, tradicionalmente, os tribunais administrativos tinham jurisdição limitada⁶.

Como é amplamente sabido, estas razões encontram-se, em grande medida, atualmente superadas. Desde logo, os tribunais administrativos, como jurisdição obrigatória (artigos 209.º e 212.º da CRP), existem já num número aceitável, podendo encarar-se o respetivo desdobramento e especialização.

Acresce que ficou reservado aos tribunais administrativos *o núcleo essencial do exercício da função administrativa*: a justiça administrativa integra, por determinação constitucional, os processos que *tenham por objeto dirimir relações jurídicas administrativas ou relações jurídicas de direito administrativo* (artigo 212.º, n.º 3, da CRP), apresentando-se, por isso, como os tribunais comuns em matéria administrativa.

E acresce, ainda, serem os tribunais administrativos atualmente de jurisdição plena, tendo-se alargado os meios de prova admissíveis e, mais relevante, deterem os juizes administrativos conhecimento privilegiado das diversas valências do direito administrativo que estão em causa no domínio das contraordenações.

Precisamente por estes motivos, aquando da última revisão ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), a comissão nomeada para o efeito defendeu a atribuição aos tribunais administrativos de uma parcela significativa do contencioso contraordenacional em matéria administrativa, concretamente, a impugnação judicial de aplicação de coimas no âmbito dos ilícitos de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo, em matéria de ambiente, de ordenamento do território, de urbanismo, de património cultural e de bens do Estado.

Apesar desta intenção, a verdade é que a Lei de Autorização (Lei n.º 100/2015, de 19 de agosto) apenas autorizou o governo a rever o ETAF de modo a incluir na jurisdição administrativa as *impugnações judiciais de decisões administrativas de aplicação de coimas* no âmbito do ilícito de mera ordenação social *em matéria de urbanismo*. Na sequência desta Lei, o Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, veio introduzir uma nova alínea no artigo 4.º, n.º 1, do ETAF [a alínea I)], que alargou o âmbito da jurisdição administrativa à impugnação judicial de decisões que apliquem coimas por violação de normas de ordenação social relativas

(1973), pp. 257-281.

⁶ Sobre estas razões, cfr. JOAQUIM PEDRO CARDOSO DA COSTA, "O recurso para os tribunais judiciais da aplicação de coimas pelas autoridades administrativas", in *Ciência e Técnica Fiscal*, nº 366, 1992, pp. 39 e segs.

a matéria urbanística.

A introdução desta alínea no artigo 4.º do ETAF correspondeu a um passo inédito para a justiça administrativa portuguesa, que, pela primeira vez, passou a ser competente para julgar casos contraordenacionais, embora tenha sido um passo tímido, porque se exclui da justiça administrativa, como era intenção inicial, as contraordenações em matéria de ordenamento do território, de ambiente, de património cultural e de bens do Estado.

Se é certo poder afirmar-se que a reforma acabou, a este propósito, por se apresentar como demasiado limitada – considerando-se equilibrada a intenção inicial da Comissão de Revisão do ETAF, que previa uma transição gradual de matérias que tinham entre si numerosos pontos de contacto e de interpenetração⁷ –, não é menos certo, como alertam alguns Autores, que enquanto se mantiver o regime substantivo atual das contraordenações deve haver uma contenção nessa transferência. Com efeito, tal como este regime se encontra instituído, os tribunais administrativos não deixarão de sentir dificuldades acrescidas ao lidar com os seus processos. António Duarte de Almeida refere-se, precisamente, a este propósito, à inadequação da estruturação dos processos subjacentes à determinação dos ilícitos de mera ordenação social; à inadequação da ligação (praticamente inexistente) entre procedimento administrativo e processo judicial; ao carácter juridicamente inaceitável da desconsideração da natureza administrativa da decisão sancionatória e ao desequilíbrio entre a eficácia da ação sancionatória e as garantias dos particulares⁸.

Nas palavras deste Autor, que acompanhamos, «[n]ão é possível ponderar seriamente a atribuição da competência aos tribunais administrativos para sindicarem a aplicação de medidas sancionatórias de ilícitos de mera ordenação social sem uma profunda reformulação do regime geral das contraordenações. As suas lacunas e contradições afastam a possibilidade da mera “transmissão do testemunho”, desacompanhada de uma reponderação global dos objetivos do ilícito de mera ordenação social»⁹.

Foi também neste sentido que se manifestou o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais no Parecer que emitiu sobre a proposta de revisão do ETAF, afirmando que “este alargamento (...) integra matérias totalmente inovadoras para os juízes de contencioso administrativo dos Tribunais Administrativos e Fiscais” e adiantando que, “pese embora estejamos perante um tipo de decisões de entidades administrativas, estas têm a particularidade de trazerem à colação, quer a aplicação do Código de Processo Penal, quer do Regime Geral das Contra-ordenações, o que implica a prévia formação dos magistrados no âmbito das matérias em causa”.

⁷ Estes pontos de contacto estão, aliás, presentes na alínea k) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF que confere aos tribunais administrativos a competência para apreciar os litígios que tenham por objeto a “[p]revenção, cessação e reparação de violações a valores e bens constitucionalmente protegidos, em matéria de saúde pública, habitação, educação, ambiente, ordenamento do território, urbanismo, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado, quando cometidas por entidades públicas”.

⁸ ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA, “Ilícito de mera ordenação social na confluência de jurisdições: tolerável ou desejável”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 71, setembro/outubro de 2008, p. 21.

⁹ *Idem*.

Tímida ou cautelosa, a verdade é que esta reforma veio inovar ao conferir aos tribunais administrativos e fiscais competência para a apreciação de litígios que até aí estavam fora do seu alcance.

2. O âmbito das matérias que transitam para os tribunais administrativos

O alargamento, operado ao artigo 4.º, n.º 1, alínea I), do ETAF pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, do âmbito da jurisdição administrativa à *impugnação judicial de decisões que apliquem coimas por violação de normas de ordenação social relativas a matéria urbanística*, coloca algumas dúvidas.

Trataremos aqui daquelas que mais se prendem com as matérias de direito do urbanismo, com que normalmente trabalhamos.

E, a este propósito, a questão que essencialmente se coloca é a de saber qual é, afinal, o âmbito das matérias transferidas para esta jurisdição, questão que se pode dividir em outras duas:

(i) O que são (e quais são) as contraordenações urbanísticas?

(ii) Para além da *decisão de aplicação da coima* (artigo 59.º do RGCO) os tribunais administrativos passam também a ser competentes para a impugnação judicial das *decisões, despachos e demais medidas das autoridades administrativas* tomadas no decurso do processo de contraordenação que lesem imediatamente direitos ou interesses das pessoas (artigo 55.º do RGCO)?

Analisemo-las, pois.

2.1. O que são (e quais são) as contraordenações em matéria de urbanismo?

(i) *Urbanismo versus ordenamento do território*

Uma das primeiras constatações que se pode retirar comparando a redação da alínea I) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF com aquela que era a intenção inicial da Comissão de Revisão do ETAF é a de que se excluiu do âmbito da jurisdição administrativa as *contraordenações em matéria de ordenamento do território*, mantendo-se apenas nesta jurisdição as *contraordenações em matéria urbanística*.

Não é, porém, fácil distinguir direito do urbanismo de direito do ordenamento do território¹⁰. Com efeito, o ordenamento do território é definido como uma função pública horizontal (por perspetivar o território na sua globalidade), que deve condicionar as funções públicas setoriais

¹⁰ Sobre o conceito de ordenamento do território e os critérios da sua distinção do urbanismo, vide o nosso *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, Braga, AEDREL, 2.ª ed., 2015, pp. 11 a 14 e 18 a 25.

(que olham o território à luz de interesses públicos específicos), com a finalidade de *corrigir os desequilíbrios territoriais* por forma a tornar compatíveis os interesses públicos do desenvolvimento económico e da melhoria da qualidade de vida.

Trata-se, como a doutrina vem referindo, de uma atividade materialmente distinta daquela que pertence ao domínio do urbanismo, sendo, porém, difícil encontrar o critério de distinção entre elas.

E essa dificuldade é acentuada pelo facto de existirem distintas conceções quanto ao âmbito material do urbanismo (e, portanto, do direito que sobre ele incide).

De acordo com uma primeira conceção (que, comparada com as restantes, podemos designar de *restrita*), o direito do urbanismo pode ser definido como “*o sistema de normas jurídicas que, no quadro de um conjunto de orientações em matéria de Ordenamento do Território, disciplinam a atuação da Administração Pública e dos particulares com vista a obter uma ordenação racional das cidades e da sua expansão*”. Trata-se de uma conceção que parte do pressuposto de que o urbanismo se refere exclusivamente à *urbe* ou à cidade *lato sensu*, ou seja, de que o urbanismo se apresenta como uma política pública setorial que define os objetivos e os meios de intervenção no *ordenamento racional das cidades*¹¹.

Para uma segunda conceção, que podemos designar de *intermédia*, o direito do urbanismo deve ser entendido como o direito que integra o conjunto de normas e princípios jurídicos que disciplinam a atuação da Administração e dos particulares com vista ao *correto ordenamento da ocupação, utilização e transformação dos solos para fins urbanísticos*, isto é, para fins que excedam um aproveitamento agrícola, florestal, pecuário, mineiro ou cinegético dos solos¹², ou como o conjunto “*... das regras sobre edificação dos solos e sobre a sua infra-estruturação, condicionadas a montante, (...) por um variado e heterogéneo conjunto de regimes que devem obter uma expressão unitária, e operativa, no chamado direito do ordenamento do território*”¹³.

Trata-se de uma noção mais ampla que a anterior, na medida em que o urbanismo não fica limitado ao domínio da *urbe*, mas é mais restrita que aquela que apresentaremos de seguida, por regular apenas a utilização urbanística do solo.

De acordo com uma última conceção de direito do urbanismo, que podemos designar de *ampla*, ele é entendido como a disciplina jurídica que abrange “*o conjunto das normas e institutos que disciplinam não apenas a expansão e renovação dos aglomerados populacionais mas também o complexo das intervenções no solo e das formas de utilização do mesmo que*

¹¹ Esta posição é defendida por DIOGO FREITAS DO AMARAL, “Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: Objecto, Autonomia e Distinções”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 1, 1994, p. 17, *Direito do Urbanismo (Sumários)*, edição policopiada, Lisboa, 1993, p. 26, e “Apreciação da Dissertação de Doutoramento do Licenciado Fernando Alves Correia – O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XXXII, Lisboa, 1991, pp. 95-96.

¹² Cfr. CLAUDIO MONTEIRO, *O Embargo e a Demolição no Direito do Urbanismo*, policopiado, Faculdade de Direito de Lisboa, 1995, pp. 5-10.

¹³ Cfr. ANTÓNIO CORDEIRO, *Protecção de Terceiros em Face de Decisões Urbanísticas*, Coimbra, Almedina, 1995, pp. 22-23.

dizem respeito às edificações, valorização e proteção das belezas paisagísticas e dos parques naturais, à recuperação de centros históricos, etc.”¹⁴.

A amplitude desta conceção, comparada com as anteriores, advém-lhe quer do facto de não se limitar ao domínio da *urbe*, quer de abranger as regras atinentes a qualquer ocupação, uso e transformação do território e não apenas à sua ocupação para fins urbanísticos (de urbanização e edificação).

Refira-se que a tendência atual é a de se adotar uma noção ampla de direito do urbanismo, que se apresenta como o resultado de um movimento que se verificou em toda a Europa de alargamento das fronteiras deste direito, rompendo-se com o seu localismo e o seu carácter urbano, lançando-o também no domínio da organização de todo o território. Com efeito, o conceito de urbanismo limitado à cidade ampliou-se depois da 2.ª Guerra Mundial devido à necessidade de controlar o crescimento espontâneo dos diversos usos e atividades sobre o território decorrentes da necessidade da reconstrução da Europa e não só das cidades. A partir de então, e devido a esta amplitude de objetivos, começa a falar-se em *macro urbanismo*, *ordenação urbanística*, *ordenamento territorial*, *planificação territorial*, *planificação regional*, *política regional*, sem se esclarecer se estas expressões faziam ou não referência ao mesmo fenómeno. O que significa que o alargamento do direito do urbanismo acabou por esbater as fronteiras entre o seu âmbito e o do direito do ordenamento do território, tornando desprovido de operacionalidade o critério inicialmente utilizado para os distinguir: o critério do âmbito territorial de aplicação segundo o qual o urbanismo abrangeria o nível municipal ou quando muito intermunicipal e o ordenamento do território referir-se-ia ao nível regional e nacional de intervenção no território.

Por isso se vem defendendo que o direito do urbanismo e o direito do ordenamento do território estão hoje de tal modo próximos nos *fins*, nos *instrumentos* utilizados e no *âmbito de aplicação*, que o segundo pode considerar-se um prolongamento do primeiro. E assim sendo, vem-se defendendo não poder ser mobilizado, para distinguir ordenamento do território de urbanismo, um critério unitário mas um *critério misto* que combine os *objetivos prosseguidos* (mais amplos no ordenamento do território que no urbanismo), a *eficácia jurídica dos respetivos instrumentos* (diretamente vinculativos para entidades públicas e particulares, no caso dos instrumentos de urbanismo; apenas vinculativos para as entidades públicas, no caso dos instrumentos de ordenamento do território) e ainda o seu *conteúdo* (meras diretivas, opções, orientações ou estratégias, no caso dos instrumentos de ordenamento do território; verdadeiras normas de ocupação dos solos e, portanto, normas mais precisas e operativas, no caso dos instrumentos de urbanismo).

Dada a dificuldade em estabelecer uma linha divisória clara entre ordenamento do território e urbanismo, será difícil perceber quando estamos perante uma contraordenação em matéria de ordenamento do território (excluída da jurisdição administrativa) ou uma contraordenação em matéria do urbanismo (nela incluída). Veremos, de seguida, como o legislador superou esta questão e o que considerou integrado em cada uma delas. Antes de o fazermos, vejamos outra

¹⁴ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, Almedina, 1999.

dificuldade que resulta da limitação da jurisdição administrativa às contraordenações por violação de normas administrativas *em matéria de urbanismo*.

(ii) O âmbito do urbanismo: do planeamento à gestão; de uma gestão casuística a uma gestão programada; de um urbanismo de expansão a um urbanismo de reabilitação urbana

Para além da dificuldade assinalada, acresce a que resulta de o direito do urbanismo integrar atualmente núcleos problemáticos muito distintos, cada um deles objeto de diferentes regimes jurídicos.

Um dos âmbitos do direito do urbanismo é o do *planeamento urbanístico* (ou, mais corretamente, o do planeamento territorial). De facto, a atividade de planeamento afirma-se como um dos domínios mais relevantes do direito do urbanismo, apresentando com este uma relação de necessidade, já que não é atualmente pensável uma administração e uma prática urbanísticas ou de ocupação do território realizadas ao acaso: as mesmas deverão ser sempre devidamente enquadradas e orientadas por instrumentos que as programem racionalmente.

Numa visão simplista, distingue-se *atividade de planeamento* – enquanto atividade jurídica de produção de planos – da atividade de *gestão urbanística* – que se prende com a concreta ocupação, uso e transformação dos solos, seja esta realizada diretamente pela Administração Pública ou pelos particulares sob a direção, promoção, coordenação ou controlo daquela.

Estas temáticas encontram-se atualmente tratadas num diploma básico – a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio – e desenvolvidas, cada uma delas, em diplomas específicos.

Assim, enquanto o planeamento territorial tem o seu regime fundamental tratado no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) – aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio –, a gestão urbanística detém uma regulamentação legislativa mais dispersa consoante o tipo de instrumento de gestão em causa: tratando-se de uma *gestão programada pela câmara municipal vocacionada para a nova urbanização e/ou edificação* – designada de *gestão* ou de *execução sistemática (programada) de planos* –, a mesma encontra-se regulada também no RJIGT; tratando-se de uma *gestão urbanística não sistemática* (isto é, não programada pela Administração, mas pelos interessados, promotores das várias operações de ocupação do território), também vocacionada para a nova urbanização e/ou edificação, é o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) que se aplica (regime aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, e cuja última alteração substancial consta do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro); tratando-se, por fim, de uma *gestão urbanística orientada para a intervenção no existente*, isto é, uma gestão assente na reabilitação/regeneração urbanas, aplica-se o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro (e alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, e pelos Decretos-Leis n.ºs 136/2014, de 9 de setembro, e 88/2017, de 27 de julho).

Qualquer destes regimes contém, no seu âmbito de aplicação, normas específicas relativas ao chamado ilícito de mera ordenação social: valem, assim, no caso do RJRU os artigos 77.º-C a 77.º-F; no caso do RJGT, vale o seu artigo 131.º, que remete agora para diploma próprio a regulação e o desenvolvimento das contraordenações resultantes da violação de disposições de planos intermunicipais ou municipais bem como de medidas cautelares; e no caso do RJUE, aplicam-se os artigos 98.º e 99.º.

(iii) O âmbito das contraordenações em matéria de urbanismo

α) Atendendo a esta variedade de temáticas e, principalmente, de diplomas legais que se reconduzem ao direito do urbanismo, cada um deles com normas específicas relativas a contraordenações, torna-se relevante identificar em concreto qual, afinal, o âmbito das contraordenações em matéria de urbanismo, pois são apenas essas que passam para o âmbito da jurisdição dos tribunais administrativos.

Em resposta a esta questão julgamos poder afirmar, sem qualquer dúvida, que as contraordenações por violação de planos municipais e intermunicipais – apenas destes por serem os únicos que contêm regras diretamente vinculativas dos particulares e que, por isso, criam para estes deveres a serem por eles cumpridos e cuja violação implica a necessidade de aplicação de uma coima – e por violação de medidas cautelares são contraordenações em matéria de ordenamento do território, portanto, excluídas da jurisdição administrativa.

Com efeito, ao contrário do que sucedia com o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, e sucessivas alterações (anterior Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial), cujos artigos 113.º e 104.º regulavam respetivamente as contraordenações por incumprimento de medidas preventivas e de planos de eficácia plurisubjetiva, o artigo 131.º do Decreto-Lei n.º 80/2015 remete agora para diploma próprio o regime destas contraordenações. E esse diploma é a Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais, que define, precisamente, o “regime aplicável às contraordenações ambientais e *do ordenamento do território*” (itálico nosso) — n.º 1 do artigo 1.º—, afirmando-se expressamente no n.º 4 deste mesmo artigo que “[c]onstitui contraordenação do ordenamento do território a *violação dos planos municipais e intermunicipais e das medidas preventivas*, como tal previstas no título V da parte I” (sublinhado nosso), previsão essa que consta do artigo 40.º-A.

Assim, as contraordenações relacionadas com o *planeamento territorial* (mesmo que esteja em causa a violação de um típico plano urbanístico, por exemplo, um plano de pormenor com efeitos registais) não integram o conceito de *contraordenações em matéria urbanística* a que se refere a alínea I) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF, ficando, deste modo, excluídas da jurisdição administrativa.

Admite-se, porém, que a impugnação judicial de uma coima por contraordenação de ordenamento do território seja da competência dos tribunais administrativos sempre que simultaneamente ocorra uma contraordenação prevista no RJUE.

É isso que decorre do artigo 75.º-A, ao determinar que “[c]aso o mesmo facto dê origem à aplicação, pela mesma entidade, de decisão por contraordenação do ordenamento do território, prevista na presente lei, e por contraordenação por violação de normas constantes do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, a apreciação da impugnação judicial da decisão adotada pela autoridade administrativa compete aos tribunais administrativos.”¹⁵.

Esta situação acontece sempre que as atividades referidas no artigo 40.º-A estejam dependentes de procedimentos de controlo do RJUE e sejam levadas a cabo sem que este tenha sido desencadeado [contraordenação a que se refere a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE], violando simultaneamente o plano municipal em vigor, ou sempre que as atividades referidas no artigo 40.º-A sejam levadas a cabo em desconformidade com a licença ou comunicação prévia [alínea *b*) do n.º 1 do artigo 98.º] e simultaneamente violem o plano municipal em vigor.

Referimo-nos às situações em que a atuação do particular é realizada sem licença ou em desconformidade com ela, que é a única situação em que pode a atuação do particular ser configurada como contraordenação. Pelo contrário, não pode ser assacada aos particulares a prática de qualquer ilícito contraordenacional se a violação daqueles instrumentos de planeamento tiver sido levada a cabo com base num ato autorizativo da Administração, nulo por violação do plano, e desde que não tenha havido concurso de culpas. Assim, nem sempre a violação de plano municipal ou das medidas preventivas pode ser configurada como contraordenação; claramente não o poderá, ser nas situações em que o interessado, não obstante tenha construído em desconformidade com o plano, o fez com base num ato da Administração e confinado ao que nele se dispõe: neste caso, não há qualquer conduta censurável que justifique aplicar a sanção administrativa aqui em referência.

β) Se as contraordenações por violação de planos ou de medidas preventivas são contraordenações de ordenamento do território (não sujeitas, por princípio, à jurisdição administrativa), pode concluir-se que as contraordenações em matéria urbanística são indubitavelmente as que se encontram previstas no RJUE (artigos 98.º e 99.º). Só assim se percebe que o legislador determine no artigo 75.º-A da Lei n.º 50/2006 que ficam sujeitas à jurisdição dos tribunais administrativos (reservada para as contraordenações em matéria urbanística) as contraordenações de ordenamento do território (que não estão a ela sujeitas) se as mesmas se configurarem simultaneamente como contraordenações *por violação de normas do RJUE*. O que só pode ser entendido como a assunção pelo legislador que estas é que são as contraordenações em matéria urbanística para efeitos da alínea *l*) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF.

No entanto, e em nossa opinião, devem também ser consideradas contraordenações em matéria urbanística as que constam nos artigos 77.º-C a 77.º-F do RJRU [o que se justifica até pelo facto de as mesmas corresponderem, *grosso modo* (isto é, serem em grande parte

¹⁵ Nas situações a que se refere o artigo 75.º-A estamos perante uma situação de concurso de contraordenações (isto é, uma situação em que uma mesma ação viola diferentes bens jurídicos) a que se aplica uma única coima em cúmulo jurídico (artigo 19.º do RGCO).

coincidentes), com as do RJUE]¹⁶.

Na medida em que já tivemos oportunidade de sistematizar e explicitar, noutra local, as contraordenações do artigo 98.º do RJUE, limitamo-nos a expô-las no quadro seguinte, integrando nele as referências das correspondentes normas do RJRU¹⁷.

A exposição é feita de acordo com a sistematização então proposta, a saber:

- (1) Contraordenações relacionadas com os procedimentos urbanísticos (licenciamentos, comunicações prévias e autorizações de utilização);
- (2) Contraordenações relacionadas com os técnicos;
- (3) Contraordenações relacionadas com os requerentes/ promotores/ empreiteiros; e
- (4) Outras contraordenações.

Assim:

<p>1.</p> <p>Contraordenações relacionadas com os procedimentos urbanísticos (licenciamentos, comunicações prévias e autorizações de utilização)</p>	<p>A) Operações sem os procedimentos de controlo preventivo (ou outras exigências procedimentais a que estejam sujeitos, como é o caso da comunicação prévia)</p>	<p>(i) A realização de quaisquer operações urbanísticas sujeitas a prévio licenciamento sem o respetivo alvará de licenciamento</p> <p>[alínea <i>a</i>) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE]</p> <ul style="list-style-type: none"> – Exceto no caso previsto no artigo 81.º (trabalhos de demolição, escavação e contenção periférica até à profundidade do piso de menor cota): é título bastante para a execução dos trabalhos a notificação do deferimento do respetivo pedido, que o requerente deverá guardar no local da obra; – Exceto no caso previsto no artigo 113.º (deferimento tácito). <p>(ii) A ocupação de edifícios ou suas frações autónomas: sem autorização de utilização [alínea <i>d</i>) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE]; também alínea <i>c</i>), 1.ª parte do n.º 1 do artigo 77.º-C do RJRU</p>
--	---	--

¹⁶ Esta coincidência, quase total, advém do facto de este regime assumir que também são instrumentos de execução da reabilitação urbana, a par dos *instrumentos de política urbanística* a que se referem os artigos 54.º e segs. do RJRU, os instrumentos constantes do RJUE, designadamente os procedimentos de controlo das operações urbanísticas que seja necessário realizar neste âmbito, que aqui são igualmente mobilizados, ainda que com as devidas adaptações (artigos 44.º e segs.).

¹⁷ Sobre esta sistematização e explicitação, cfr. o nosso “Contraordenações Urbanísticas: os Casos”, in *Regime Geral das Contraordenações e as Contraordenações Administrativas e Fiscais*, Centro de Estudos Judiciários, in *e-book*, Coleção de Formação Contínua, setembro de 2015; pp. 63-80, disponível em http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo/Regime_geral_contraordenacoes_contraordenacoes_administrativas_fiscais.pdf.

		(iii) A realização de operações urbanísticas sujeitas a comunicação prévia sem que esta tenha ocorrido [alínea <i>r</i>] do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE]; também alínea <i>a</i>) do n.º 1 do artigo 77.º-C do RJRU
	B) Operações em desconformidade com os atos de controlo preventivo ou projetos	(i) A realização de operações urbanísticas em desconformidade com o respetivo projeto ou com as condições do licenciamento ou da comunicação prévia (ver o que são condições da comunicação prévia) [alínea <i>b</i>] do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE]; também alínea <i>b</i>) do n.º 1 do artigo 77.º-C do RJRU (ii) Utilização dos edifícios ou frações autónomas em desacordo com o uso fixado no respetivo alvará [ou comunicação prévia (?)], salvo se estes não tiverem sido emitidos no prazo legal por razões exclusivamente imputáveis à câmara municipal [alínea <i>d</i>] do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE]; também alínea <i>c</i>) do n.º 1 do artigo 77.º-C do RJRU

<p>2. Contraordenações relacionadas com os técnicos</p> <p>(Lei n.º 31/2009, de 3 de julho: autor de projeto, coordenador de projeto, diretor de obra e diretor de fiscalização de obra)</p>	<p>(i) As falsas declarações dos autores e coordenador de projetos no termo de responsabilidade relativamente à observância das normas técnicas gerais e específicas de construção, bem como das disposições legais e regulamentares aplicáveis ao projeto [alínea <i>e</i>] do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE]; também alínea <i>d</i>) do n.º 1 do artigo 77.º-C do RJRU</p> <ul style="list-style-type: none"> – O caso das obras abrangidas pela garantia do existente; – O caso das legalizações. <p>(ii) As falsas declarações no termo de responsabilidade do diretor de obra e do diretor de fiscalização de obra ou de outros técnicos [alínea <i>f</i>] do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE]; também alínea <i>f</i>) do n.º 1 do artigo 77.º-C do RJRU, relativamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> – À conformidade da execução da obra com o projeto aprovado e com as condições da licença ou da comunicação prévia apresentada; – À conformidade das alterações efetuadas ao projeto com as normas legais e regulamentares aplicáveis (ver artigo 83.º); <p>(iii) A subscrição de projeto da autoria de quem, por razões de ordem técnica, legal ou disciplinar, se encontre inibido de o elaborar [alínea <i>g</i>] do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE]; também alínea <i>h</i>) do n.º 1 do artigo 77.º-C do RJRU;</p> <p>(iv) A falta do livro de obra no local onde se realizam as obras [alínea <i>l</i>] do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];</p> <p>(v) A falta dos registos do estado de execução das obras no livro de obra [alínea <i>m</i>] do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];</p> <p>(vi) As falsas declarações dos autores e coordenador de projetos no termo de responsabilidade previsto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 53.º-F, incluindo quando o mesmo for apresentado ao abrigo das referidas disposições legais nos termos do artigo 77.º-</p>
--	---

	<p>B: alínea e) do n.º 1 do artigo 77.º-C do RJRU;</p> <p>(vii) As falsas declarações do diretor de obra, do diretor de fiscalização de obra e de outros técnicos no termo de responsabilidade previsto no n.º 2 do artigo 53.º-G, incluindo quando o mesmo for apresentado ao abrigo da referida disposição legal nos termos do artigo 77.º-B, relativamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> – À conformidade da execução da obra com o projeto aprovado e com as condições da comunicação prévia admitida; – À conformidade das alterações efetuadas ao projeto com as normas legais e regulamentares aplicáveis; também alínea f) do n.º 1 do artigo 77.º-C do RJRU <p>(viii) As falsas declarações do técnico legalmente habilitado no termo de responsabilidade previsto no artigo 81.º-A; também alínea g) do n.º 1 do artigo 77.º-C do RJRU;</p> <p>(ix) A execução de trabalhos em violação do disposto no n.º 2 do artigo 80.º-A [alínea c) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];</p> <p>(x) O prosseguimento de obras cujo embargo tenha sido legitimamente ordenado [alínea h) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];</p> <p>(xi) A não afixação ou a afixação de forma não visível do exterior do prédio, durante o decurso do procedimento de licenciamento ou autorização, do aviso que publicita o pedido de licenciamento ou autorização [alínea i) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];</p> <p>(xii) A não manutenção de forma visível do exterior do prédio, até à conclusão da obra, do aviso que publicita o alvará ou a comunicação prévia [alínea j) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE].</p>
--	--

<p>3. Contraordenações relacionadas com os requerentes/ promotores/ empreiteiros</p>	<p>(i) A execução de trabalhos em violação do disposto no n.º 2 do artigo 80.º-A [alínea c) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];</p> <p>(ii) O prosseguimento de obras cujo embargo tenha sido legitimamente ordenado [alínea h) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];</p> <p>(iii) A não afixação ou a afixação de forma não visível do exterior do prédio, durante o decurso do procedimento de licenciamento ou autorização, do aviso que publicita o pedido de licenciamento ou autorização [alínea i) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];</p> <p>(iv) A não manutenção de forma visível do exterior do prédio, até à conclusão da obra, do aviso que publicita o alvará ou a comunicação prévia [alínea j) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];</p> <p>(v) A não remoção dos entulhos e demais detritos resultantes da obra nos termos do artigo 86.º [alínea n) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];</p> <p>(vi) A ausência de requerimento a solicitar à câmara municipal o averbamento de substituição do requerente, do autor de projeto, de diretor de obra ou diretor de fiscalização de obra, do titular do alvará de construção ou do título de registo emitido pelo InCI, I. P., bem como do titular de alvará de licença ou representante da</p>
---	--

	comunicação prévia [alínea o) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE]; (vii) A não conclusão das operações urbanísticas referidas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 89.º nos prazos fixados para o efeito [alínea s) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE].	
4. Outras contraordenações	Proteção de terceiros	(i) A ausência do número de alvará de loteamento ou da comunicação prévia nos anúncios ou em quaisquer outras formas de publicidade à alienação dos lotes de terreno, de edifícios ou frações autónomas nele construídos [alínea p) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE]; (ii) A não comunicação à câmara municipal dos negócios jurídicos de que resulte o fracionamento ou a divisão de prédios rústicos no prazo de 20 dias a contar da data de celebração; [alínea q) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];
	Outra	(i) A deterioração dolosa da edificação pelo proprietário ou por terceiro ou a violação grave do dever de conservação [alínea t) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE].

(iv) A violação de regulamentos municipais em matéria urbanística pode configurar uma contraordenação sujeita à jurisdição dos tribunais administrativos?

A questão que agora nos propomos tratar pressupõe, em primeiro lugar, que identifiquemos o que deve entender-se por *regulamentos municipais em matéria urbanística* e, em segundo lugar, que determinemos se a violação de normas neles contidas pode ser considerada contraordenação punível com coimas.

Respondidas estas questões, fica por determinar, em caso de resposta afirmativa à segunda questão, se estas contraordenações integram o conceito de contraordenações em matéria urbanística a que se refere a alínea l) do artigo 4.º do ETAF, sujeitas, por isso, à jurisdição administrativa.

Vejamos então.

(a) Como é sabido, os municípios dispõem de poder regulamentar: trata-se, na maior parte das vezes, de um poder regulamentar próprio, isto é, do poder de aprovar regulamentos autónomos assumidos como instrumentos de autorregulação no âmbito da gestão de interesses que lhes cabe prosseguir (interesses próprios e específicos da respetiva população) e de responsabilidade própria, que não pode ser colocado em causa, salvo em situações específicas, por regulamentos emitidos por entidades da Administração estadual¹⁸.

¹⁸ O poder de aprovar regulamentos autónomos é uma expressão do princípio da autonomia das autarquias locais constitucionalmente garantida.

Para além deste poder de aprovar regulamentos autónomos, não raras vezes a lei exige dos municípios a concretização, por via regulamentar, de soluções nela desenhadas, portanto, a elaboração e a aprovação de regulamentos de execução e /ou complementares, sem os quais a lei que para eles remete não pode ser aplicada (ou bem aplicada).

Uma das áreas, precisamente, onde maior relevo assume a atividade regulamentar dos municípios é a que se prende com o âmbito do urbanismo. À cabeça surgem as questões relativas à realização de operações urbanísticas, nas suas várias dimensões, assumindo particular relevo os regulamentos municipais de urbanização e edificação (RMUE) e os regulamentos atinentes às taxas urbanísticas, regulamentos estes que têm na sua base o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação e a Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro (Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais).

Nestes regulamentos tanto podem os municípios integrar opções próprias (e sob sua responsabilidade) sobre matérias urbanísticas – normas regulamentares autónomas –, como situações existem em que a lei remete a regulamentação de determinadas matérias para os regulamentos municipais de urbanização e edificação: nestes casos, estamos perante regulamentação complementar ou de execução (e já não autónoma, ainda que a regulamentação que venha a ser adotada resulte de juízos próprios dos municípios), dado tratar-se de regulamentos destinados a tornar aplicáveis os normativos legais identificados.

Exemplos de situações destas, em que o RJUE remete para regulamentos municipais, são as que se expõem no quadro seguinte:

Artigo 6.º-A, n.º 1, alínea i), e n.º 3	– Identificação de obras classificadas de escassa relevância urbanística, para além das enumeradas no artigo 6.º-A; – Fixação de áreas, cêrceas e alturas superiores às definidas nas alíneas a) a c) do n.º 1 do artigo 6.º-A;
Artigo 22.º, n.º 1 Artigo 27.º, n.º 2	– Identificação dos procedimentos de licenciamento e de alteração de loteamentos que ficam sujeitos a consulta pública, para além dos definidos no n.º 2 do artigo 22.º;
Artigo 25.º, n.º 3	– Definição dos termos de redução ou de isenção das taxas por realização de infraestruturas urbanísticas nas situações em que o promotor, por contrato, assumia a realização de infraestruturas em falta;
Artigo 34.º, n.º 3	– Definição dos termos e condições para a autoliquidação das taxas na comunicação prévia e prazo para o respetivo pagamento, que não pode ser inferior a 60 dias, contados do termo do prazo para a notificação a que se refere o n.º 2 do artigo 11.º;
Artigo 44.º, n.º 4	– Definição dos termos do pagamento de uma compensação em dinheiro ou em espécie;
Artigo 44.º, n.º 5	– Definição de operação urbanística como de impacto relevante;
Artigo 53.º, n.º 1	– Obras de urbanização sujeitas a comunicação prévia: definição das suas condições de execução, da fixação do montante da caução e das condições gerais de contratos de urbanização;

Artigo 53.º, n.º 2	– Fixação do prazo máximo de execução de obras de urbanização, quando sujeitas a comunicação prévia;
Artigo 57.º, n.º 1	– Fixação das condições de execução de obras de edificação, quando sujeitas a comunicação prévia;
Artigo 57.º, n.º 5	– Identificação dos edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si que determinam, em termos urbanísticos, impactos semelhantes a um loteamento;
Artigo 58.º, n.º 2	– Fixação do prazo máximo de execução de obras de edificação, nas obras previstas no n.º 4 do artigo 4.º;
Artigo 102.º-A, n.º 7	– Definição das normas que concretizam e executam este artigo, devendo, designadamente, concretizar os procedimentos em função das operações urbanísticas e pormenorizar, sempre que possível, os aspetos que envolvam a formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa, em especial os morfológicos e estéticos.

Ora, até porque a base legal destes regulamentos se encontra no RJUE, dúvidas não restam de que estamos aqui perante *regulamentos urbanísticos* (ou regulamentos em matéria urbanística).

Não raro, porém, estes regulamentos apresentam-se como instrumentos de regulamentação híbrida, tratando questões conexas com as urbanísticas, mas distintas delas (por exemplo, aproveitando a parte do RMUE que trata da ocupação do espaço público por efeitos de obras para tratar de outras ocupações do espaço público¹⁹). Neste caso, as normas sobre ocupação do espaço público por motivo de obras (cujas condições, na maior parte das vezes, são integradas no ato de licenciamento urbanístico) são indubitavelmente normas regulamentares em matéria urbanística; já não o são, porém, as restantes regras de ocupação do espaço público.

Não raras vezes, também, o município opta por tratar questões urbanísticas noutros regulamentos a que não pode ser conferida esta natureza. É o que sucede, voltando ao exemplo da ocupação do espaço público por motivo de obras, com o seu tratamento quer num RMUE aprovado ao abrigo do artigo 3.º do RJUE quer num regulamento de ocupação do espaço público em geral: neste último caso, ainda que não possamos apelidar este regulamento de *regulamento em matéria urbanística*, dúvidas não restam de que o mesmo integra normas regulamentares desta natureza.

Pode, ainda, o município optar por integrar as matérias urbanísticas da sua competência num único regulamento (ou código regulamentar), reconhecendo-se, de facto, quanto ao modelo regulamentar municipal neste âmbito setorial, grande discricionariedade aos municípios.

Portanto, mais do que falar em regulamentos em matéria urbanística, importa falar em

¹⁹ É o caso, a título de exemplo, das ocupações do espaço público para efeitos do disposto no Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril (alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 141/2012, de 11 de julho, e 10/2015, de 16 de janeiro). Segundo este diploma, as condições de utilização privativa do domínio público relacionadas com o exercício de atividades económicas devem ser definidas em regulamento municipal, sob pena de aplicação supletiva das regras constantes daquele diploma legal (Anexo IV).

normas regulamentares em matéria urbanística que tanto podem estar integradas num único regulamento (ou código regulamentar²⁰), em dois regulamentos (um de urbanização e edificação e outro de taxas) ou em vários regulamentos (de urbanização e edificação, de taxas, de ocupação do espaço, de legalizações, etc.).

(b) Esclarecido o que são normas regulamentares em matéria urbanística e a dificuldade, muitas vezes, da sua identificação, coloca-se de seguida a questão de saber se a violação dos deveres nelas consagrados pode ser considerada contraordenação.

Cumpre relembrar, desde logo, o disposto no artigo 1.º do RGCO segundo o qual “[c]onstitui contra-ordenação todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima”: princípio da legalidade das contraordenações.

Durante muitos anos a resposta à questão de saber se a violação de normas regulamentares municipais configurava contraordenação punível com coima encontrava resposta expressa no n.º 1 do artigo 55.º da Lei das Finanças Locais de 2007 (Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro), segundo o qual “[a] violação de posturas e de regulamentos de natureza genérica e execução permanente das autarquias locais constitui contra-ordenação sancionada com coima”. Fixava ainda, este artigo, os limites máximo e mínimo das coimas a aplicar nestes casos bem como os órgãos competentes para determinar a instrução dos processos e para aplicar as coimas (presidente dos órgãos executivos dos municípios e das freguesias, podendo ser delegada em qualquer dos restantes membros).

Sucedo que a nova Lei das Finanças Locais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro) deixou de conter um normativo equivalente, o que colocou de imediato a questão de saber se tal significava a perda, pelos municípios, do poder de criar ilícitos contraordenacionais e de estatuir as respetivas coimas, impedindo, assim, a criação, por regulamento municipal, de novas contraordenações e determinando a caducidade de contraordenações anteriormente previstas.

A estas questões respondeu Vital Moreira em sentido negativo²¹, afirmando que se tal acontecesse aquela norma seria inconstitucional por violação do princípio da autonomia das autarquias locais e da descentralização administrativa (já que colocaria em causa a autonomia regulamentar, na medida em que todas as normas elaboradas pelas autarquias locais ficariam sem sanção, transformando-se em normas imperfeitas).

Mais, segundo este Autor, não decorria dos trabalhos preparatórios da nova Lei das Finanças Locais a intenção de o legislador tocar no (eliminar o) poder sancionatório das autarquias locais. Por sua vez, o artigo 14.º da nova Lei das Finanças Locais determina constituírem receitas dos municípios “h) O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município”; e o artigo 23.º refere serem receitas das freguesias “d) O

²⁰ Normalmente os Códigos Regulamentares contêm uma Parte, Capítulo ou Secção relativos ao urbanismo, o que não significa que não tenham normas urbanísticas noutras partes dos mesmos Códigos.

²¹ Cfr. VITAL MOREIRA, “Sobre o poder sancionatório autónomo das autarquias locais”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 4, outubro/dezembro de 2014, pp. 117 a 212.

produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam às freguesias”, o que não pode deixar de se considerar como uma referência legal expressa à possibilidade de em regulamentos municipais se criarem contraordenações puníveis com coima, dando assim cumprimento ao disposto no artigo 1.º do RGCO.

Perante estes argumentos, conclui o Autor que:

“a) A revogação do artigo 55.º da LFL de 2007 não revogou, nem podia revogar, o poder sancionatório autónomo das autarquias locais;

b) Permanecem, portanto, em vigor as normas sancionatórias dos regulamentos autárquicos, tal como permanece o poder de criar novas contraordenações e de prever as respetivas sanções em novos regulamentos;

c) Todavia, o limite das coimas e o elenco das sanções acessórias não podem exceder os previstos no RGCO, sendo correspondentemente reduzida a moldura sancionatória das normas que excedam aqueles limites legais”.

(c) Em face do afirmado anteriormente resta saber se a impugnação judicial de decisões administrativas de aplicação destas coimas (isto é, de coimas resultantes de contraordenações previstas nestes regulamentos ou por violação de normas regulamentares urbanísticas) é da competência dos tribunais administrativos

Do nosso ponto de vista, não temos dúvidas em afirmar que sim. Com efeito, embora não se trate aqui de contraordenações por violação de normas do RJUE, estamos indubitavelmente perante contraordenações por violação de normas que têm como fundamento este regime jurídico (para as quais, na maior parte das vezes, o RJUE remete), estando assim em causa o mesmo núcleo problemático e os mesmos valores jurídicos presentes nas contraordenações, que passam a ficar sujeitas à jurisdição administrativa, devendo, por isso, ser reconduzidas às *contraordenações em matéria de urbanismo* a que se refere a alínea I) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF.

(d) Esclarecido o que são (e quais são) as contraordenações em matéria urbanística, cabe perguntar agora se os tribunais administrativos apenas são competentes para apreciar a impugnação da decisão administrativa de aplicação da coima (artigo 59.º do RGCO) ou se também são competentes para a impugnação judicial das decisões, despachos e demais medidas tomadas pelas autoridades administrativas no decurso do processo de contraordenação que lesem imediatamente direitos ou interesses das pessoas (artigo 55.º do RGCO). É o que faremos no ponto seguinte.

2.2. Apenas impugnação da decisão administrativa de aplicação da coima ou de outras decisões administrativas tomadas no decurso do processo de contraordenação?

No decurso do processo de contraordenação, a autoridade administrativa competente para aplicar a coima é também competente para a prática de outros atos, como a apreensão

provisória de objetos (artigos 48.º-A e 85.º do RGCO), a adoção de medidas de polícia e provisórias (nos termos dos artigos 41.º e 42.º do RGCO), a rejeição de nomeação de defensor, a condenação em quantias por faltas injustificadas a diligências, a decisão de incidentes relativos a impedimentos, recusas e escusas de peritos e a fixação da remuneração a peritos.

Vale para a impugnação destes atos o disposto no artigo 55.º do RGCO, não sendo a doutrina consensual quanto ao regime que se lhes deve aplicar.

Tendo em conta que a alínea I) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF apenas atribui competência aos tribunais administrativos para as impugnações das decisões administrativas *que aplicam coimas*, podem suscitar-se dúvidas sobre se a impugnação judicial destas decisões, nos termos do n.º 1 do artigo 55.º, é também competência dos tribunais administrativos.

Não obstante o teor literal da referida alínea I) pareça apontar para uma resposta negativa, julgamos que a impugnação das decisões abrangidas pelo artigo 55.º do RGCO, quando tomadas no âmbito de processos contraordenacionais em matéria urbanística, deve caber também aos tribunais administrativos. Concordamos, assim, com a tese defendida por Sofia David, em texto que consta desta mesma publicação, para quem, tendo sido atribuído aos tribunais administrativos o conhecimento das decisões finais destes processos de contraordenação em matéria de urbanismo, deve, por força dessa integração, incluir-se nessa competência o conhecimento das restantes decisões tomadas no âmbito dos mesmos processos, desde que sejam lesivas e impugnáveis autonomamente. Tal como afirma esta Autora, com quem concordamos, seria de facto irracional que as decisões finais dos procedimentos de contraordenação de aplicação de coima em matéria urbanística fossem do conhecimento dos tribunais administrativos e se mantivesse nos tribunais judiciais o conhecimento das demais decisões tomadas no seio desse mesmo procedimento. Uma solução destas colocaria em causa a unidade do sistema jurídico e, simultaneamente, dispersaria por distintos tribunais a avaliação e o conhecimento de questões relativas a um mesmo procedimento, o que não se nos afigura razoável.

3. Tramitação da fase administrativa das contraordenações urbanísticas

i. Estruturalmente, o procedimento de contraordenação divide-se em duas fases distintas:

- A *fase administrativa* (que é necessária, porque ocorre sempre);
- E a *fase judicial* (que é eventual, só existindo quando o arguido impugne o ato de aplicação da coima e eventuais sanções acessórias).

Correspondendo a aplicação de uma coima no âmbito de um processo de contraordenação urbanística a uma decisão com a natureza jurídica de ato administrativo sancionatório, poderia afirmar-se que a fase administrativa, enquanto sucessão ordenada de atos e formalidades relativos à sua formação e manifestação, é um *típico procedimento administrativo* (cfr. artigo 1.º, n.º 1, do CPA), embora especial, por se encontrar especificamente regulado numa lei especial (o Decreto-Lei n.º 433/82). E assim sendo, será de se lhe aplicar o disposto no n.º 5 do

artigo 2.º do CPA que prevê a aplicação supletiva do Código do Procedimento Administrativo.

Não é isso, porém, o que resulta do RGCO. Com efeito, embora se trate de um procedimento sancionatório, que é – funcional e materialmente – uma atividade administrativa, esta não deixa de se apresentar também como uma atividade de natureza parajudicial, motivo pelo qual o RGCO procede a uma remissão, em “bloco”, para o regime do Código de Processo Penal (CPP, artigo 41.º, n.º 1) e equipara as autoridades administrativas ao “*estatuto de órgãos de polícia criminal*” (artigo 41.º, n.º 2, do RGCO)²², gozando, por isso, dos mesmos direitos e deveres quanto aos poderes de promoção do procedimento sancionatório, incluindo a respetiva instauração, quanto aos poderes de instrução do procedimento e quanto aos poderes de decisão (de decisões interlocutórias e decisão final).

Também o artigo 32.º do RGCO determina expressamente que “[e]m tudo o que não for contrário à presente lei aplicar-se-ão subsidiariamente, no que respeita à fixação do regime substantivo das contra-ordenações, as normas do Código Penal”.

Por isso se vem afirmando, dada a extensa utilização subsidiária do CPP à fase administrativa de aplicação de contraordenações, que verdadeiramente não temos aqui um *procedimento administrativo* mas um “*regime de processo penal dividido em duas fases: a fase administrativa e a fase judicial. Ou seja, o que [o RGCO] nos apresenta é uma fase administrativa com um regime marcadamente processual*”²³.

É certo que esta opção tem uma razão de ser marcada pelas circunstâncias da origem do direito de mera ordenação social: quer porque nasceu ligado ao movimento da descriminalização (compreendendo-se que o legislador tivesse optado pela extensão do regime processual penal, em especial às garantias do arguido), quer porque, a essa data, não existia uma lei geral (ou um código) que estabelecesse um regime comum aos procedimentos decisórios dos órgãos administrativos.

Se é verdade que esta já não é a realidade atual – em especial devido à existência de um Código do Procedimento Administrativo –, o certo também é que o CPA, como a doutrina já o referiu, não contém um capítulo onde se estabeleça um regime geral dedicado aos procedimentos administrativos sancionatórios²⁴, pelo que se mantém a aplicação em primeira linha, em termos de supletividade, do CPP e do Código Penal, ainda que isso não afaste a possível relevância da aplicação, também a título subsidiário, do CPA. Solução esta – de

²² Segundo este artigo, “[n]o processo de aplicação da coima e das sanções acessórias, as autoridades administrativas gozam dos mesmos direitos e estão submetidas aos mesmos deveres das entidades competentes para o processo criminal, sempre que o contrário não resulte do presente diploma”.

²³ Cfr. LICÍNIO LOPES MARTINS, “A atividade sancionatória da Administração e o Código do Procedimento Administrativo”, *cit.*, p. 617. Por isso afirmava a Procuradoria-Geral da República (Parecer de 22 de fevereiro de 2008, *Diário da República*, II Série, de 7 de abril de 2008) que “o processo das contra-ordenações [é] um todo que se desdobra por várias fases, não pode o mesmo procedimento ter como direito subsidiário numa fase o Código do Procedimento Administrativo e noutra fase o Código de Processo Penal, o que criaria distorções inaceitáveis”.

²⁴ Defendendo que existem razões substantivas que podem justificar esta opção, contribuindo para a autonomização do direito sancionatório da Administração, em especial do direito de mera ordenação social, relativamente ao processo penal e ao direito penal, pelo menos na fase administrativa da aplicação da sanção, cfr. LICÍNIO LOPES MARTINS, “A atividade sancionatória da Administração e o Código do Procedimento Administrativo”, *cit.*, pp. 618 a 620.

aplicação do CPA – que, segundo Licínio Lopes Martins, tem acolhimento no próprio RGCO que impõe uma adaptação – uma adaptação funcionalmente adequada – do CPP à fase administrativa do processo de contraordenação [cfr. n.º 1 do artigo 41.º, segundo o qual, “são aplicáveis, *devidamente adaptados*, os preceitos reguladores do processo criminal” (itálico nosso)], pelo que a sua aplicação não é (nunca é) automática.

O que significa que a aplicação subsidiária do CPP à fase administrativa do processo de contraordenação tem de demonstrar-se como necessária (não é necessária, desde logo, quando o RGCO ou o regime sectorial aplicável contemple soluções próprias, sendo certo que, em muitos casos, poderão revelar-se mais ajustadas as soluções fornecidas pelo CPA); e mesmo quando necessária, tem de ser feita com as adaptações que se afigurem procedimentalmente adequadas, o que, inclusivamente, pode conduzir ao afastamento de normas ou de regimes do CPP por incompatibilidade estrutural/funcional com a fase administrativa do processo de contraordenação²⁵.

Apesar do que afirmamos, não se pode esquecer que o processo de contraordenação se apresenta, ainda hoje, configurado como um *único processo* que, em caso de impugnação judicial, termina com uma decisão judicial sobre a aplicação (ou não) de uma coima. E não podemos esquecer, ainda, que têm aplicação nesta fase administrativa regras do processo penal e do direito penal.

O que não deixará de se apresentar como uma dificuldade acrescida para o juiz administrativo quando tenha de se pronunciar sobre as decisões dos órgãos da Administração no âmbito das contraordenações urbanísticas, já que está familiarizado com o direito administrativo mas não com o direito penal ou processual penal.

Daí que alguma doutrina afirme que a transferência dos processos de contraordenação deveria ser acompanhada de alterações substanciais do seu regime²⁶. O que contudo não aconteceu.

ii. Feitas estas observações, apontamos de seguida, de forma meramente tópica e sem desenvolvimentos, dada a limitação temporal que tivemos na elaboração do presente texto, os trâmites do processo de contraordenação na sua fase administrativa, trâmites esses que identificamos no quadro *infra* por comparação com um típico procedimento administrativo.

²⁵ Para mais desenvolvimentos sobre a aplicação do CPA ao procedimento de contraordenação, cfr. LICÍNIO LOPES MARTINS, “A atividade sancionatória da Administração e o Código do Procedimento Administrativo”, *cit.*, pp. 620 e segs.

²⁶ ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA, “Ilícito de mera ordenação social na confluência de jurisdições: tolerável ou desejável”, *cit.*, p. 21.

Processo de contraordenação (fase administrativa)	Procedimento administrativo geral
(i) Imputação da contraordenação (auto de notícia ou participação);	Fase preparatória: (i) Iniciativa;
(ii) Exercício do direito de defesa pelo arguido;	(ii) Instrução;
(iii) Instrução;	(iii) Audiência prévia dos interessados;
(iv) Audição e defesa;	Fase decisória;
(v) Decisão e aplicação da coima.	Fase integrativa da eficácia (eventual).

a) Fase de imputação da contraordenação (“acusação”)

A primeira fase do procedimento de contraordenação é a *imputação da contraordenação* (também designada de “acusação”).

Refira-se, a este propósito que, nos termos do artigo 54.º, n.º 1, do RGCO, o procedimento de contraordenação é de iniciativa oficiosa, mediante participação das autoridades policiais ou fiscalizadoras ou mediante denúncia particular. Aplica-se aqui o artigo 48.º do RGCO, de acordo com o qual “[a]s autoridades policiais e fiscalizadoras deverão tomar conta de todos os eventos ou circunstâncias susceptíveis de implicar responsabilidade por contra-ordenação e tomar as medidas necessárias para impedir o desaparecimento de provas” (n.º 1), devendo remeter imediatamente às autoridades administrativas competentes a participação e as provas recolhidas (n.º 3).

À questão de saber se se aplica, na promoção oficiosa do procedimento, o princípio da legalidade ou o princípio da oportunidade responde o artigo 43.º do RGCO, segundo o qual o processo de contraordenação obedecerá ao primeiro daqueles princípios. Significa isto que, recebida uma participação ou uma denúncia, a entidade competente se encontra vinculada a instaurar o procedimento de contraordenação.

Assim, constatada a ocorrência de uma infração, a autoridade administrativa competente fica vinculada:

(i) Ao dever de instaurar o procedimento sancionatório;

(ii) À prossecução do procedimento sancionatório;

(iii) A aplicar uma sanção (se dos factos apurados resultar esta consequência)²⁷.

Deverá, no entanto, atenuar-se o rigor do princípio da legalidade, desde logo porque é diferente a situação em que a participação dos factos é feita por entidades oficiais e aquela em

²⁷ LICÍNIO LOPES MARTINS, “A atividade sancionatória da Administração e o Código do Procedimento Administrativo”, *cit.*, pp. 621-622.

que há denúncia de particulares.

Deste modo, a autoridade administrativa, em face do conhecimento de factos integradores de (uma) contraordenação, fica vinculada a instaurar o procedimento sancionatório respetivo, procedendo à *imputação da contraordenação* ao arguido (acusação).

São elementos típicos ou essenciais da imputação (sem prejuízo do disposto em leis especiais/sectoriais, podendo haver aqui alguma “elasticidade”, por exemplo, um mero auto ou um relatório da inspeção/fiscalização):

(a) Factos constitutivos da infração;

(b) Legislação violada (identificação de normas violadas) que sancione os factos praticados (ou as omissões);

(c) O prazo de defesa (prazo razoável, caso não exista um prazo especialmente previsto);

(d) A (eventual) possibilidade de pagamento voluntário da coima e as consequências do não pagamento.

Nos termos do “Assento” n.º 1/2003, do Supremo Tribunal de Justiça, não se exige à autoridade administrativa que na “acusação” (ou, como determina a lei, na “*contraordenação que ... é imputada*” ao arguido) se proceda, desde logo, a uma valoração da prova, no sentido de que deve aí qualificar-se o específico grau de gravidade ou o grau de culpa do agente; o que se exige é que se proceda, em função dos factos apurados e imputados ao arguido, à qualificação jurídica da infração, isto é, da contraordenação, identificando o correspondente tipo legal aplicável (princípio da tipicidade). Por exemplo, se uma norma estabelecer que uma determinada infração é punível a título de dolo, da “acusação” devem constar os factos integrativos deste tipo legal (os factos imputados ao arguido devem permitir extrair esta qualificação jurídica contraordenacional – princípio da tipicidade). Já o apuramento do grau de gravidade da infração – e, portanto, do grau de culpa do agente – terá de decorrer de um juízo específico de valoração da prova a fazer na fase instrutória.

b) Fase de instrução

Nos termos do artigo 54.º, n.º 2, do RGCO, [a] *autoridade administrativa procederá à sua investigação e instrução, finda a qual arquivará o processo ou aplicará uma coima*”, que inclui audição de testemunhas e eventualmente peritos (artigo 52.º), a elaboração, pelo instrutor, do relatório e do projeto de decisão.

Vale, assim, o princípio do inquisitório previsto também no CPA e do qual decorre que os órgãos administrativos podem proceder às diligências que considerem convenientes para a instrução (artigo 58.º) e que o responsável pela direção do procedimento deve procurar averiguar todos os factos cujo conhecimento seja adequado e necessário à tomada de uma decisão legal e justa dentro de prazo razoável, podendo, para o efeito, recorrer a todos os

meios de prova admitidos em direito (artigo 115.º, n.º 1).

Ainda nos termos do n.º 3 do aludido artigo 54.º do RGCO, “[a]s autoridades administrativas poderão confiar a investigação e instrução, no todo ou em parte, às autoridades policiais, bem como solicitar o auxílio de outras autoridades ou serviços públicos”. Artigo este que deverá hoje ser conjugado com o regime do auxílio administrativo previsto no artigo 66.º do CPA.

c) Fase de audiência e defesa do arguido

Nos termos do artigo 50.º do RGCO, “[n]ão é permitida a aplicação de uma coima ou de uma sanção acessória sem antes se ter assegurado ao arguido a possibilidade de, num prazo razoável, se pronunciar sobre a contra-ordenação que lhe é imputada e sobre a sanção ou sanções em que incorre”. Para tal pode, inclusive, fazer-se acompanhar de advogado, escolhido em qualquer fase do processo (artigo 53.º, n.º 1).

A fase de audiência e defesa consiste, assim, na oportunidade conferida ao arguido de influir, através da sua participação, no decurso do procedimento, consistindo, deste modo, no direito do arguido de ser ouvido num certo momento ou numa certa fase da tramitação do procedimento de contraordenação e no direito a defender-se ante atos processuais determinados ou específicos, igualmente em função da tramitação do procedimento de contraordenação.

Estes direitos, exercem-se, assim, em vários momentos. O primeiro deles é o momento da “acusação” (isto é, o momento em que “a contraordenação [] lhe é imputada” – artigo 50.º do RGCO)²⁸. O arguido pode, neste momento: (a) pronunciar-se sobre a contraordenação que lhe é imputada, contestando-a; (b) alegar as suas razões para convencer ou persuadir a autoridade administrativa a não avançar com a sua pretensão sancionatória; (c) aceder aos elementos do processo (direito de acesso que é naturalmente mais amplo a partir da imputação da contraordenação, pois com esta extingue-se o “segredo interno” do processo, ainda que este se mantenha em “segredo externo”).

Para além deste primeiro momento, o arguido pode ainda defender-se no “momento da produção de prova” (entre a fase da acusação e a fase da decisão) – podendo, por exemplo, participar na produção de prova documental, testemunhal, pericial, etc. –, bem como em momentos procedimentalmente difusos (por exemplo, impugnando judicialmente decisões ou despachos adotados ao longo dos trâmites procedimentais).

Refira-se que estes direitos têm, mesmo, consagração constitucional no artigo 32.º, n.º 10, que determina expressamente que “[n]os processos de contra-ordenação, bem como em quaisquer processos sancionatórios, são assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa”.

²⁸ Porque o procedimento administrativo de contraordenação não tem uma estrutura acusatória como o processo penal, fica afastada a aplicação do regime da acusação previsto no artigo 283.º do CPP.

d) Fase de decisão

Com a decisão termina a fase administrativa do processo de contraordenação.

Tratando-se de uma decisão condenatória, os seus elementos essenciais são os que constam do artigo 58.º do RGCO:

(i) A identificação dos arguidos;

(ii) A descrição dos factos imputados, com indicação das provas obtidas;

(iii) A indicação das normas segundo as quais se pune e a fundamentação da decisão;

(iv) A coima e as sanções acessórias;

(v) A informação de que a condenação se torna definitiva e exequível se não for judicialmente impugnada nos termos do artigo 59.º;

(vi) A ordem de pagamento da coima no prazo máximo de 10 dias após o carácter definitivo ou o trânsito em julgado da decisão; e

(vii) A indicação de que em caso de impossibilidade de pagamento tempestivo deve comunicar o facto por escrito à autoridade que aplicou a coima.

Note-se que as sanções acessórias nunca são automáticas: pressupõem sempre um juízo autónomo da autoridade administrativa.

Se não houver impugnação judicial, o processo de contraordenação termina neste momento. Se bem que se aplique também aqui o princípio da legalidade – do qual decorre que, uma vez instaurado o processo de contraordenação e provados os factos constitutivos do seu cometimento, a entidade administrativa competente está vinculada a aplicar a sanção legalmente prevista –, o n.º 1 do artigo 51.º do RGCO admite a aplicação do princípio da oportunidade ao permitir a admoestação, fugindo claramente ao princípio geral de que a infração deve ser punida com uma coima²⁹.

Na determinação da medida da coima tem relevo o princípio da proporcionalidade (artigo 18.º do RGCO):

– A mesma é determinada em função da gravidade da contraordenação, da culpa, da situação económica do agente e do benefício económico que este retirou da prática da contraordenação (n.º 1).

– Se o agente retira da infração um benefício económico calculável superior ao limite

²⁹ Na mesma lógica, o artigo 89.º-A, ainda que dependente de previsão na lei e de requerimento do condenado, permite que o tribunal competente para a execução da coima decrete a sua substituição total ou parcial por prestação de trabalho a favor da comunidade.

máximo da coima, e não existirem outros meios de o eliminar, admite-se que o montante da coima se eleve até ao montante do benefício, não podendo, porém, exceder um terço do limite máximo legalmente estabelecido (n.º 2).

– Por sua vez, quando houver lugar à atenuação especial da punição por contraordenação, os limites máximo e mínimo da coima são reduzidos para metade (n.º 3).

Para além dos critérios de determinação da medida da coima acabados de enunciar, o n.º 8 do artigo 98.º do RJUE estabelece um fator de agravamento dos montantes máximos da coima relativamente a algumas infrações, quando a tramitação seguida haja sido a da comunicação prévia, o que corresponde a uma forma de reforçar a repartição de responsabilidades que, no âmbito das comunicações prévias, já aponta, em primeira linha, para os operadores privados e não para o município.

Apresentação em *Power Point*

Contraordenações Urbanísticas

Fernanda Paula Oliveira

(Prof. da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

1. O que passa a ser competência da jurisdição administrativa?

Artigo 4.º, n.º 1, al. 1), do ETAF

Comissão de revisão do CPTA e do ETAF

- ▶ Intenção de atribuição aos tribunais administrativos de uma parcela significativa do contencioso contraordenacional em matéria administrativa: impugnação judicial de aplicação de coimas no âmbito dos ilícitos de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo, em matéria de ambiente, de ordenamento do território, de urbanismo, de património cultural e de bens do Estado
- ▶ A Lei de Autorização (Lei n.º 100/2015, de 19/8) apenas autorizou o governo a rever o ETAF de modo a incluir na jurisdição administrativa as impugnações judiciais de decisões administrativas de aplicação de coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social em matéria de urbanismo

Contraordenações e tribunais administrativos

- ▶ Decreto-lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro - artigo 4.º, n.º I, al. I), do ETAF: alargou o âmbito da jurisdição administrativa à **impugnação judicial de decisões que apliquem coimas por violação de normas de ordenação social relativas a matéria urbanística**.
- ▶ Passo inédito para a justiça administrativa portuguesa que pela primeira vez se encontra competente para julgar casos contraordenacionais. Mas só em **“matéria de urbanismo”**: exclui em matéria de ordenamento do território, de ambiente e de património cultural e de bens do Estado
- ▶ Razões de ordem prática levam a que não sejam feitos de uma só vez dado o elevado numero de processos, por isso era equilibrada a proposta inicial da comissão – uma migração gradual – a solução final bastante limitada

Transferência para os tribunais administrativos

- ▶ Duas questões:
 - ▶ Qual o âmbito das matérias transferidas (o que são e quais são as contraordenações urbanísticas)?
 - ▶ É uma mera passagem de testemunho sem adequação ao contencioso?

Âmbito da transferência para os tribunais administrativos

Âmbito da transferência para os tribunais administrativos

- ▶ **Qual o âmbito?** o conceito amplo de direito do urbanismo e a dificuldade da sua distinção em relação ao direito do ordenamento do território
 - ▶ O urbanismo e as suas dimensões: o **planeamento urbanístico** (?) a **gestão urbanística**, distinguindo-se, a propósito deste, o **urbanismo de nova urbanização e edificação** e o **urbanismo de reabilitação urbana**
 - ▶ Cada um destes aspetos tem regimes próprios e previsões contraordenacionais específicas: **todas se integram na matéria urbanística objeto de cometimento aos tribunais administrativos?**
-

Competências dos tribunais administrativos

- ▶ Sem dúvidas as matérias reguladas pelo RJUE – artigo 98.º e 99.º
- ▶ Sem dúvida as do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (em grande parte coincidentes com as do RJUE – artigos 77.º -C a 77.º -F)

Muitas deste regime coincidem com a do RJUE: **concurso de normas incriminadoras, ou concurso legal** - tem por assente a qualificação de uma dada concreta situação de facto por uma pluralidade de normas em concurso e que se resolve com base nos princípios consagrados no Direito Penal **subsistindo no final uma única qualificação jurídica da concreta situação de facto** (na verdade a aplicação das contraordenações do RJRU, porque especial, afasta a do RJUE, embora exista uma coincidência total entre elas).

- ▶ **Análise das contraordenações**



Os intervenientes nos processos urbanísticos passíveis de contraordenação

- ▶ Requerente/promotor/dono de obra
- ▶ Técnicos
- ▶ Empreiteiro
- ▶ outros titulares de deveres plasmados no RJUE/RJRU

Tipos de contraordenações

- ▶ Contraordenações relacionadas com os procedimentos urbanísticos
- ▶ Contraordenações relacionadas com os técnicos
- ▶ Contraordenações por incumprimento dos deveres dos requerentes/promotores e/ou empreiteiros
- ▶ Outras contraordenações



E as contraordenações em matéria de planeamento: são contraordenações em matéria de ordenamento do território, por isso excluídas?

- ▶ **A matéria de planeamento** - artigo 131.º, n.º 5 do RJIGT: as contraordenações pela violação de disposições de plano intermunicipal ou de plano municipal ou de medidas cautelares são desenvolvidas e reguladas em **diploma próprio** (deixa de ter previsão equivalente ao artigo 104.º do RJIGT de 1999)
- ▶ Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, revista pela Lei n.º 89/2009, de 14 de maio e alterada pela Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto: **Lei Quadro das Contraordenações Ambientais** no qual
 - ▶ artigo 1.º, n.º 4: **Constitui contraordenação do ordenamento do território a violação dos planos municipais e intermunicipais e das medidas preventivas, como tal previstas no título V da parte I.** [artigo 40.º-A]
 - ▶ A violação do previsto nos regulamentos dos programas especiais é contraordenação ambiental

Artigo 75.º-A da LQCA

- ▶ Caso o mesmo facto dê origem à aplicação de decisão por contraordenação do ordenamento do território, prevista na presente lei, e por contraordenação por violação de normas constantes do RJUE, a apreciação da impugnação judicial da decisão adotada pela autoridade administrativa compete aos tribunais administrativos.
- ▶ Exemplo: operação urbanística sem licença e que simultaneamente está em desconformidade com o plano municipal em vigor
 - ▶ Não pode ser assacada a prática de qualquer ilícito contraordenacional aos particulares se a violação daqueles instrumentos de planeamento tiver sido levada a cabo com base num ato autorizativo da administração, nulo por violação daqueles, e desde que não tenha havido concurso de culpas.
 - ▶ **Estamos aqui perante uma situação de concurso de contraordenações** (uma mesma ação viola diferentes bens jurídicos) a que se aplica uma única coima em cúmulo jurídico (artigo 19.º do RGCO)

-
- ▶ E nos restantes casos de coima única (em que estão englobadas sanções urbanísticas e outras de natureza diversa)?
 - ▶ **No caso de concurso, apenas apreciarão quando a contraordenação urbanística seja simultaneamente de ordenamento do território. As restantes continuam a ser da competência dos tribunais comuns**
-
- ▶

Violação de regulamentos municipais em matéria urbanística?

- ▶ Previstas em regulamentos municipais em matéria urbanística?
 - ▶ O que são regulamentos municipais em matéria urbanística?
 - ▶ A violação dos deveres neles consagrados pode ser considerada contraordenação?
-
- ▶

O que são regulamentos municipais em matéria urbanística?

- ▶ Os regulamentos elaborados ao abrigo do artigo 3.º do RJUE são regulamentos em matéria urbanística.
- ▶ As dúvidas:
 - ▶ Por vezes estes regulamentos regulam matérias híbridas: ocupação do espaço público só releva para efeitos urbanísticos se for ocupação para a realização de operações urbanísticas;
 - ▶ Nos Códigos Regulamentares: necessidade de distinguir, no seu âmbito, as matérias urbanísticas (por regra têm uma parte relativa ao urbanismo)

A violação dos deveres neles consagrados pode ser considerada contraordenação?

(1) **O princípio da legalidade das contraordenações:** “constitui contraordenação todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima”

(2) **Artigo 55 ° da Lei das Finanças Locais de 2007:**

- ▶ A violação de posturas e de regulamentos de natureza genérica e execução permanente das autarquias locais constitui contraordenação sancionada com coima.
- ▶ Fixava ainda os limites máximo e mínimo das coimas e os órgãos competentes para determinar a instrução dos processos e para aplicar as coimas (presidente dos órgãos executivos dos municípios e das freguesias, podendo ser delegada em qualquer dos restantes membros).

(3) **Na nova lei das finanças locais (Lei 73/2013), deixa de constar um normativo equivalente**

- ▶ Significa a perda do poder de criar ilícitos contraordenacionais e de estatuir as respetivas coimas?
- ▶ Esta norma impede de criar novas contraordenações e determina a caducidade de contraordenações anteriormente previstas?

Vital MOREIRA, «Sobre o poder sancionatório autónomo das autarquias locais», *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 4, páginas 117 e ss

Se assim fosse:

- ▶ A norma seria inconstitucional por violação do princípio da autonomia das autarquias locais e da descentralização administrativa (colaria em causa a autonomia regulamentar pois todas as normas elaboradas pelas autarquias locais ficariam sem sanção: seriam normas imperfeitas
- ▶ Não decorre dos trabalhos preparatórios a intenção legislativa de tocar o poder sancionatório das autarquias locais
- ▶ Acórdão do TC n.º 386/2003: “O mesmo raciocínio (sobre a desnecessidade de lei para a criação de contraordenações) é aplicável às coimas estabelecidas pelas autarquias locais no âmbito dos seus poderes de normaçoão” .
- ▶ Artigo 14.º da nova LFL: constituem receitas dos municípios (...) g) “O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município”; e artigo 23.º, receitas das freguesias d) O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam às freguesias”;

Vital MOREIRA, «Sobre o poder sancionatório autónomo das autarquias locais», *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 4, páginas 117 e ss

- a) A revogação do artigo 55.º da LFL de 2007 não revogou, nem podia revogar, o poder sancionatório autónomo das autarquias locais;
- b) Permanecem, portanto, em vigor as normas sancionatórias dos regulamentos autárquicos, tal como permanece o poder de criar novas contraordenações e de prever as respetivas sanções em novos regulamentos;
- c) Todavia, o limite das coimas e o elenco das sanções acessórias não podem exceder os previstos no RGC, sendo correspondentemente reduzida a moldura sancionatória das normas que excedam aqueles limites legais.

Passagem do testemunho sem adaptação (?)

Passagem do testemunho sem adaptação(?)

- ▶ Parecer da Procuradoria Geral da Republica: “o processo das contra-ordenações [é] um todo que se desdobra por várias fases, não pode o mesmo procedimento ter como direito subsidiário numa fase o Código do Procedimento Administrativo e noutra fase o Código de Processo Penal, o que criaria distorções inaceitáveis”.
 - ▶ Uma tramitação administrativa e judicial própria e específica que tem como direito subsidiário o direito penal (e não o direito administrativo, incluindo o código do procedimento administrativo) e o direito processual penal (e não as normas de processo nos tribunais administrativos)
-

Passagem do testemunho sem adaptação(?)

- ▶ **O procedimento sancionatório é – funcional e materialmente – uma atividade administrativa, mas também é uma atividade de natureza parajudicial.**
 - ▶ A solução de que não se aplica o CPA parece resultar:
 - ▶ da remissão, em “bloco”, para o regime do Código de Processo Penal;
 - ▶ Da equiparação das autoridades administrativas ao “estatuto de órgãos de polícia criminal” (artigo 41.º, n.º 2, do RGCO): “no processo de aplicação da coima e das sanções acessórias, as autoridades administrativas gozam dos mesmos direitos e estão submetidas aos mesmos deveres das entidades competentes para o processo criminal, sempre que o contrário não resulte do presente diploma
- Ou seja, gozam dos mesmos direitos e deveres quanto:**
- a) Aos poderes de promoção do procedimento sancionatório, incluindo a respetiva instauração;
 - b) Aos poderes de instrução do procedimento;
 - c) Aos poderes de decisão (de decisões interlocutórias e decisão final)

A relevância da dimensão inquisitória do procedimento

Passagem do testemunho sem adaptação?

Contudo:

- ▶ necessidade de proceder a uma interpretação funcionalmente adequada e sistemática destas normas remissivas do RGCO, tendo em conta, em especial, o facto de o “Código Geral” da atividade administrativa e do respetivo procedimento administrativo ser o CPA e não o CPP
- ▶ Aliás, é o próprio RGCO que impõe uma adaptação – uma adaptação funcionalmente adequada - do Código de Processo Penal à fase administrativa do processo de contraordenação: a aplicação não é (nunca é) automática

O que significa:



Passagem do testemunho sem adaptação?

- ▶ Que a aplicação subsidiária do CPP ao procedimento administrativo sancionatório tem de demonstrar-se como necessária (não é necessária, desde logo, quando o RGCO ou o regime sectorial aplicável contemple soluções próprias, sendo certo que, em muitos casos, poderão revelar-se mais ajustadas as soluções fornecidas pelo CPA);
- ▶ E, mesmo quando necessária, tem de ser feita com as adaptações que se afigurem procedimentalmente adequadas, o que, inclusivamente, pode conduzir ao afastamento de normas ou de regimes daquele Código, por incompatibilidade estrutural/funcional com a fase administrativa do processo de contraordenação

2. Contraordenações

Regime geral das contraordenações e regimes especiais (fragmentação e casuísmo)

- ▶ Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de Outubro – regime geral das contraordenações
- ▶ Têm surgido múltiplos regimes especiais de contraordenações, muitas vezes com ambições generalistas – **fragmentação** e **casuísmo** que são a negação implícita da vocação de um regime geral (alguns regimes especiais que repetem regras do regime geral deixando a dúvida se querem afastar as outras: a omissão significa a necessidade expressa de afastar as normas omitidas? – é o caso típico da LQCA
- ▶ O regime geral do processo de contraordenações previsto no RGCO tem sido frustrado em face da multiplicação de regimes extravagantes que contrariam o regime geral



(c) O processo de contraordenação: i. fase administrativa



1. Fase de imputação da contraordenação (“acusação”)

- ▶ Artigo 45.º LQCA: auto de notícia ou participação
- ▶ Artigo 46.º: elementos do auto de notícia ou de participação

2. Fase de Instrução

- ▶ Artigo 54.º, n.º 2, do RGCO: a autoridade administrativa procederá à sua investigação e instrução, finda a qual arquivará o processo ou aplicará uma coima – **princípio do inquisitório**

3. Fase de defesa e audiência do arguido

- ▶ 1.º Momento da “acusação” ou, como diz a lei, no momento em que “a contraordenação que lhe é imputada” – artigo 50.º do RGCO
- ▶ 2.º Momento da produção de prova entre a fase da acusação e a fase da decisão: o arguido pode participar na produção de prova documental, testemunhal, pericial, etc. cfr. art. 49.º LQCA
- ▶ 3.º Em momentos procedimentalmente difusos: impugnação judicial de decisões ou despachos adotados ao longo dos trâmites procedimentais

4. Fase de decisão

- ▶ 1. Os elementos essenciais da decisão – artigo 58.º do RGCO (“decisão condenatória”): identifica os elementos que devem constar da decisão de aplicação da coima ou das sanções acessórias

(c) O processo de contraordenação: ii. fase judicial



Fase judicial

- ▶ O RGCO oscila entre, por um lado, a admissão teórica da impugnação da decisão sancionatória, solicitando ao tribunal a apreciação da validade e reponderação do preenchimento dos seus pressupostos de facto e de direito e também a determinação da medida da coima e, por outro lado, a realização de um julgamento provocado pela acusação “acolhida” pelo MP (cfr. artigo 62., n.º 1)
- ▶ Processo judicial próprio regulado no RGCO e não na legislação do contencioso administrativo (artigo 37.º do CPTA). Esta pode ser uma das razões para que se tenha questionado se devia haver uma “passagem de testemunho” sem que ocorresse qualquer adaptação.

Fase judicial [(i) apresentação do recurso]

Apresentação do recurso (artigo 59.º, n.º 3) por escrito junto à autoridade administrativa que aplicou a coima, no prazo de 20 dias após o seu conhecimento pelo arguido, devendo constar de alegações e conclusões.

- ▶ não cabe à autoridade administrativa recorrida admitir ou rejeitar o recurso, mas conserva a disponibilidade da **revogação da decisão** (n.º 2, do artigo 62.º, do RGCO).

Fase judicial [(i) apresentação do recurso]

- ▶ O recurso limita dos poderes cognitivos do juiz (do ponto de vista objetivo)? **Posições distintas, mas o recurso é de plena jurisdição**
- ▶ Do ponto de vista subjetivo, o recurso limita o âmbito do recurso – no caso de decisão administrativa condenatória de vários arguidos, o recurso não aproveita àqueles que não a tenham impugnado
- ▶ O recurso tem efeito suspensivo da decisão recorrida: artigo 408.º, n.º I, alínea a) do CPP **não aplicação do artigo 50.º do CPTA por força do artigo 37.º, n.º I**
 - ▶ Pode haver situações especiais em que a lei determine efeito meramente devolutivo ou determine o efeito devolutivo, mas admitindo efeito suspensivo se houver prestação de garantia (e efeito devolutivo não viola a constituição dada a natureza preventiva e não repressiva da sanção nestes processos)

Fase judicial [(ii) o MP]

O M.P encaminha o processo ao juiz (a remessa vale como acusação) (n.º I do art.º 62.º).

- ▶ Não pode ordenar a realização de diligências de prova nem ordenar a devolução dos autos à entidade administrativa para realizar essas diligências
- ▶ Não pode ordenar a conversão do processo de contraordenação em processo crime, mas apenas requerer ao juiz que o faça (artigo 76.º) – mas se tiver legitimidade para tanto, pode ordenar a abertura de inquérito para investigar os factos (apenas o transitu em julgado de decisão judicial que aprecie o facto como contraordenação obsta ao seu conhecimento como crime (artigo 79.º, n.º 2 e 90.º, n.º 2),

Fase judicial [(iii) Despachos de rejeição ou de decisão]

O Juiz pode:

▶ **A) -Rejeitar o recurso**

Deste despacho cabe recurso que sobe imediatamente (art.º 63.º e 73.º, n.º 1).

▶ **B) -Decidir o caso mediante:**

- simples despacho (art.º 64.º, n.º 1,)
- audiência de julgamento

Fase judicial [(vi) despacho de decisão]

Despacho: para que a decisão possa ser tomada por despacho é necessário que (n.º 2 do artigo 64.º):

- ▶ o juiz considere desnecessária a audiência de julgamento (porque não há prova a produzir ou só tem de decidir questões de direito);
- ▶ arguido não se oponha à decisão por despacho nem requeira produção de prova;
- ▶ o MP não se oponha à decisão por despacho

A opção entre conhecimento por despacho, ou conhecimento em audiência, depende, em primeira linha, do âmbito do recurso interposto (que pode ter por objeto matéria de facto e matéria de direito ou só matéria de direito.)

Fase judicial [(vi) despacho de decisão]

- ▶ O conhecimento por despacho, nos termos do artigo 64.º, do Regime Geral, permite o conhecimento pleno do recurso, seja por questões de forma, seja por questões de fundo.
- ▶ O juiz pode **conhecer de eventuais nulidades da decisão recorrida** e, conseqüentemente, pode declarar nula a decisão, determinando a remessa da mesma à autoridade administrativa para suprimento das nulidades constatadas.
- ▶ **Arquivamento:** quando a responsabilidade do condenado esteja extinta por qualquer forma, nomeadamente, prescrição, amnistia, etc.;
- ▶ **Absolvição:** pressupõe o conhecimento de fundo e a conclusão de que os factos imputados ao condenado, ou não se provaram, ou não tem o efeito jurídico que se lhes atribuiu, nomeadamente, por não integrarem ilícito de mera ordenação social. (cfr. n.º 5: fundamentação da decisão)
- ▶ **Manutenção ou alteração da condenação:** pressupõe a confirmação total ou parcial do decidido pela autoridade administrativa, sendo objeto de uma menção específica no que se refere à respetiva fundamentação no n.º 4 daquele dispositivo.

Fase judicial [(v)audiência de julgamento]

Audiência (artigo 67.º)

Comunicações

- ▶ O tribunal comunicará às autoridades administrativas a sentença, bem como as demais decisões finais - artigo 70.º, n.º 4.

Notificações

- ▶ Às notificações são aplicáveis as disposições do Código de Processo Penal (artigo 41.º RGCO), designadamente os artigos 113.º e 114.º

Pagamento da coima

Pagamento da Coima (artigo 88.º RGCO)

Execução (artigo 89.º RGCO)

- ▶ E as execuções de coimas não impugnadas?

Vídeo da apresentação

The screenshot shows a video player interface. At the top, the logo for 'CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS' is displayed in red and black. Below the logo, contact information is provided: 'Largo do Limoeiro 1149-048 - Telef.: 218845600 - Fax: 218845615 Email: cej@mail.cej.mj.pt | www.cej.mj.pt'. The video title is 'Direito do urbanismo' and the presenter is identified as 'Fernanda Paula Oliveira, Professora Auxiliar na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra...'. The video player shows a woman, Fernanda Paula Oliveira, sitting at a table with a laptop and a microphone. A nameplate in front of her reads 'CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS' and 'Fernanda Paula Oliveira'. The video player controls at the bottom show a play button, a progress bar at 00:00:05, and a total duration of 00:53:51. Logos for 'FCT' and 'FCCN' are visible at the bottom left, and the website 'www.fccn.pt' is at the bottom right.

→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/qmymbvpfl/flash.html>

5.

Direito dos Resíduos

Alexandra Aragão



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

DIREITO DOS RESÍDUOS

Alexandra Aragão*

Apresentação *Power Point*; Vídeo; Documentação de apoio.Apresentação *Power Point*


CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS
FORMAÇÃO CONTÍNUA 2016/2017

Direito do Urbanismo

Ação de Formação Contínua Tipo B
Lisboa (Auditório do Centro de Estudos Judiciários) - 17 de março de 2017



U C • FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

• U C •

INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Direito dos resíduos

Alexandra Aragão

C ENTRE
I NTERNATIONAL de
D ROIT
C OMPARÉ de l'
E NVIRONNEMENT

* Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Acórdãos recentes sobre Resíduos nos Tribunais administrativos

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO	1	<p>STA Concessionário vs. CM Cadaval 19-10-2004</p> <p>a) O exclusivo da exploração e gestão do sistema multimunicipal de valorização e tratamento de resíduos sólidos urbanos do Oeste foi adjudicado, em regime de concessão, à recorrente, por um prazo de 25 anos; b) em 31-1-2000 a Câmara Municipal do Cadaval emitiu parecer pelo qual atestou a compatibilidade da localização do Aterro Sanitário do Oeste com o Plano Director Municipal do Cadaval, cujos termos aqui se dão por reproduzidos na íntegra; c) em 28-2-2000, a recorrente apresentou no Instituto dos Resíduos o projecto de operações de gestão, munido, entre outros, do parecer referido em 2, com vista à obtenção da autorização prévia; d) em 1-8-2000 o Presidente do Instituto dos Resíduos considerou o projecto em questão, genericamente, objecto de parecer favorável, nos termos aqui dados como reproduzidos na íntegra; e) em 20-10-2000 o Instituto dos Resíduos, considerando verificadas as condições e satisfeitos os requisitos para a aprovação do projecto de construção das infra-estruturas do Aterro Sanitário do Oeste, submeteu o à apreciação do Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território; f) por despacho de 23-10-2000, o Ministro do Ambiente e do ordenamento do Território autorizou o projecto aludido em 5; g) em 27-9-2002, depois de efectuada a vistoria, o Instituto dos Resíduos emitiu a Autorização Prévia n.º 3/2001, cujos termos aqui se dão por reproduzidos na íntegra; h) em 26-3-2001, a Câmara Municipal do Cadaval deliberou declarar a nulidade da deliberação da Câmara Municipal tomada na sessão de 311-2000, de emitir parecer favorável à localização do Aterro Sanitário do oeste na Quinta ..., cujos termos aqui se dão por reproduzidos na íntegra; i) em 2-3-2002, considerando a deliberação referida em 8 e propondo-se proceder ao encerramento coercivo e suspensão de actividades do aterro sanitário a Câmara Municipal notificou a recorrente, nos termos e para os efeitos do art. 101º do Código de procedimento Administrativo; j) em 2-5-2003, a recorrente interps recurso contencioso de anulação da deliberação proferida em 26-3-2001 pela Câmara Municipal do Cadaval;</p>
	2	<p>STA Município Ovar 27-09-2005</p> <p>Contrato de gestão e tratamento de resíduos Redução dos resíduos</p> <p>Lucro cessante I – Tendo adjudicado a determinada empresa e contratado com ela o tratamento em aterro municipal de resíduos sólidos urbanos (RSUs) e de resíduos industriais não perigosos (RIs) pelo período de 1 ano e na previsão de um certo número de toneladas mensais de cada espécie, o Município deve indemnizar a outra parte pela perda de receitas se as quantidades da segunda espécie ficaram muito aquém do esperado e a execução do contrato terminou meses antes do dito prazo, por decisão unilateral da câmara.</p> <p>III – Um desvio quantitativo da ordem dos 40% é susceptível de afectar o equilíbrio financeiro do contrato, sendo a indemnização uma via de o restabelecer</p>
	3	<p>STA Cimpor 02-12-2009</p> <p>Considerada a indiscutível relevância social da questão da co-incineração e a circunstância de ter sido esta, ainda que indirectamente, o verdadeiro objecto do julgamento do TCA-N e não as licenças em si mesmas consideradas, forçosa se torna a intervenção do mais alto órgão de justiça administrativa, nos termos previstos no n.º 1 do art. 150.º do CPTA.</p> <p>2. Suscita a Recorrente a intervenção do STA à semelhança do sucedido em sede do Recurso de revista n.º 471/07, de 31 de Outubro de 2007, em que este Tribunal acordou revogar o acórdão do TCA-N que havia decidido temerariamente suspender o despacho do</p>

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE	4	<p>STA Lisboa 19-03-2015 (= Seixal)</p> <p>II - O Recorrente intentou junto desse Venerando Tribunal a acção administrativa especial de impugnação do acto administrativo que procedeu à alteração dos estatutos da sociedade A....., S.A. formalizado nos artigos 1.º, n.º 2, 4.º, 5.º, 6.º e 7.º e anexo do decreto-lei n.º 108/2014, de 2 de julho, publicado no n.º 125 da 1.a Série do Diário da República. III - Impugnou e requereu a suspensão de eficácia daquele acto administrativo conforme resulta evidente do articulado do seu r.l. (nomeadamente dos seus artigos 22.º, 25.º, 35.º, 36.º, 42.º...) e de resto igualmente da p.i. da acção principal, apenas aos presentes autos.</p>
	5a	<p>STA Município E Seixal 30-04-2015</p> <p>Pleno da secção 19-03-2015</p> <p>11a A tese perflhada no Despacho reclamado tem subjacente uma consequência juridicamente inaceitável: em bom rigor, o Tribunal admite que se o Município A. tivesse intentado não uma, mas várias, acções judiciais de impugnação contra cada um dos actos administrativos praticados nas disposições do Decreto-Lei n.º 104/2014, então já o Tribunal se debruçaria nessa multiplicidade de processos sobre o mérito de cada uma das impugnações, uma vez que já não ocorreria a "insistência em olhar-se todo um diploma legal", ora, até por uma razão de economia processual, parece indefensável a tese decisão reclama que penaliza o Município A. pelo simples facto de ter impugnado globalmente, num único processo judicial, todos e cada um dos actos administrativos praticados no Decreto-Lei n.º 104/2014.</p>
	5b	
	6	<p>STA Município Sines 10-11-2016</p> <p>Condenou o R. no pagamento dos valores que constam das faturas referentes aos efluentes domésticos, única em discussão. E) Na verdade nos presentes autos não está causa qualquer questão atinente a resíduos sólidos urbanos mas antes o que se discute são efluentes domésticos e o facto de tais efluentes domésticos consubstanciarem matéria-prima para a A. no processamento que a A. faz dos efluentes industriais que recebe directamente do complexo industrial de Sines.</p>
	1	<p>TCAN 11-01-2013</p> <p>Particular, CCDRN</p> <p>Se na data do despacho que determina a cessação imediata da utilização ilegal do terreno sito na Rua de Belo Monte, freguesia de Mafamude, concelho de Vila Nova de Gaia, a remoção dos resíduos aí existentes e o seu encaminhamento para um operador de resíduos devidamente licenciado aqui em causa, não se encontravam preenchidos os pressupostos de que depende a contraordenação em causa por o visado não ser já detentor dos referidos resíduos, por os ter vendido a entidade certificada e já ter encerrado as instalações em causa, padece o ato do vício de erro sobre os pressupostos.</p>
	2	<p>TCAN Castanheira Bardos MAOTDR (contra-interessada CIMPOR) 18-03-2016</p> <p>A Avaliação de Impacto Ambiental – AIA – representa um instrumento preventivo de protecção do ambiente, não podendo a sua dispensa resultar de um qualquer automatismo ou de decisão discricionária, atento o facto de depender da verificação de uma série de pressupostos de natureza cumulativa, devendo estar sustentado na realização de estudos e consultas, com efetiva participação pública e análise de possíveis alternativas, tendo por objeto a recolha de informação, identificação e previsão dos efeitos ambientais dos projetos em que incide, bem como a identificação e proposta de medidas que evitem, minimizem ou compensem esses efeitos, tendo em vista uma decisão sobre a viabilidade da execução de tais projetos e respetiva pós-avaliação. 2 - Se é certo que a dispensa de AIA constitui uma faculdade do Governo, a mesma, em qualquer caso, não está dispensada da verificação, quer da excepcionalidade, quer da substancia da sua necessariamente suficiente fundamentação, atenta até a necessária salvaguarda dos valores ambientais. 3 - Tendo a dispensa de AIA, por via do Despacho Ministerial de 2006, assentado numa Declaração de Impacto Ambiental de 1998, caducada, a qual se mostrava já, no mínimo, desatualizada e desconforme com a legislação entretanto entrada em vigor, mostra-se verificado o imputado Erro de julgamento, tanto mais que se partiu erradamente do princípio que o procedimento de AIA de 1998 havia decorrido em condições de facto e de direito idênticas às que se verificavam em 2006, sem atender às significativas alterações entretanto verificadas, ao que acresce o facto da substância da fundamentação aduzida se mostrar insuficiente.</p>

	1	TCAN 06-05-2016 Depósito de sucata - CCDRN	ACÇÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL; CESSAÇÃO DE UTILIZAÇÃO DE TERRENO, REMOÇÃO DOS RESÍDUOS EXISTENTES (SUCATA) E ENCAMINHAMENTO DOS MESMOS PARA OPERADOR DE GESTÃO DE RESÍDUOS DEVIDAMENTE LICENCIADO; FALTA DE LICENCIAMENTO O requerente é proprietário de um prédio rústico situado fora do aglomerado urbano, localizado na Rua do A..., freguesia do O..., concelho de Vila Nova de Gaia, onde instalou, há mais de vinte anos, um depósito de sucata. O referido depósito não se encontra licenciado. CCDRN dá ordem de cessação imediata da utilização do terreno pelo Autor. Argumentos do autor: Aquando da instalação do pequeno depósito de sucata naquele local, não existiam habitações por perto e não existia também um Plano Director Municipal pois <u>tratava-se</u> de uma zona deserta e com aptidões para a instalação de uma Zona Industrial, daí a escolha da decisão da instalação do pequeno depósito de sucata. O Depósito é anterior ao PDM e que a CCDRN pretende utilizar agora este instrumento para fazer cessar a sua utilização, quando deveria em devido tempo ter solicitado que o depósito fosse legalizado através da apresentação dos <u>respectivos projectos</u> para o efeito. O depósito de sucata do Autor obedece à proposta apresentada pela Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, uma vez que a sua localização foi "Tolerada", por aquela edilidade. A liberdade de iniciativa económica é tratado, na Constituição como um direito fundamental e, deve, por isso, ser considerada como um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, pelo que as restrições e limitações que lhe possam ser estabelecidas devem ser não só adequadas e necessárias à salvaguarda de outros valores constitucionais, mas ainda proporcionadas à realização da finalidade tida em vista.
TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL	1	TCAS 28 juízo Covilhã 19-01-2012	1-Um contrato é um acordo de vontades pelo qual as partes decidem fazer um negócio, estipulam o preço e demais condições do mesmo. 2- No caso dos RSU cuja gestão, entidades submetidas, preço por tonelada, foi fixada por lei, as partes não têm esta liberdade. 3- Logo, a redução a escrito não é necessária nem a sua falta gera qualquer nulidade. 4- Se existem mais questões secundárias (relacionadas por exemplo com o transporte do lixo, que façam nascer obrigações pecuniárias para a autora) que careçam de acordo das partes, a eventual falta de acordo nessas questões não <u>afecta</u> o essencial do contrato, cujas cláusulas principais foram fixadas por lei
	2	TSCS 06-02-2014 28 juízo Covilhã	CONTRATO DE ENTREGA, RECEPÇÃO, RECOLHA OU PROMOÇÃO DOS RESÍDUOS V - Determina o artigo 184º do CPA que os contratos administrativos são sempre celebrados por escrito, salvo se a lei estabelecer outra forma. I - Só a falta absoluta de fundamentação gera a nulidade da decisão. II - Se o Recorrente impugna a decisão relativa à matéria de facto remetendo genericamente para todos os documentos que fez juntar ao processo, sem especificar concretamente quais provavam cada uma das alegações que diz feitas na PI e que alega que não foram verdadeiras nos factos, incumpe o ónus decorrente do artigo 685.º-8, do CPC. III - Da aplicação conjugada do artigo 5º, n.º 3 e 4, do Decreto-Lei n.º 294/94, de 16.11, Anexo I, Base V, n.º 1, XIV, n.ºs 1 e 2, XV, n.º 1, alínea b) i) e XX, n.ºs 1 e 2 e artigos 3º e 6º do Decreto-Lei n.º 319A/2001, de 10.12, decorre a exigência da celebração de um contrato, administrativo, para estabelecer os termos da entrega, <u>recepção</u> , recolha ou promoção dos resíduos, fixação do valor e termos da <u>actualização</u> das tarifas.

			IV - Não sendo estabelecido na lei uma forma especial para o contrato, nomeadamente a forma verbal, este teria de ser celebrado sob a forma de contrato escrito, pois é inequivocamente um contrato administrativo, sob pena de ser nulo, por lhe faltar em absoluto a forma legal (cf. artigos 133º, n.º 1 e 185º do CPA).
TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL	3	TCAS Covilhã 15-10-2015	celebraram um acordo escrito, que designaram por "contrato de trespasse da concessão da exploração e gestão do sistema multimunicipal de triagem, recolha <u>selectiva</u> , valorização e tratamento de resíduos urbanos da Cova da Beira", constando designadamente da sua cláusula 1ª que: "nos termos e para os efeitos do Decreto-Lei nº 128/2008, de 21 de Julho, e da cláusula 38ª, do contrato de concessão, pelo presente contrato de trespasse, o exclusivo da gestão e exploração do sistema multimunicipal de triagem, recolha <u>selectiva</u> , valorização e tratamento de resíduos sólidos urbanos da Cova da Beira, criado pelo Decreto-Lei nº 319-A/2001, de 10 de Dezembro, abreviadamente designado por Sistema, concedido à trespasante, passa a ser concedido à trespasária". I - Tendo a Autora fundado o pedido de condenação da Ré no pagamento das <u>facturas</u> respeitantes a serviços de <u>recepção</u> e valorização de RSU prestados à Ré no pressuposto da validade do <u>respectivo</u> contrato administrativo, o tribunal ao declarar a nulidade do negócio por inobservância da forma escrita tem de extrair as consequências dessa declaração. II - A declaração de nulidade do negócio jurídico tem efeito <u>retroactivo</u> (<u>ex.tunc</u>), devendo ser restituído tudo o que tiver sido prestado (art. 289º/1 do C. Civil). III - Porém, porque, nas relações contratuais de execução continuada ocorridas no âmbito do contrato nulo referido em 1, a Ré beneficiou da <u>recepção</u> e processamento dos seus RSU, a nulidade não deve abranger as prestações já <u>efectuadas</u> , produzindo o contrato os seus efeitos como se fosse válido em relação ao tempo durante o qual esteve em execução.
	4	TCAS Administração Portuária RAM 14-01-2016	i) As operações de gestão de resíduos, submetidas à concorrência no âmbito do Concurso Público n.º 4691/2013, para a prestação de serviços de recolha, encaminhamento e armazenagem de resíduos provenientes dos navios, da carga e dos resíduos não urbanos gerados nas áreas portuárias dos Portos da Região Autónoma da Madeira, sob gestão da APRAM, SA, <u>encontram-se</u> sujeitas a licenciamento. ii) Não tendo o concorrente apresentado o alvará <u>respectivo</u> , a que se referia o ponto 8.1., al. f) do Programa do Concurso, e exigido pelo artigo 23.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de Setembro (que aprovou o Regime Geral da Gestão de Resíduos - RGGR), o qual dispõe que "a <u>actividade</u> de tratamento de resíduos está sujeita a licenciamento por razões de saúde pública e de <u>protecção</u> do ambiente, nos termos do presente capítulo", sendo esta entendida como "qualquer operação de valorização ou de eliminação de resíduos, incluindo a preparação prévia à valorização ou eliminação e as <u>actividades</u> económicas referidas no anexo <u>ix</u> do presente <u>decreto-lei</u> , do qual faz parte integrante" (cfr. artigo 3º, al. <u>oo</u>) do RGGR), inevitavelmente, a falta de apresentação desse documento de habilitação - o alvará de licença de operador de gestão de resíduos -, constitui causa legal de caducidade da adjudicação que lhe havia sido feita, de acordo com o disposto no artigo 86.º, n.º 1, <u>al. s a</u>) e b) do CCP. a nulidade não abrange as prestações já <u>efectuadas</u> , produzindo o contrato os seus efeitos como se fosse válido em relação ao tempo durante o qual esteve em execução - pelo que, tendo a Ré violado a obrigação de liquidar pontualmente as <u>facturas</u> pelos serviços de <u>recepção</u> e processamento que lhe foram prestados, incorreu em mora e, conseqüentemente, na obrigação de pagar os <u>respectivos</u> juros moratórios

Questões jurídicas colocadas aos Tribunais

- Âmbito de aplicação da lei
- Relevância social das questões
- Obrigatoriedade de licença
- Resíduos específicos
- Hierarquia da gestão
- Distinção entre eliminação e valorização
- Localização e gestão de aterros

Decreto-Lei nº 178/2006, de 5 de Setembro, alterado pelo DL nº 64-A/2008, de 31 de dezembro, DL 183/2009, de 10 de agosto, DL 73/2011, de 17 de junho, Lei n.º 82 -D/2014, de 31 de dezembro, DL n.º 75/2015, de 11 de Maio, DL n.º 71/2016 de 4 de novembro

Conceito legal de resíduo

Artigo 3º ee)

“Quaisquer substâncias ou objectos de que o detentor **se desfaz** ou tem **intenção** ou **obrigação** de **se desfazer**”

Noção legal de resíduo

- **DETENTOR do OBJETO**

acção obrigação intenção
(se desfaz) (de se desfazer) (de se desfazer)

Decreto-lei n.º 73/2011 de 17 de
junho

- **Artigo 44.º -A Disposições gerais**
- **1** — Podem ser considerados ‘subprodutos e não resíduos’ quaisquer substâncias ou objectos resultantes de um processo produtivo cujo principal objectivo não seja a sua produção quando verificadas as seguintes condições:
 - a) Existir a certeza de posterior utilização da substância ou objecto;
 - b) A substância ou objecto poder ser utilizado directamente, sem qualquer outro processamento que não seja o da prática industrial normal;
 - c) A produção da substância ou objecto ser parte integrante de um processo produtivo; e
 - d) A substância ou objecto cumprir os requisitos relevantes como produto em matéria ambiental e de protecção da saúde e não acarretar impactes globalmente adversos do ponto de vista ambiental ou da saúde humana, face à posterior utilização específica.

- **2** — Na ausência de critérios comunitários, para efeitos da aplicação do disposto no número anterior, a ANR pode, depois de ouvidos os operadores económicos directamente interessados ou as suas estruturas representativas, definir os critérios que garantam o cumprimento das condições a verificar para que uma substância ou objecto seja considerado ‘subproduto’.
- **3** — Para que determinada substância ou objecto possa ser considerado ‘subproduto’, os interessados, através das respectivas associações sectoriais ou individualmente, apresentam um pedido junto da ANR, o qual é decidido no prazo de 90 dias.
- **4** — A ANR publicita no seu sítio na Internet os critérios referidos no n.º 2, a lista dos interessados que obtiveram decisão favorável, bem como a informação relevante para a decisão adoptada.

Decisões de classificação de subprodutos emitidas pela ANR, cujos pedidos foram efetuados previamente à publicação do Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de Junho

Setor/Indústria	Substância ou Objeto	Utilização futura	Operador/ Associação que obteve a classificação de subproduto
Alimentar	Resíduos de processamento de tomate	Alimentação animal	Aplicável a todos os operadores deste setor / indústria
	Bagaço de azeitona	Alimentação animal e unidades de extração para obtenção de óleos de bagaço de azeitona	Aplicável a todos os operadores deste setor / indústria, tal como consta da resposta à Questão n.º 60 das Perguntas Frequentes / Tema: SIRAPA, do Portal da APA, I.P.
	Bolachas, doces e guloseimas	Alimentação animal	CHIPIMA, S.A. UNITED BISCUIT PORTUGAL, S.A.
	Produto hortofrutícola ultracongelado fora de prazo	Alimentação animal	International Food Quality
	Cabeças, vísceras e rabos de peixe	Alimentação animal	Alconser - Conservas de peixe
	Dreches, leveduras e malte de cerveja	Alimentação animal	UNICER - União Cervejeira, S.A.
	Produtos lácteos	Indústria alimentar animal	RVOLTA – Valorização de Resíduos, S.A.
Automóvel	Aparas de couro	Produção de peças de couro	KARMANN-Ghia de Portugal COINDU - Componentes Industrial Automóvel, S.A.
Cortiça	Aparas, bocados e refugos de cortiça	Matéria-prima (isenta de contaminantes) para aglomerados	CTCOR - Centro Tecnológico da Cortiça
	Pó de cortiça	Utilização direta como matéria-prima (isenta de contaminantes) no fabrico de outros produtos (ex. aglomerado)	AIEC – Associação dos Industriais e Exportadores de Cortiça APCOR - Associação Portuguesa de Cortiça Amorim & Irmãos, S.A.

Energia	Cinzas volantes de centrais térmicas a carvão	Indústrias cimenteiras e betoneiras	CPPE - Companhia Portuguesa de Produção de Eletricidade Tejo Energia
	Gesso de dessulfurização de gases de combustão	Produção de Materiais de Construção	EDP – Energias de Portugal Tejo Energia
Madeira	Materiais costaneiros, serrim, serradura, aparas, fitas e restos de madeira	Destinados a utilização como “camas” de animais, ou em jardins, ou como matéria-prima no setor da indústria da fileira da madeira, nomeadamente na indústria transformadora da madeira, na fabricação de folheados, contraplacados, painéis lamelados, de partículas, de fibras e outros painéis.	Aplicável a todos os operadores deste setor / indústria, tal como consta da resposta à Questão n.º 62 das Perguntas Frequentes / Tema: SIRAPA, do Portal da APA, I.P.
Espumas	Aparas de espuma de poliuretano	Produção de aglomerado de espuma	FLEX 2000 - Produtos Flexíveis, S.A.
	Aparas de espuma de poliuretano	Enchimento de almofadas Enchimento de manequins Produção de aglomerado de espuma	Flexipol – Espumas Sintéticas, S.A.
Tabaqueira	Pó de tabaco	Produção de folha reconstituída	TABAQUEIRA - Empresa Industrial de Tabaco, S.A.
Vinícola	Borras líquidas e secas, bagaço de vinho, massas e engaços do processo de vinificação	Destilação e indústria alimentar animal	Aplicável a todos os operadores deste setor / indústria, tal como consta da resposta à Questão n.º 61 das Perguntas Frequentes / Tema: SIRAPA, do Portal da APA, I.P.
	Óleos e farinhas de gralha de uva	Alimentação humana e animal	FIÓVDE - Federação das Indústrias de Óleos Vegetais, Derivados e Equiparados

Decreto-lei n.º 73/2011 de 17 de junho

- Artigo 44.º -B **Fim do estatuto de resíduo**
- 1 — O fim do estatuto de resíduo pode aplicar -se a determinados resíduos quando tenham sido submetidos a uma operação de valorização, incluindo a reciclagem, e satisfaçam critérios específicos a estabelecer nos termos das seguintes condições:
 - a) A substância ou objecto ser habitualmente utilizado para fins específicos;
 - b) Existir um mercado ou procura para essa substância ou objecto;
 - c) A substância ou objecto satisfazer os requisitos técnicos para os fins específicos e respeitar a legislação e as normas aplicáveis aos produtos; e
 - d) A utilização da substância ou objecto não acarretar impactes globalmente adversos do ponto de vista ambiental ou da saúde humana.

- 2 — Os critérios podem incluir valores limite para os poluentes e ter em conta eventuais efeitos ambientais adversos da substância ou objecto.
- 3 — Na ausência de definição de critérios a nível comunitário, pode ser decidido, relativamente a determinado resíduo, o fim do estatuto de resíduo, cujos critérios são determinados através de portaria do membro do Governo responsável pela área do ambiente, sob proposta da ANR e tendo em conta a jurisprudência aplicável.
- 4 — A ANR notifica a Comissão Europeia das decisões adoptadas referidas no número anterior, nos termos do disposto no Decreto -Lei n.º 58/2000, de 18 de Abril.

eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:094:0002:0011:PT:PDF

L 94/2 PT Jornal Oficial da União Europeia 8.4.2011

REGULAMENTOS

REGULAMENTO (UE) N.º 333/2011 DO CONSELHO de 31 de Março de 2011 que estabelece os critérios que permitem determinar em que momento é que certos tipos de sucata metálica deixam de constituir um resíduo, nos termos da Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Tendo em conta a Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas directivas (1), nomeadamente o n.º 2 do artigo 6.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após a apresentação ao Parlamento Europeu das medidas propostas,

Considerando o seguinte:

(1) Da avaliação efectuada a vários fluxos de resíduos concluiu-se ser vantajoso para os mercados da reciclagem de sucatas metálicas definir critérios específicos que permitam determinar em que momento é que uma sucata metálica obtida de resíduos deixa de constituir um resíduo.

Uma série de relatórios elaborados pelo Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia mostrou que os critérios propostos para os resíduos utilizados como matérias-primas nas operações de valorização, os processos e técnicas de tratamento e a sucata metálica resultante da valorização cumprem esses objectivos, dado que da sua aplicação deverá resultar a produção de sucatas de ferro, aço ou alumínio sem propriedades perigosas e suficientemente isentas de compostos não-metálicos.

(4) Para garantir a observância dos referidos critérios, importa prever a comunicação de informações sobre as sucatas metálicas que tenham deixado de constituir um resíduo, assim como a instituição de um sistema de gestão.

(5) Pode vir a ser necessário rever os referidos critérios se o acompanhamento da evolução dos mercados das sucatas de ferro e aço e de alumínio revelar efeitos negativos nos mercados da reciclagem dessas sucatas, nomeadamente no respeitante à disponibilidade de sucatas de ferro e aço e de sucatas de alumínio e ao acesso às mesmas.

(6) Para que os operadores possam adaptar-se aos critérios

eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ.L:2011:094:0002:0011:PT:PDF

Critérios aplicáveis às sucatas de ferro e aço	
Critérios	Requisitos de autocontrolo
1. Qualidade da sucata resultante da operação de valorização	
<p>1.1. A sucata deve ser de qualidade adequada para utilização directa na produção de substâncias ou objectos metálicos em aciarias ou fundições, de acordo com uma especificação de cliente ou industrial ou com uma norma.</p> <p>1.2. A quantidade total de (inertes) deve ser ≤ 2 %, em massa.</p> <p>Consideram-se matérias estranhas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Metais não-ferrosos (excluídos os elementos de liga em substratos metálicos ferrosos) e matérias não-metálicas (terra, poeiras, materiais de isolamento, vidro, etc.); 2. Matérias não-metálicas combustíveis (borrachas, plásticos, tecidos, madeiras e outras substâncias químicas ou biológicas); 3. Elementos de maiores dimensões (do tamanho de tijolos) não condutores de electricidade (pneus, canalizações com cimento, madeira ou betão, etc.); 4. Resíduos provenientes de operações de fusão, aquecimento, tratamento da superfície (incluindo limpeza de defeitos), desbaste, serragem, soldadura e corte oxiacetilénico de aços (escórias, escamas de laminação, poeiras de filtros de gases, pó de desbaste, lamas, etc.). <p>1.3. A sucata não deve conter demasiado óxido ferroso, sob qualquer forma, excepto as quantidades tipicamente resultantes da armazenagem ao ar livre, em condições atmosféricas normais, de sucata preparada.</p> <p>1.4. A sucata deve estar isenta de óleos, emulsões oleosas, lubrificantes e massas lubrificantes, visíveis, salvo quantidades insignificantes que não provoquem gotejamentos.</p> <p>1.5. Radioactividade: Não é necessária qualquer acção no contexto das regras nacionais ou internacionais relativas aos procedimentos de monitorização e resposta aplicáveis a sucatas metálicas radioactivas.</p> <p>Este requisito não obsta à aplicação da normas de base relativas à protecção sanitária da população e dos trabalhadores, adoptadas por actos abrangidos pelo capítulo III do Tratado Euratom, nomeadamente a Directiva 96/29/Euratom (1).</p>	<p>A qualidade de cada remessa deve ser determinada por pessoal qualificado.</p> <p>Cada remessa deve ser inspeccionada visualmente por pessoal qualificado.</p> <p>Com uma periodicidade adequada (pelo menos semestral), devem analisar-se, por pesagem, amostras representativas de matérias estranhas, após inspecção visual cuidadosa e separação magnética ou manual (consoante o caso) das partículas e objectos de ferro ou de aço.</p> <p>As frequências adequadas de monitorização por amostragem devem ser estabelecidas tendo em conta os seguintes factores:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A variabilidade prevista (por exemplo com base nos resultados históricos); 2. O risco inerente de variação da qualidade dos resíduos utilizados como matéria-prima na operação de valorização e em eventuais tratamentos posteriores; 3. A precisão inerente ao método de monitorização; e 4. A proximidade dos resultados em relação ao limite máximo de 2 %, em massa, de matérias estranhas. <p>O processo de determinação das frequências de monitorização deverá constar da documentação do sistema de gestão da qualidade e estar disponível para auditoria.</p> <p>A presença de óxidos deve ser verificada por inspecção visual efectuada por pessoal qualificado.</p> <p>A radioactividade de cada remessa deve ser monitorizada por pessoal qualificado.</p> <p>Cada remessa de sucata deve ser acompanhada de um certificado estabelecido em conformidade com as regras nacionais ou internacionais relativas aos procedimentos de monitorização e resposta aplicáveis a sucatas metálicas radioactivas. O certificado pode ser incluído noutros documentos que acompanhem a remessa.</p>

Journal Oficial da União Europeia L 94/5

eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ.L:2011:094:0002:0011:PT:PDF

Critérios	Requisitos de autocontrolo
<p>1.6. A sucata não deve exibir nenhuma das propriedades perigosas indicadas no anexo III da Directiva 2008/98/CE. Deve cumprir os limites de concentração estabelecidos no anexo IV do Regulamento (CE) n.º 850/2004 (1).</p> <p>As propriedades específicas dos elementos integrados nas ligas de ferro e aço não são consideradas para efeitos deste requisito.</p> <p>1.7. A sucata não deve conter recipientes sob pressão, fechados ou insuficientemente abertos que possam causar explosões num forno metalúrgico.</p>	<p>Cada remessa deve ser inspeccionada visualmente por pessoal qualificado. Se a inspecção visual fizer suspeitar de eventuais propriedades perigosas, devem ser tomadas medidas de monitorização complementares adequadas, por exemplo a colheita de amostras e a realização dos ensaios que se justificarem.</p> <p>O pessoal deve ter formação sobre as propriedades perigosas potencialmente associáveis à sucata de ferro e aço, assim como sobre as matérias componentes, ou características, que permitem reconhecer essas propriedades.</p> <p>O procedimento de reconhecimento de matérias perigosas deve constar da documentação do sistema de gestão da qualidade.</p> <p>Cada remessa deve ser inspeccionada visualmente por pessoal qualificado.</p>
2. Resíduos utilizados como matérias-primas na operação de valorização	
<p>2.1. Só devem ser utilizadas como matérias-primas sucatas que contenham ferro ou aço valorizáveis.</p> <p>2.2. Os resíduos perigosos não devem ser utilizados como matérias-primas, excepto de for apresentada prova de que foram aplicados os processos e técnicas especificados no ponto 3 do presente anexo para eliminar todas as propriedades perigosas.</p> <p>2.3. Não devem ser utilizados como matéria-prima os seguintes resíduos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Limalhas e aparas que contenham fluidos, como óleos ou emulsões oleosas; e b) Barris e outros recipientes, excepto equipamento de veículos em fim de vida, que contenham ou tenham contido óleos ou tintas. 	<p>Deve ser efectuada uma verificação, para efeitos de aceitação, de todos os resíduos recebidos (por inspecção visual) e da documentação que os acompanha, recorrendo a pessoal qualificado com formação sobre o modo de reconhecer resíduos que não satisfaçam os critérios estabelecidos no presente ponto.</p>
3. Processos e técnicas de tratamento	
<p>3.1. A sucata de ferro ou aço deve ter sido separada na origem ou na recolha e assim mantida; a matéria-prima de resíduos deve ter sido tratada para separar a sucata de ferro e aço dos componentes não-metálicos e não-ferrosos.</p> <p>3.2. Devem ter sido concluídos todos os tratamentos mecânicos (corte, cisalhamento, trituração, gramação, triagem, separação, limpeza, despoluição, esvaziamento, etc.) necessários à preparação da sucata metálica para utilização final directa em aciarias e fundições.</p> <p>3.3. Aos resíduos que contêm componentes perigosos, aplicam-se os seguintes requisitos específicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) As matérias-primas originárias de resíduos constituídos por equipamentos eléctricos ou elec- 	

Journal Oficial da União Europeia L 94/6

Crítérios	Requisitos de autocontrolo
<p>c) Os cabos devem ter sido descamitados ou cortados. Se um cabo tiver revestimentos orgânicos (plásticos), estes devem ter sido removidos por recurso às melhores técnicas disponíveis;</p> <p>d) Os barris e outros recipientes devem ter sido esvaziados e limpos; e</p> <p>e) As substâncias perigosas presentes em resíduos não mencionados na alínea a) devem ter sido eficazmente removidas por processos aprovados pela autoridade competente.</p>	

f) Directiva 96/29/Euratom do Conselho, de 13 de Maio de 1996, que fixa as normas de segurança de base relativas à protecção sanitária da população e dos trabalhadores contra os perigos resultantes das radiações ionizantes (JO L 159 de 28.6.1996, p. 1).

g) Decisão 2009/532/CE da Comissão, de 3 de Maio de 2009, que substitui a Decisão 94/3/CE, que estabelece uma lista de resíduos em conformidade com a alínea a) do artigo 1.º da Directiva 75/442/CEE do Conselho relativa aos resíduos, e a Decisão 94/904/CE do Conselho, que estabelece uma lista de resíduos perigosos em conformidade com o n.º 4 do artigo 1.º da Directiva 91/689/CEE do Conselho relativa aos resíduos perigosos (JO L 226 de 6.9.2000, p. 3).

h) Regulamento (CE) n.º 850/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativo a poluentes orgânicos persistentes (JO L 158 de 30.4.2004, p. 7).

i) JO L 37 de 13.2.2003, p. 24.

j) JO L 269 de 21.10.2000, p. 34.

11.12.2012		PT	Jornal Oficial da União Europeia	L 337/31
REGULAMENTO (UE) N.º 1179/2012 DA COMISSÃO				
de 10 de dezembro de 2012				
que estabelece os critérios para determinar em que momento o casco de vidro deixa de constituir um resíduo na acção da Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho				
<p>A COMISSÃO EUROPEIA,</p> <p>Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,</p> <p>Tendo em conta a Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas (*), nomeadamente o artigo 6.º, n.º 2,</p> <p>Considerando o seguinte:</p> <p>(1) Da avaliação efetuada a vários fluxos de resíduos, concluiu-se ser vantajoso para os mercados da reciclagem de casco de vidro definir critérios específicos que permitam determinar em que momento o casco de vidro obtido a partir de resíduos deixa de constituir um resíduo. Esses critérios devem assegurar um nível elevado de proteção do ambiente e não prejudicar a classificação como resíduos, feita por países terceiros, do casco de vidro.</p> <p>(2) Relatórios elaborados pelo Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia revelaram que existe um mercado e uma procura de casco de vidro para utilização como matéria-prima na indústria vidreira. O casco de vidro deve, pois, ser suficientemente puro e satisfazer as normas ou especificações relevantes exigidas pela indústria vidreira.</p> <p>(3) Os critérios que permitem determinar em que momento o casco de vidro deixa de constituir um resíduo devem garantir que o casco resultante de operações de valorização satisfaz os requisitos técnicos da indústria vidreira, é conforme com a legislação e as normas vigentes aplicá-</p>	<p>ADOTOU O PRESENTE REGULAMENTO:</p> <p style="text-align: center;">Artigo 1.º</p> <p style="text-align: center;">Objeto</p> <p>O presente regulamento estabelece critérios para determinar em que momento o casco de vidro destinado à produção de substâncias ou objetos de vidro em processos de refusão deixa de constituir um resíduo.</p> <p style="text-align: center;">Artigo 2.º</p> <p style="text-align: center;">Definições</p> <p>Para efeitos do presente regulamento, aplicam-se as definições estabelecidas na Directiva 2008/98/CE.</p> <p>Além disso, entende-se por:</p> <p>1) «Casco de vidro»: casco proveniente do aproveitamento de resíduos de vidro;</p> <p>2) «Detentor»: pessoa singular ou coletiva que tem na sua posse casco de vidro;</p> <p>3) «Produtor»: o detentor que transfere para outro detentor casco de vidro que, pela primeira vez, deixa de constituir um resíduo;</p> <p>4) «Importador»: pessoa singular ou coletiva estabelecida na União Europeia que introduz no território aduaneiro da União casco de vidro que tenha deixado de constituir um</p>			

eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:337:0031:0036:PT:PDF

ANEXO I

CrITÉRIOS aplicáveis ao casco de vidro

CrITÉRIOS	Requisitos de autocontrolo
Ponto 1. Qualidade do casco de vidro resultante da operaçŁo de valorizaçŁo	
1.1. O casco de vidro deve respeitar uma especificaçŁo de cliente, uma norma ou uma especificaçŁo industrial, para utilizaçŁo direta na produçŁo de substâncias ou objetos de vidro por refusŁo em instalaçŁes de produçŁo de vidro.	Deve ser efetuada por pessoal qualificado a verificaçŁo da conformidade de cada remessa com a respetiva especificaçŁo.
1.2. Os seguintes componentes nŁo constituídos por vidro devem ter o seguinte teor:	Cada remessa deve ser inspecionada visualmente por pessoal qualificado.
— Metais ferrosos: ≤ 50 ppm;	Com uma periodicidade adequada, e sujeita a revisŁo em caso de alteraçŁes significativas no processo operativo, devem ser analisadas por gravimetria amostras representativas de casco de vidro para medir o total de componentes nŁo constituídos por vidro. O teor de componentes nŁo constituídos por vidro deve ser analisado por pesagem apŁs separaçŁo manual ou mecânica (conforme adequado) dos materiais apŁs inspeçŁo visual cuidadosa. As frequências adequadas de monitorizaçŁo por amostragem devem ser estabelecidas tendo em conta os seguintes fatores:
— Metais nŁo ferrosos: ≤ 60 ppm;	
— MatÉrias inorgânicas nŁo metálicas, nŁo constituídas por vidro: ≤ 100 ppm por casco de vidro de > 1 mm; $\leq 1\ 500$ ppm por casco de vidro de ≤ 1 mm;	
— MatÉrias orgânicas: $\leq 2\ 000$ ppm.	
Exemplos de matÉrias inorgânicas nŁo metálicas, nŁo constituídas por vidro: cerâmica, pedras, porcelana, pirocerâmica. Exemplos de matÉrias orgânicas: papel, borracha, plÁstico, tecidos, madeira.	— A variabilidade prevista (por exemplo, com base nos resultados histÓricos). — O risco inerente de variaçŁo da qualidade dos resíduos de vidro utilizados como matÉria-prima na operaçŁo de valorizaçŁo e em eventuais tratamentos posteriores. É provÁvel que os resíduos de vidro na fase prÉ-consumo com uma composiçŁo muito previsível exijam uma monitorizaçŁo menos frequente. Os resíduos de vidro provenientes da recolha de multimateriais podem exigir uma monitorizaçŁo mais frequente. — A precisŁo inerente ao mÉtodo de monitorizaçŁo. — A proximidade dos resultados do teor de componentes nŁo constituídos por vidro em relaçŁo aos limites acima indicados. O processo de determinaçŁo das frequências de monitorizaçŁo deve constar da documentaçŁo do sistema de gestŁo e estar disponÍvel para auditoria.
1.3. O casco de vidro nŁo deve apresentar nenhuma das propriedades perigosas indicadas no anexo III da Diretiva 2009/98/CE. Deve cumprir os limites de concentraçŁo estabelecidos na DecisŁo 2000/531/CE do Conselho, e nŁo exceder os limites de concentraçŁo.	Cada remessa deve ser inspecionada visualmente por pessoal qualificado. Se a inspeçŁo visual fizer suspeitar de eventuais propriedades perigosas, devem ser tomadas medidas de monitorizaçŁo complementares adequadas, por exemplo, a coleta de amostras e a realizaçŁo dos ensaios que se justificarem.

L 337/34
[PT]
Journal Oficial da UniŁo Europeia

eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:337:0031:0036:PT:PDF

CrITÉRIOS	Requisitos de autocontrolo
Ponto 2. ResÍduos utilizados como matÉria-prima na operaçŁo de valorizaçŁo	
2.1. SŁo podem ser utilizados como matÉria-prima resÍduos provenientes da recolha de vidro cŁncavo recuperÁvel, vidro plano ou louça de mesa sem chumbo. Os resÍduos de vidro recolhidos podem involuntariamente conter quantidades mÍnimas de outros tipos de vidro.	Deve ser efetuada uma verificaçŁo, para efeitos de aceitaçŁo, de todos os resÍduos recebidos (por inspeçŁo visual) e da documentaçŁo que os acompanha, recorrendo a pessoal qualificado com formaçŁo sobre o modo de reconhecer resÍduos que nŁo satisfaçam os crITÉrios estabelecidos no presente ponto.
2.2. NŁo podem ser utilizados como matÉria-prima resÍduos com vidro provenientes de resÍduos sŁlidos urbanos mistos nem resÍduos hospitalares ou de laboratÓrio.	
2.3. NŁo devem ser utilizados como matÉria-prima resÍduos perigosos.	
Ponto 3. Processos e tÉcnicas de tratamento	
3.1. Os resÍduos com vidro devem ter sido recolhidos, separados e processados e, a partir desse momento, mantidos separados de todos os outros resÍduos.	
3.2. Devem ter sido concluídos todos os tratamentos, como trituraçŁo, seleçŁo, separaçŁo ou limpeza, necessÁrios para preparar o casco para utilizaçŁo direta (mediante refusŁo) na produçŁo de substâncias ou objetos de vidro.	
<p>(1) JO L 226 de 6.9.2000, p. 3.</p> <p>(2) JO L 229 de 30.4.2004, p. 1.</p>	

11.12.2012
[PT]
Journal Oficial da UniŁo Europeia

L 201/14

PT

Jornal Oficial da União Europeia

26.7.2013

REGULAMENTO (UE) N.º 715/2013 DA COMISSÃO

de 25 de julho de 2013

que estabelece os critérios para determinar em que momento a sucata de cobre deixa de constituir um resíduo na aceção da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Tendo em conta a Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas (1), nomeadamente o artigo 6.º, n.º 2,

Considerando o seguinte:

(1) Da avaliação efetuada a vários fluxos de resíduos, concluiu-se ser vantajoso para os mercados da reciclagem de sucata de cobre definir critérios específicos que permitam determinar em que momento uma sucata de cobre obtida de resíduos deixa de constituir um resíduo. Esses critérios devem assegurar um nível elevado de proteção do am-

(5) Pode vir a ser necessário rever os referidos critérios se o acompanhamento da evolução dos mercados da sucata de cobre revelar efeitos negativos nos mercados da reciclagem dessa sucata, nomeadamente no respeitante à disponibilidade de sucata de cobre e ao acesso à mesma.

(6) Para que os operadores possam adaptar-se aos critérios que permitem determinar em que momento uma sucata de cobre deixa de constituir um resíduo, há que estabelecer um período razoável antes da aplicação do presente regulamento.

(7) O comité instituído pelo artigo 39.º da Diretiva 2008/98/CE não emitiu parecer sobre as medidas previstas no presente regulamento, pelo que a Comissão apresentou ao Conselho e transmitiu ao Parlamento Europeu uma proposta relativa às medidas a adotar. O Conselho não deliberou no prazo de dois meses previsto no artigo 5.º-A da Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, que fixa as regras de exercício

“Quaisquer substâncias ou objectos de que o detentor **se desfaz** ou tem **intenção** ou **obrigação** de **se desfazer**”
(art 3º ee)

Lista Europeia de Resíduos

(Decisão 2000/532 + 2001/118 + 2001/119 + 2001/573 +
Decisão 2014/955)

DECISÕES

DECISÃO DA COMISSÃO

de 18 de dezembro de 2014

que altera a Decisão 2000/532/CE relativa à lista de resíduos em conformidade com a Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2014/955/UE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Tendo em conta a Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas (*), nomeadamente o artigo 77, n.º 1,

Considerando o seguinte:

- (1) A Decisão 94/904/CE do Conselho (*) estabeleceu uma lista da União de resíduos perigosos (adiante designada por «lista de resíduos»), sendo sido substituída pela Decisão 2000/532/CE da Comissão (**).
- (2) A Diretiva 2008/98/CE estabelece que a atribuição das características de perigosidade H 4, H 5, H 6, H 7, H 8, H 10, H 11 e H 14 é feita com base nos critérios estabelecidos no anexo VI da Diretiva 67/548/CEE do Conselho (*).
- (3) Em virtude do progresso científico e técnico, a Diretiva 67/548/CEE foi substituída pelo Regulamento (CE) n.º 1272/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho (*), com efeitos a partir de 1 de junho de 2015. A título derogatório, a Diretiva 67/548/CEE mantém-se aplicável a determinadas misturas até 1 de junho de 2017, se as mesmas tiverem sido classificadas, rotuladas e embaladas em conformidade com a Diretiva 1999/45/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (*) e forem colocadas no mercado antes de 1 de junho de 2015.
- (4) Os requisitos que a Decisão 2000/532/CE estabelece para a atribuição a resíduos da classificação de perigosos no que respeita às características de perigosidade H 3 a H 8, H 10 e H 11 têm de ser adaptados ao progresso científico e técnico e de ser harmonizados com a nova legislação sobre produtos químicos. Os requisitos em causa foram inseridos no anexo III da Diretiva 2008/98/CE.
- (5) É necessário introduzir alterações no anexo da Decisão 2000/532/CE, que estabelece a lista de resíduos, a fim de o harmonizar com a terminologia utilizada no Regulamento (CE) n.º 1272/2008. Quando a atribuição de características de perigosidade se basear na realização de um ensaio, deve remeter-se para o Regulamento (CE) n.º 440/2008 do Conselho (*) ou para outros métodos de ensaio ou orientações reconhecidos internacionalmente.

10 12	Resíduos do fabrico de peças cerâmicas, tijolos, ladrilhos, telhas e produtos de construção
10 12 01	resíduos da preparação da mistura (antes do processo térmico)
10 12 03	partículas e poeiras
10 12 05	lamas e bolos de filtração do tratamento de gases
10 12 06	moldes fora de uso
10 12 08	resíduos do fabrico de peças cerâmicas, tijolos, ladrilhos, telhas e produtos de construção (após o processo térmico)
10 12 09*	resíduos sólidos do tratamento de gases, contendo substâncias perigosas
10 12 10	resíduos sólidos do tratamento de gases, não abrangidos em 10 12 09
10 12 11*	resíduos de vitrificação, contendo metais pesados
10 12 12	resíduos de vitrificação não abrangidos em 10 12 11
10 12 13	lamas do tratamento local de efluentes
10 12 99	resíduos sem outras especificações

10 13	Resíduos do fabrico de cimento, cal e gesso e de artigos e produtos fabricados a partir deles
10 13 01	resíduos da preparação da mistura (antes do processo térmico)
10 13 04	resíduos da calcinação e hidratação da cal
10 13 06	partículas e poeiras (exceto 10 13 12 e 10 13 13)
10 13 07	lamas e bolos de filtração do tratamento de gases
10 13 09*	resíduos do fabrico de fibrocimento, contendo amianto
10 13 10	resíduos do fabrico de fibrocimento não abrangidos em 10 13 09
10 13 11	resíduos de materiais compósitos à base de cimento, não abrangidos em 10 13 09 e 10 13 10
10 13 12*	resíduos sólidos do tratamento de gases, contendo substâncias perigosas
10 13 13	resíduos sólidos do tratamento de gases, não abrangidos em 10 13 12
10 13 14	resíduos de betão e de lamas de betão
10 13 99	resíduos sem outras especificações
10 14	Resíduos de crematórios

LER

- **Código 99** “*outros resíduos não especificados*”

19.12.2014

PT

Jornal Oficial da União Europeia

L 363/89

REGULAMENTO (UE) N.º 1357/2014 DA COMISSÃO

de 18 de dezembro de 2014

que substitui o anexo III da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas

(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Tendo em conta a Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas (*), nomeadamente o artigo 38.º, n.º 2,

Considerando o seguinte:

- (1) O anexo III da Diretiva 2008/98/CE enuncia as características dos resíduos que os tornam perigosos.
- (2) A Diretiva 2008/98/CE declara que a classificação dos resíduos como resíduos perigosos deveria basear-se, nomeadamente, na legislação da União Europeia sobre produtos químicos, em especial no que respeita à classificação das preparações como perigosas, incluindo os valores-limite de concentração utilizados para esse efeito. Por outro lado, é necessário manter o sistema que permitiu a classificação dos resíduos e dos resíduos perigosos de acordo com a lista dos tipos de resíduos estabelecida em último lugar pela Decisão 2000/532/CE da Comissão (**), a fim de promover uma classificação harmonizada dos resíduos e assegurar uma identificação harmonizada dos resíduos perigosos na União.
- (3) O anexo III da Diretiva 2008/98/CE dispõe que a atribuição das características de perigosidade H 4 («Irritante»), H 5 (« Nocivo »), H 6 («Tóxico» e «Muito tóxico»), H 7 («Cancerígeno»), H 8 («Corrosivo»), H 10 («Tóxico para a reprodução»), H 11 («Mutagénico») e H 14 («Ecotóxico») é feita com base nos critérios estabelecidos no anexo VI da Diretiva 67/548/CEE do Conselho (**).
- (4) O anexo III da Diretiva 2008/98/CE prevê que, se relevante, são aplicáveis os valores-limite enumerados nos anexos II e III da Diretiva 1999/45/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (**).
- (5) A Diretiva 67/548/CEE e a Diretiva 1999/45/CE serão revogadas, com efeitos a partir de 1 de junho de 2015, e substituídas pelo Regulamento (CE) n.º 1272/2008 (**), que reflete o progresso técnico e científico. Por derrogação, ambas as diretivas podem aplicar-se, até 1 de junho de 2017, a algumas misturas, classificadas, rotuladas e embaladas em conformidade com a Diretiva 1999/45/CE e colocadas no mercado antes de 1 de junho de 2015.
- (6) É necessário alterar o anexo III da Diretiva 2008/98/CE, a fim de adaptar, em conformidade, as definições das características de perigosidade, alinhando-as com o Regulamento (CE) n.º 1272/2008, sempre que se justifique, e substituindo as referências às Diretivas 67/548/CEE e 1999/45/CE por referências ao Regulamento (CE) n.º 1272/2008.

ANEXO

-ANEXO III-

CARACTERÍSTICAS DOS RESÍDUOS QUE OS TORNAM PERIGOSOS

HP 1 "Explosivo": Resíduo suscetível de, por reação química, produzir gases a uma temperatura, uma pressão e uma velocidade tais que podem causar danos nas imediações. Incluem-se os resíduos de pirorencia, os resíduos de peróxidos orgânicos explosivos e os resíduos autorreativos explosivos.

Se contiver uma ou mais substâncias classificadas por um dos códigos de classe ou categoria de perigo ou por um dos códigos de advertência de perigo indicados no quadro 1, o resíduo deve ser avaliado em relação à característica HP 1, na medida do justificável e de forma proporcionada, de acordo com métodos de ensaio. Se a presença de uma substância, misturada em artigo indicar que o resíduo é explosivo, este deve ser classificado como perigoso na ação HP 1.

Quadro 1: Código(s) das classes e categorias de perigo e código(s) das advertências de perigo para componentes de resíduos, com vista à classificação dos resíduos como perigosos na ação HP 1.

Código(s) das classes e categorias de perigo	Código(s) das advertências de perigo
Expl. inst.	H 200
Expl. 1.1	H 201
Expl. 1.2	H 202
Expl. 1.3	H 203
Expl. 1.4	H 204
Autorreat. A	H 240
Peróx. org. A	
Autorreat. B	H 241
Peróx. org. B	

HP 2 "Comburente": Resíduo que pode causar ou contribuir para a combustão de outras matérias, em geral por fornecimento de oxigénio.

Se contiver uma ou mais substâncias classificadas por um dos códigos de classe ou categoria de perigo ou por um dos códigos de advertência de perigo indicados no quadro 2, o resíduo deve ser avaliado em relação à característica HP 2, na medida do justificável e de forma proporcionada, de acordo com métodos de ensaio. Se a presença de uma substância indicar que o resíduo é comburente, este deve ser classificado como perigoso na ação HP 2.

HP 3 "Inflamável":

- Resíduo líquido inflamável: resíduo líquido cujo ponto de inflamação é inferior a 60 °C, ou resíduo de gásolio, de combustível para motores diáti ou de petróleo para aquecimento doméstico cujo ponto de inflamação é superior a 55 °C, mas não superior a 75 °C.
- resíduo piroforico inflamável líquido ou sólido: resíduo líquido ou sólido que, mesmo em pequenas quantidades, pode inflamar-se no prazo de cinco minutos após entrar em contacto com o ar.
- resíduo sólido inflamável: resíduo sólido que entra facilmente em combustão ou que, através do ar, pode causar ou contribuir para a combustão.
- resíduo gasoso inflamável: resíduo gasoso inflamável ao ar à temperatura de 20 °C e à pressão normal de 101,3 kPa.
- resíduo reactivo à água: resíduo que, em contacto com água, emite gases inflamáveis em quantidades perigosas.
- outros resíduos inflamáveis: aerossóis inflamáveis, resíduos inflamáveis por autoaquecimento, peróxidos orgânicos inflamáveis e resíduos autorreactivos inflamáveis.

Se contiver uma ou mais substâncias classificadas por um dos códigos de classe ou categoria de perigo ou por um dos códigos de advertência de perigo indicados no quadro 3, o resíduo deve ser avaliado, na medida do justificável e de forma proporcionada, de acordo com métodos de ensaio. Se a presença de uma substância indicar que o resíduo é inflamável, este deve ser classificado como perigoso na aceção HP 3.

Quadro 3: Códigos das classes e categorias de perigo e códigos das advertências de perigo para componentes de resíduos, com vista à classificação dos resíduos como perigosos na aceção HP 3.

Códigos das classes e categorias de perigo	Códigos das advertências de perigo
Gás infl. 1	H220
Gás infl. 2	H221
Aerossol 1	H222
Aerossol 2	H223
Liq infl. 1	H224
Liq infl. 2	H225

HP 4 "Irritante — irritação cutânea e lesões oculares": Resíduo cuja aplicação pode causar irritação cutânea ou lesões oculares.

Se contiver, em concentrações superiores ao valor-limite, uma ou mais substâncias classificadas por um dos códigos de classe ou categoria de perigo ou por um dos códigos de advertência de perigo que se seguem e se um ou mais dos limites de concentração que se seguem for igualado ou excedido, o resíduo deve ser classificado como perigoso na aceção HP 4.

O valor-limite a considerar numa avaliação relativa a Corr. cut. 1A (H314), Irrit. cut. 2 (H315), Les. oc. 1 (H318) e Irrit. oc. 2 (H319) é de 1 %.

Se a soma das concentrações de todas as substâncias classificadas como Corr. cut. 1A (H314) for igual ou superior a 1 %, o resíduo deve ser classificado como perigoso na aceção HP 4.

Se a soma das concentrações de todas as substâncias classificadas como H318 for igual ou superior a 10 %, o resíduo deve ser classificado como perigoso na aceção HP 4.

Se a soma das concentrações de todas as substâncias classificadas como H315 ou H319 for igual ou superior a 20 %, o resíduo deve ser classificado como perigoso na aceção HP 4.

Note-se que os resíduos que contêm substâncias classificadas como H314 (Corr. cut. 1A, 1B ou 1C) em quantidades iguais ou superiores a 5 % devem ser classificados como perigosos na aceção HP 8. A aceção HP 4 não é aplicável se o resíduo for classificado como HP 8.

HP 5 "Tóxico para órgãos-alvo específicos (STOT)/ tóxico por aspiração": Resíduo que pode causar toxicidade em órgãos-alvo específicos em resultado de uma exposição única ou repetida ou que causa efeitos tóxicos agudos por aspiração.

Se contiver uma ou mais substâncias classificadas por um ou mais dos códigos de classe ou categoria de perigo ou por um dos códigos de advertência de perigo indicados no quadro 4 e se um ou mais dos limites de concentração indicados no quadro 4 for igualado ou excedido, o resíduo deve ser classificado como perigoso na aceção HP 5. Se o resíduo contiver substâncias classificadas como STOT, é necessário que uma das substâncias esteja presente a um nível igual ou superior ao limite de concentração, para que o resíduo possa ser classificado como perigoso na aceção HP 5.

Se contiver uma ou mais substâncias classificadas como Tox. asp. 1 e a soma dessas substâncias for igual ou superior ao limite de concentração, o resíduo só poderá ser classificado como perigoso na aceção HP 5 se a viscosidade cinemática total (a 40 °C) não exceder 20,5 mm²/s. (†)

(†) A viscosidade cinemática deve ser determinada apenas no caso dos fluidos.

HP 6 "Toxicidade aguda": Característica do resíduo que pode causar efeitos tóxicos agudos na sequência de administração oral ou cutânea ou de exposição por inalação.

Se a soma das concentrações de todas as substâncias contidas num resíduo, classificadas por um dos códigos de classe ou categoria de perigo ou por um dos códigos de advertência de perigo indicados no quadro 5, for igual ou superior ao limiar indicado no mesmo quadro, o resíduo deve ser classificado como perigoso na aceção HP 6. Se o resíduo contiver várias substâncias classificadas como de toxicidade aguda, a soma das concentrações só é exigível para as substâncias pertencentes à mesma categoria de perigo.

Numa avaliação, devem ser tidos em conta os seguintes valores-limite:

— Em relação a Tox. aguda 1, 2 ou 3 (H300, H310, H330, H301, H311, H331): 0,1 %;

— Em relação a Tox. aguda 4 (H302, H312, H332): 1 %.

Quadro 5: Código(s) das classes e categorias de perigo e código(s) das advertências de perigo para componentes de resíduos e correspondentes limites de concentração, com vista à classificação dos resíduos como perigosos na aceção HP 6:

Código(s) das classes e categorias de perigo	Código(s) das advertências de perigo	Limite de concentração
Tox. aguda 1 (via oral)	H300	0,1 %
Tox. aguda 2 (via oral)	H300	0,25 %
Tox. aguda 3 (via oral)	H301	5 %
Tox. aguda 4 (via oral)	H302	25 %
Tox. aguda 1 (via cutânea)	H310	0,25 %
Tox. aguda 2 (via cutânea)	H310	2,5 %
Tox. aguda 3 (via cutânea)	H311	15 %
Tox. aguda 4 (via cutânea)	H312	55 %
Tox. aguda 1 (inal)	H330	0,1 %
Tox. aguda 2 (inal)	H330	0,5 %
Tox. aguda 3 (inal)	H331	3,5 %
Tox. aguda 4 (inal)	H332	22,5 %

HP 7 "Cancerígeno": Resíduo que induz cancro ou aumenta a sua incidência.

Se contiver uma substância classificada por um dos códigos de classe ou categoria de perigo ou por um dos códigos de advertência de perigo indicados no quadro 6 e se um ou mais dos limites de concentração indicados no quadro 6 for igualado ou excedido, o resíduo deve ser classificado como perigoso na aceção HP 7. Se o resíduo contiver várias substâncias classificadas como cancerígenas, é necessário que uma das substâncias esteja presente a um nível igual ou superior ao limite de concentração, para que o resíduo possa ser classificado como perigoso na aceção HP 7.

HP 8 "Corrosivo": Resíduo que, por aplicação, pode causar corrosão da pele.

Se contiver uma ou mais substâncias classificadas como Corr. cut. 1A, 1B ou 1C (H314) e a soma das concentrações dessas substâncias for igual ou superior a 3 %, o resíduo deve ser classificado como perigoso na aceção HP 8.

O valor-limite a considerar numa avaliação relativa a Corr. cut. 1A, 1B ou 1C (H314) é de 1,0 %.

HP 9 "Infectioso": Resíduo que contém microrganismos viáveis ou suas toxinas, em relação aos quais se sabe ou há boas razões para crer que causam doenças nos seres humanos ou noutros organismos vivos.

A atribuição de HP 9 deve ser avaliada pelas regras estabelecidas nos documentos de referência ou na legislação dos Estados-Membros.

HP 10 "Tóxico para a reprodução": Resíduo que apresenta efeitos adversos na função sexual e na fertilidade de homens e mulheres adultos, bem como toxicidade sobre o desenvolvimento dos descendentes.

Se contiver uma substância classificada por um dos códigos de classe ou categoria de perigo ou por um dos códigos de advertência de perigo indicados no quadro 7 e se um ou mais dos limites de concentração indicados no quadro 7 for igualado ou excedido, o resíduo deve ser classificado como perigoso na aceção HP 10. Se o resíduo contiver várias substâncias classificadas como tóxicas para a reprodução, é necessário que uma das substâncias esteja presente a um nível igual ou superior ao limite de concentração, para que o resíduo possa ser classificado como perigoso na aceção HP 10.

Quadro 7: Código(s) das classes e categorias de perigo e código(s) das advertências de perigo para componentes de resíduos e correspondentes limites de concentração, com vista à classificação dos resíduos como perigosos na aceção HP 10:

Código(s) das classes e categorias de perigo	Código(s) das advertências de perigo	Limite de concentração
Repr. 1A	H360	0,3 %
Repr. 1B		
Repr. 2	H361	3,0 %

HP 11 "Mutagénico": Resíduo que pode causar uma mutação, ou seja, uma alteração permanente da quantidade ou da estrutura do material genético de uma célula.

Se contiver uma substância classificada por um dos códigos de classe ou categoria de perigo ou por um dos códigos de advertência de perigo indicados no quadro 8 e se um ou mais dos limites de concentração indicados no quadro 8 for igualado ou excedido, o resíduo deve ser classificado como perigoso na aceção HP 11. Se o resíduo contiver várias substâncias classificadas como mutagénicas, é necessário que uma das substâncias esteja presente a um nível igual ou superior ao limite de concentração, para que o resíduo possa ser classificado como perigoso na aceção HP 11.

Advertência(s) de perigo	Perigo(s) suplementar(es)
Perigo de explosão em massa em caso de incêndio	H205
Explosivo no estado seco	EUH001
Pode formar peróxidos explosivos	EUH019
Risco de explosão se aquecido em ambiente fechado	EUH044

Por outro lado, os Estados-Membros podem classificar um resíduo como perigoso na aceção HP 15 com base noutros critérios aplicáveis, como, por exemplo, uma avaliação do lixiviado.

Nota

A atribuição da característica de perigosidade HP 14 é feita com base nos critérios definidos no anexo VI da Diretiva 67/548/CEE do Conselho.

Métodos de ensaio

Os métodos a utilizar são descritos no Regulamento (CE) n.º 440/2008 do Conselho (*), noutras notas CEN pertinentes ou outros métodos de ensaio e orientações reconhecidos a nível internacional.*

Questões jurídicas colocadas aos Tribunais

- Âmbito de aplicação da lei
- Relevância social das questões
- Obrigatoriedade de licença
- Resíduos específicos
- Hierarquia da gestão
- Distinção entre eliminação e valorização
- Localização e gestão de aterros



COMANDO OPERACIONAL
Direcção do Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente

O SEPNA - Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente, disponibiliza em www.gnr.pt, um serviço on-line para onde podes enviar o teu e-mail, anónimo ou não, onde podes descrever algo que tenhas presenciado, ou que seja do teu conhecimento.

Se preferires o MAOT - Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, também disponibiliza um serviço disponível 24h por dia através do contacto 808200520.

Participa, ajuda a preservar o Ambiente

VALORES ACUMULADOS DE JANEIRO a DEZEMBRO DE 2008			
ÁREAS	INFRACÇÕES		TOTAL
	CRIMES	CONTRA-ORDENAÇÕES	
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	1	1613	1614
LEIS SANITÁRIAS	13	1848	1861
ACTIVIDADES EXTRACTIVAS	1	454	455
TURISMO E DESPORTOS	1	512	513
FLORA, RESERVAS, PARQUES E FLORESTAS	20	2329	2349
CONTAMINAÇÃO ATMOSFÉRICA	1	143	144
CONTAMINAÇÃO ACÚSTICA	2	101	103
INCÊNDIOS FLORESTAIS	728	2707	3435
FAUNA	76	1426	1502
PESCA	32	579	611
CAÇA	112	869	981
PATRIMÓNIO HISTÓRICO	0	7	7
POLUIÇÃO DE ÁGUAS	13	1155	1168
RESÍDUOS	1	3611	3612
LITORAL	0	413	413
CITES	2	61	63
OUTRAS INTERVENÇÕES	76	1503	1579
TOTAIS :	1079	19331	20410

VALORES ACUMULADOS DE JANEIRO a DEZEMBRO DE 2009			
ÁREAS	INFRAÇÕES		TOTAL
	CRIMES	CONTRA-ORDENAÇÕES	
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	2	1345	1347
LEIS SANITÁRIAS	6	2030	2036
ACTIVIDADES EXTRACTIVAS	1	104	105
TURISMO E DESPORTOS	0	333	333
FLORA, RESERVAS, PARQUES E FLORESTAS	27	2198	2225
CONTAMINAÇÃO ATMOSFÉRICA	0	434	434
CONTAMINAÇÃO ACÚSTICA	0	65	65
INCÊNDIOS FLORESTAIS	1287	2267	3554
FAUNA	14	418	432
PESCA	112	455	567
CAÇA	168	897	1065
PATRIMÓNIO HISTÓRICO	1	3	4
POLUIÇÃO DE ÁGUAS	9	969	978
RESÍDUOS	0	2177	2177
LITORAL	0	328	328
CITES	1	47	48
OUTRAS INTERVENÇÕES	79	1370	1449
TOTAIS :	1708	15840	17548

VALORES ACUMULADOS DE JANEIRO a DEZEMBRO DE 2010			
ÁREAS	INFRAÇÕES		TOTAL
	CRIMES	CONTRA-ORDENAÇÕES	
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	3	1352	1355
LEIS SANITÁRIAS	9	2903	2912
ATIVIDADES EXTRACTIVAS	0	88	88
TURISMO E DESPORTOS	0	833	833
FLORA, RESERVAS, PARQUES E FLORESTAS	30	2019	2049
CONTAMINAÇÃO ATMOSFÉRICA	0	566	566
CONTAMINAÇÃO ACÚSTICA	0	41	41
INCÊNDIOS FLORESTAIS	916	2491	3407
FAUNA	16	389	405
PESCA	84	532	616
CAÇA	210	926	1136
PATRIMÓNIO HISTÓRICO	0	7	7
POLUIÇÃO DE ÁGUAS	5	1016	1021
RESÍDUOS	0	2349	2349
LITORAL	0	328	328
CITES	2	226	228
OUTRAS INTERVENÇÕES	78	1488	1566
Totais:	1353	17554	18907

Injustiça da localização: os lulus

- o racismo ambiental
- o efeito de donut



Revista Global de Ciências Sociais, 65, Maio 2013, 529-550

JOÃO ARRISCADO NUNES
MARISA MATIAS

Controvérsia científica e conflitos ambientais em Portugal: O caso da co-incineração de resíduos industriais perigosos*

A controvérsia científica gerada em torno do tratamento e destino a dar aos resíduos industriais perigosos em Portugal é um caso exemplar das relações problemáticas entre ciência e sociedade e entre tecnologia e democracia. Neste artigo procuramos uma "descrição densa" do conflito em torno da co-incineração em Souselas analisando os modos de definição dos espaços argumentativos em que se cederam participantes nesse conflito. Procuramos ainda analisar a emergência, em certos momentos, de actores colectivos cuja identidade resultou do próprio confronto e apontar algumas das características de um processo de intervenção política e de acção colectiva, que aparece como uma manifestação especialmente interessante dos modos de articulação da controvérsia científica e do conflito político no domínio do ambiente.

1. Introdução
As controvérsias científico-técnicas e os conflitos políticos e sociais em torno da questão dos resíduos industriais perigosos e das estratégias para a redução, gestão e tratamento ilustram de maneira exemplar as relações problemáticas entre ciência e sociedade, tecnologia e democracia. A análise

* Este artigo apoia-se na investigação realizada por Marisa Matias no âmbito da preparação de uma dissertação de Mestrado na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, e, depois da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) 2011/2012/2013, e de trabalho realizado pelos autores no quadro da rede temática STAGE (Science, Technology and Governance in Europe) financiada pelo Conselho Europeu (FP7-ICT-2007-300093). Agradecemos aos membros desta rede a todos os participantes na sessão "Responsibility, Uncertainty and the New Governance of Science".

O processo de Co-incineração
Coimbra 2003
Anselmo Filipe de Freitas Nogueira
Faculdade de Economia Universidade de Coimbra

A natureza farta de nós?
Ambiente, saúde e formas emergentes de cidadania
Marisa Matias

ecologi@U
Publicações
e Projectos
Participação pública em processos controversos de decisão ambiental - Caso de estudo da co-incineração em Souselas
Tese de Mestrado
Jorge Epifânio

Você está em: Início > Cursos > Projetos / Dissertações / Teses > Tese de Mestrado em Cultura e Comunicação
Tese de Mestrado em Cultura e Comunicação
O Risco na Sociedade e nos Média. Como a Imprensa Nacional tratou a Co-incineração.
Estudante: Carla Cristina Ramos Soares
Nº de matrícula: 200304789

Questões jurídicas colocadas aos Tribunais

- Âmbito de aplicação da lei
- Relevância social das questões
- **Obrigatoriedade de licença**
- Resíduos específicos
- Hierarquia da gestão
- Distinção entre eliminação e valorização
- Localização e gestão de aterros

- Artigo 3.º Definições Para os efeitos do disposto no presente decreto- lei, entende -se por:
 - p) «Gestão de resíduos» a recolha, o transporte, a valorização e a eliminação de resíduos, incluindo a supervisão destas operações, a manutenção dos locais de eliminação no pós -encerramento, bem como as medidas adoptadas na qualidade de comerciante ou corretor;

- Artigo 2.º Âmbito de aplicação 1 — O presente decreto -lei é aplicável às operações de gestão de resíduos destinadas a prevenir ou reduzir a produção de resíduos, o seu carácter nocivo e os impactes adversos decorrentes da sua produção e gestão, bem como a diminuição dos impactes associados à utilização dos recursos, de forma a melhorar a eficiência da sua utilização e a protecção do ambiente e da saúde humana.

- Artigo 9.º Princípio da regulação da gestão de resíduos 1 — A gestão de resíduos é realizada de acordo com os princípios gerais fixados nos termos do presente decreto -lei e demais legislação aplicável e em respeito dos critérios qualitativos e quantitativos fixados nos instrumentos regulamentares e de planeamento. 2 — É proibida a realização de operações de tratamento de resíduos não licenciadas nos termos do presente decreto- lei. 3 — São igualmente proibidos o abandono de resíduos, a incineração de resíduos no mar e a sua injeção no solo, a queima a céu aberto nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de Abril, bem como a descarga de resíduos em locais não licenciados para realização de tratamento de resíduos.

- Artigo 49.º -A Manutenção de registos 1 — As entidades sujeitas a registo nos termos do artigo 48.º devem manter um registo cronológico dos dados registados nos termos do artigo anterior por um período mínimo de três anos. 2 — As informações referidas no número anterior devem ser facultadas às autoridades competentes, sempre que solicitado. 3 — Os documentos comprovativos da execução das operações de gestão de resíduos devem, quando solicitados, ser facultados às autoridades competentes, bem como ao detentor anterior dos resíduos.



Questões jurídicas colocadas aos Tribunais

- Âmbito de aplicação da lei
- Relevância social das questões
- Obrigatoriedade de licença
- Resíduos específicos
- Hierarquia da gestão
- Distinção entre eliminação e valorização
- Localização e gestão de aterros

Legislação especial

- Valorização
- Eliminação
- Destino final

- Gestão intermédia



geral@ecodeal.pt (+351) 249 749 030 comercial@ecodeal.pt (+351) 218 942 176

ecodeal
GESTÃO INTEGRAL DE RESÍDUOS
INDUSTRIAIS PERIGOSOS

INÍCIO ECODEAL CIRVER SERVIÇOS MEDIA CENTER CONTACTOS

ECODEAL

Serviços em Destaque

Decreto-Lei nº 3/2004 de 3 de Janeiro

- Artigo 1.º **Objecto**
- 1 — O presente diploma consagra o regime jurídico do licenciamento da instalação e da exploração dos centros integrados de recuperação, valorização e eliminação de resíduos perigosos, adiante designados por CIRVER.

(Portaria n.º 172/2009, de 17 de Fevereiro, regulamento de funcionamento dos CIRVER)

- Artigo 2.º
- **Objectivos**
- Constitui objectivo primordial da política de recuperação, valorização e eliminação de resíduos perigosos
- garantir um alto nível de protecção da saúde pública e do ambiente, nomeadamente:
 - a) Concretizando o princípio da auto-suficiência;
 - b) Privilegiando a valorização dos resíduos perigosos;
 - c) Minimizando a quantidade de resíduos perigosos a depositar em aterro.

Decreto-Lei n.º 210/2009 de 3 de Setembro



O QUE É O MOR
O QUE É O MOR ONLINE
RAZÕES PARA ADERIR
IMPRENSA
EN ES PT



MERCADO ORGANIZADO DE RESÍDUOS
ONLINE



MERCADO ORGANIZADO DE RESÍDUOS

OBJECTIVOS DO MOR

VANTAGENS DO MOR

LEGISLAÇÃO

DEFINIÇÃO DO MERCADO ORGANIZADO DE RESÍDUOS

O Mercado Organizado de Resíduos é um espaço de negociação baseado em plataformas electrónicas que suportam a negociação de resíduos, mediante o processamento de consultas ao mercado, de indicações de interesse e das transacções. Estas plataformas estão sujeitas ao reconhecimento por parte da Agência Portuguesa do Ambiente (APA) como reunindo condições de sustentabilidade e segurança. A gestão das plataformas de negociação será assegurada por pessoas colectivas de direito privado, que se designam de Entidades Gestoras, estando as plataformas sujeitas a autorização por parte da APA.

MOR Online alarga espaço publicitário

Na sequência dos desenvolvimentos que têm vindo a ser efectuados na plataforma, procedemos à melhora...

Gestão Global para clientes

A plataforma MOR Online possui agora uma nova funcionalidade desenvolvida a pensar nos clientes que...



- h) 'Corretor' qualquer empresa que organize a valorização ou eliminação de resíduos por conta de outrem mesmo que não tome a posse física dos resíduos;



Legislação especial

- Valorização
- Eliminação
- Destino final
- Gestão intermédia
- Gestão integrada

Deveres dos consumidores

Óleos: desfazer correctamente+contraordenação

Embalagens: desfazer selectivamente+símbolo

Pilhas: desfazer correctamente+símbolo+direito

Pneus: desfazer correctamente+direito

EEE: informação+direito

VFV: desfazer correctamente(benefício fiscal)

RCD: valorização interna

Entidades gestoras

	SPV  Sociedade Ponto Verde
	ECOPIILHAS  Sociedade Gestora de Resíduos de Pilhas e Acumuladores, Lda
	Valormed  Sociedade Gestora de Resíduos de Embalagens e Medicamentos, Lda
	Valorcar  Sociedade de Gestão de Veículos em Fim de Vida, Lda
	Valorpneu  Sociedade de Gestão de Pneus, Lda
	Sogilub  Sociedade de Gestão Integrada de Óleos Lubrificantes Usados
	Amb3E  Associação Portuguesa de Gestão de Resíduos de Equipamentos Eléctricos e Electrónicos
	ERP  European Recycling Platform
	SIGERU - Valorfito  Sistema Integrado de Gestão de Embalagens e Resíduos em Agricultura, Lda

Fileiras

	Plastval  Valorização De Resíduos Plásticos, SA
	Embar  Associação Nacional de Recuperação e Reciclagem de Resíduos de Embalagens de Madeira
	Fileira Metal  Associação Nacional Para Recuperação, Gestão e Valorização de Resíduos de Embalagens Metálicas
	Recipac  Associação Nacional de Recuperação de Papel e Cartão

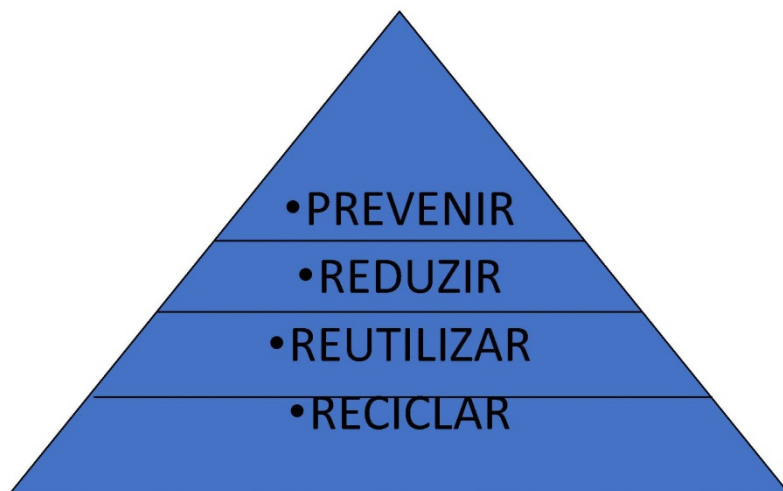
Questões jurídicas colocadas aos Tribunais

- Âmbito de aplicação da lei
- Relevância social das questões
- Obrigatoriedade de licença
- Resíduos específicos
- Hierarquia da gestão
- Distinção entre eliminação e valorização
- Localização e gestão de aterros

Artigo 7.º Princípio da hierarquia dos resíduos

- 1 — A política e a legislação em matéria de resíduos devem respeitar a seguinte ordem de prioridades no que se refere às opções de prevenção e gestão de resíduos:
 - a) Prevenção e redução;
 - b) Preparação para a reutilização;
 - c) Reciclagem;
 - d) Outros tipos de valorização;
 - e) Eliminação.
- 2 — No caso de fluxos específicos de resíduos, a ordem de prioridades estabelecida no número anterior pode não ser observada desde que as opções adoptadas se justifiquem pela aplicação do **conceito de ciclo de vida** aos impactes globais da produção e gestão dos resíduos em causa.

Hierarquia dos resíduos



“Puzzle das alternativas”

• Prevenção	compostagem	incineração(cre)
• reutilização	biometanização	incineração
• reciclagem	outras	aterro

A large black arrow points from the top-left corner of the table to the bottom-right corner, indicating a progression or flow from prevention to disposal.

Questões jurídicas colocadas aos Tribunais

- Âmbito de aplicação da lei
- Relevância social das questões
- Obrigatoriedade de licença
- Resíduos específicos
- **Distinção entre eliminação e valorização**
- Localização e gestão de aterros

Resíduos e MPS

Distinção depende de:

- progresso científico,
- custos das matérias primas,
- custos da eliminação
- custos da reciclagem.

Problemas ambientais: resíduos = mps

Juridicamente...

Questões jurídicas colocadas aos Tribunais

- Âmbito de aplicação da lei
- Relevância social das questões
- Obrigatoriedade de licença
- Resíduos específicos
- Hierarquia da gestão
- Distinção entre eliminação e valorização
- Localização e gestão de aterros

DL n.º 183/2009, de 10 de Agosto REGIME JURÍDICO DA DEPOSIÇÃO DE RESÍDUOS EM ATERRO

- DL n.º 88/2013, de 09/07
- DL n.º 84/2011, de 20/06
- Rect. n.º 74/2009, de 09/10

• Artigo 16.º

Localização do aterro

- 1 - Para efeitos de instrução do pedido de licença para a operação de deposição de resíduos em aterro o requerente solicita à CCDR territorialmente competente parecer sobre a compatibilidade da **localização** pretendida com os instrumentos de gestão territorial aplicáveis.
- 2 - O disposto no número anterior não é aplicável nos casos em que:
 - a) O aterro esteja sujeito a avaliação de impacte ambiental (AIA) nos termos do regime jurídico de AIA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, caso em que a apreciação da **localização** é realizada no âmbito do procedimento de AIA;
 - b) O aterro se localize em área expressamente destinada a esse uso prevista em instrumento de gestão territorial;
 - c) O aterro esteja inserido num estabelecimento sujeito ao regime de exercício da actividade industrial, cuja **localização** tenha sido apreciada no âmbito do respectivo procedimento para instalação e exploração de estabelecimento industrial.

• ANEXO I

• Requisitos técnicos para todas as classes de aterros a que se refere o artigo 11.º

1 - Requisitos de localização

1.1 - A localização de um aterro tem em consideração os seguintes aspectos:

- a) A distância do perímetro do local relativamente às áreas residenciais e recreativas, cursos de água, massas de água e outras zonas agrícolas e urbanas;
- b) A existência na zona de águas subterrâneas ou costeiras, ou de áreas protegidas;
- c) As condições geológicas e hidrogeológicas locais e da zona envolvente;
- d) Os riscos de cheias, de aluimento, de desabamento de terra ou de avalanches na zona;
- e) A protecção do património natural e cultural da zona.

1.2 - A instalação de um aterro só é autorizada se, face às características do local, no que se refere aos aspectos acima mencionados, e às medidas correctivas a implementar, não acarretar qualquer risco grave para o ambiente e para a saúde pública.

2 - Requisitos relativos a controlo de emissões e protecção do solo e das águas

2.1 - A concepção de um aterro deve garantir as condições necessárias para evitar a poluição do ar, do solo, das águas subterrâneas e das águas superficiais.

2.2 - Os aterros, em função da respectiva classe, devem obedecer aos requisitos mínimos apresentados na tabela n.º 1.

Vídeo da apresentação



→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/1v65x67oa2/flash.html>

Documentação de apoio

I – Legislação geral

- [Lei n.º 73/2011, de 17-06](#)
- [Decreto-Lei n.º 67/2014, de 07-05](#)
- [Decreto-Lei n.º 165/2014, de 06-11](#)
- [Lei n.º 54/2012, de 6-09](#)

II – Classificação

- [Regulamento \(UE\) n.º 333/2011 do Conselho, de 31-03-2011, que estabelece os critérios que permitem determinar em que momento é que certos tipos de sucata metálica deixam de constituir um resíduo, nos termos da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho](#)
- [Regulamento \(UE\) n.º 715/2013 da Comissão de 25-07-2013, que estabelece os critérios para determinar em que momento a sucata de cobre deixa de constituir um resíduo na aceção da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho](#)

- [Regulamento \(UE\) n.º 1179/2012 da Comissão de 10-12-2012, que estabelece os critérios para determinar em que momento o casco de vidro deixa de constituir um resíduo na aceção da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho](#)
- [Regulamento \(UE\) n.º 1357/2014 da Comissão de 18-12-2014, que substitui o anexo III da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas \(Texto relevante para efeitos do EEE\)](#)
- [Decisão da Comissão de 18-12-2014, que altera a Decisão 2000/532/CE relativa à lista de resíduos em conformidade com a Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho](#)
- [Portaria n.º 345/2015, de 12-10](#)
- [Classificação da APA - Resíduos excluídos do âmbito de aplicação do RGGR Biomassa na aceção do REI- Conceitos de Bio resíduos e Resíduos Biodegradáveis -Versão 3: Julho de 2015](#)
- [1 – Classificação da APA - Critérios gerais para classificação de subproduto – versão 2 Abril de 2015](#)
- [Classificação da APA -Gestão de Roupa Usada - Enquadramento nos termos do Decreto-Lei n.º 178/2006, de 05-09, republicado pelo Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17-06 \(Regime Geral de Gestão de Resíduos - RGGR\)](#)
- [Decisões de classificação de subprodutos emitidas pela ANR, cujos pedidos foram efetuados previamente à publicação do Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17-06](#)
- [Circular informativa de 28-09-2012 para operadores e gestores de resíduos – Prevenção e combate ao furto e recetação de metais não preciosos](#)
- [APA – Formulário de Pedido de Classificação de Subproduto](#)

III – Licenciamento

- [Decreto-Lei n.º 75/2015, de 11-05](#)
- [Portaria n.º 289/2015, de 17-09](#)

IV – Legislação PIP

- [Regulamento \(UE\) N.º 493/2012 da Comissão, de 11-06-2012, que estabelece, em conformidade com a Diretiva 2006/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, as regras de execução para o cálculo dos rendimentos de reciclagem nos processos de reciclagem dos resíduos de pilhas e acumuladores \(Texto relevante para efeitos do EEE\)](#)
- [Decreto-Lei n.º 71/2016, de 04-11](#)
- [Decreto-Lei n.º 71/2016, de 04-11](#)
- [Decreto-Lei n.º 173/2015, de 25-08](#)

- [Decreto-Lei n.º 92/2015, de 29-05](#)
- [Decreto-Lei n.º 48/2015, de 10-04](#)
- [Decreto-Lei n.º 119/2014, de 06-08](#)
- [Decreto-Lei n.º 67/2014, de 07-05](#)
- [Decreto-Lei n.º 79/2013, de 11-06](#)
- [Decreto-Lei n.º 114/2013, de 07-08](#)
- [Decreto-Lei n.º 1/2012, de 11-01](#)
- [Decreto-Lei n.º 6/2009, de 06-01](#)
- [Decreto-Lei n.º 64/2008, de 08-04](#)
- [Decreto-Lei n.º 46/2008, de 12-03](#)
- [Decreto-Lei n.º 187/2006, de 19-09](#)
- [Decreto-Lei n.º 196/2003, de 23-08](#)
- [Decreto-Lei n.º 153/2003, de 11-07](#)
- [Decreto-Lei n.º 111/2001, de 06-04](#)
- [Decreto-Lei n.º 407/98, de 21-12](#)
- [Decreto-Lei n.º 366-A/97, de 20-12](#)
- [Portaria n.º 417/2008, de 11-06](#)
- [Portaria n.º 758/2007, de 03-07](#)
- [Portaria n.º 29-B/98, de 15-01](#)
- [Despacho n.º 14202-C/2016, Gabinetes dos Secretários de Estado Adjunto e do Comércio e do Ambiente](#)
- [Despacho n.º 7111/2015](#)

V – Legislação valorização

- [Decreto-Lei n.º 267/2009, de 29-09](#)
- [Decreto-Lei n.º 276/2009, de 02-10](#)
- [Decreto-Lei n.º 277/2009, de 02-10](#)
- [Despacho n.º 21295/2009](#)
- [Despacho n.º 4015/2007](#)
- [Estratégia para os Combustíveis Derivados de Resíduos \(CDR\)](#)

VI – Legislação operações intermédias

- [Regulamento \(CE\) n.º 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14-06-2006, relativo a transferências de resíduos \(JO L 190 de 12.7.2006, p. 1\)](#)

- [Decreto-Lei n.º 23/2013, de 15-02](#)
- [Decreto-Lei n.º 210/2009, de 03-09](#)
- [Decreto-Lei n.º 45/2008, de 11-03](#)
- [Decreto-Lei n.º 3/2004, de 03-01](#)
- [Portaria n.º 335/97, de 16-05](#)
- [Portaria n.º 1028/92, de 05-11](#)
- [Despacho n.º 6844/2010, Gabinete do Secretário de Estado do Ambiente](#)
- [APA - Conceito de Comerciante e Corretor nos termos do Regime Geral de Gestão de Resíduos](#)
- [Despacho DF APA- Regulamento das Unidades de Gestão de Resíduos Perigosos](#)

VII – Legislação destinos finais

- [Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30-08](#)
- [Decreto-Lei n.º 183/2009, de 10 -08](#)
- [Decreto-Lei n.º 72/2007, de 27 -03](#)
- [Portaria n.º 40/2014, de 17-02](#)
- [Despacho n.º 10401/2015 - Gabinetes dos Secretários de Estado do Ambiente, Adjunto do Ministro da Saúde e do Emprego](#)

VIII – Legislação Planos Estratégicos

- [Decreto-Lei nº 89/2002, de 09-04](#)
- [Declaração de Retificação n.º 23-A/2002](#)
- [Errata APA – PNPRI](#)
- [Plano Estratégico dos Resíduos Hospitalares 2011-2016](#)
- [Portaria n.º 43/2011, de 20-01](#)
- [Portaria n.º 187/2007, de 12-02](#)
- [Resolução do Conselho de Ministros n.º 11-C/2015 – Aprova Plano Nacional de Gestão de Resíduos \(PNGR\) para o horizonte 2014-2020,](#)
- [Plano Nacional de Prevenção de Resíduos Industriais - PNPRI](#)
 - [Volume 1– texto](#)
 - [Volume 1 – anexo I](#)
 - [Volume 1 – anexo II](#)
 - [Volume 1 – anexo III](#)
 - [Volume II capa](#)

- [Volume II – VII-1](#)
- [Volume II – VII-2](#)
- [Volume II – VII-3](#)
- [Volume II – VII-4](#)
- [Volume II – VII-5](#)
- [Volume II – VII-6](#)
- [Volume II – VII-7](#)
- [Volume II – VII-8](#)
- [Volume II – VII-9](#)
- [Volume II – VII-10](#)

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

6.

**Novidades no regime
jurídico da urbanização
e da edificação**

Duarte de Almeida



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

NOVIDADES NO REGIME JURÍDICO DA URBANIZAÇÃO E DA EDIFICAÇÃO

Duarte de Almeida*

Vídeo da apresentação



→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/qmymbvlow/flash.html>

* Advogado/Colaborador do ICJP da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

7.

**Direito do urbanismo
e prevenção de
catástrofes naturais**

Dulce Lopes



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

DIREITO DO URBANISMO E PREVENÇÃO DE CATÁSTROFES NATURAIS

Dulce Lopes*

Apresentação *Power Point*



* Assistente na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.



Plano da Sessão

- 1. Alguns riscos em Portugal (riscos naturais e riscos tecnológicos)
- 2. Consequências das situações de catástrofe
- 3. Instrumentos jurídicos em face de catástrofes
- 4. Catástrofes e planeamento urbanístico
- 5. Catástrofes e Gestão Urbanística
- 6. Catástrofes e responsabilidade da Administração

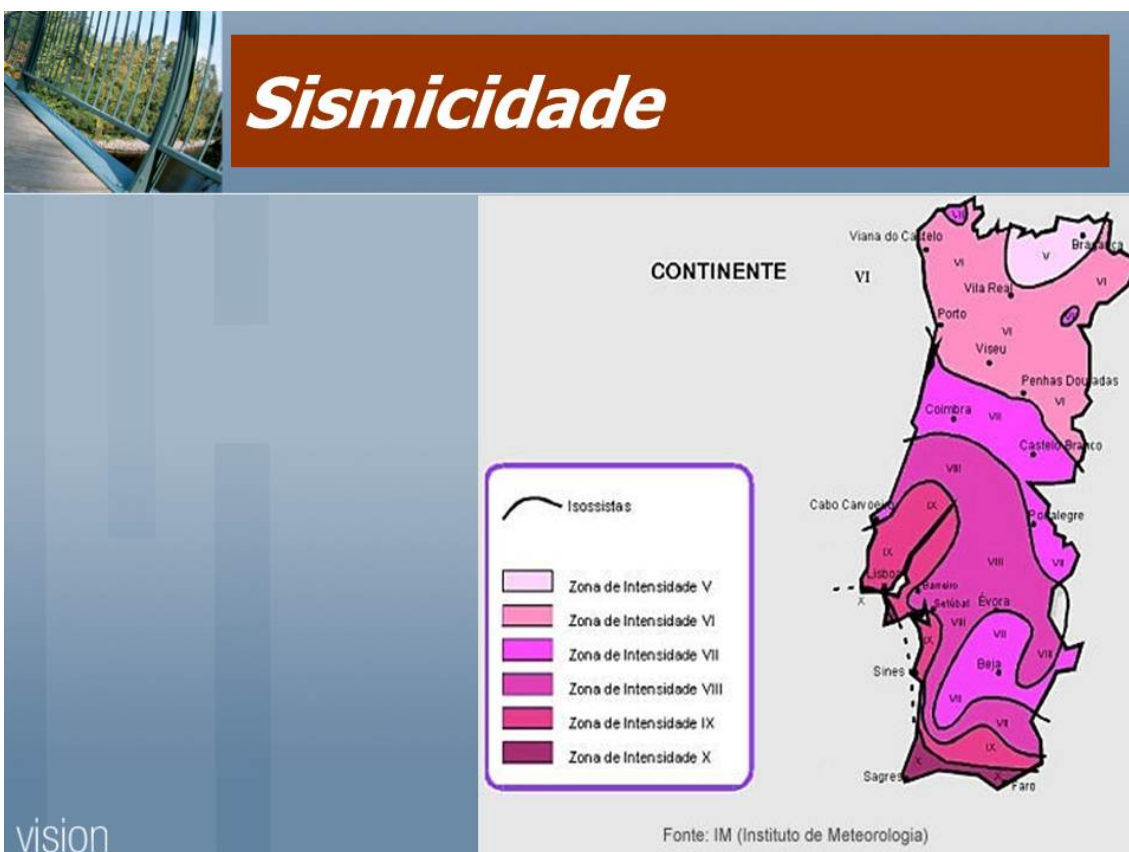
vision



Ilustrações conceituais

- Perigo – Fonte de um potencial dano
- Risco - Combinação da Probabilidade da ocorrência de um acontecimento perigoso e da severidade das suas consequências (vulnerabilidade)
 - A análise do risco e a percepção do risco
- O perigo é a base do risco, e o risco quando se concretiza, pode transformar-se numa catástrofe
- Do Direito Administrativo do Perigo (direito de polícia) ao direito administrativo do risco (Suzana Tavares da Silva)...

vision





Erosão marinha



Movimentos de vertente

- Desabamentos
- Escoadas
- Deslizamentos
- Escoadas lamacentas

vision



Ribeira Quente, Açores
1997



Cheias e inundações

1. **Cheias dos grandes rios (ex: Tejo, Douro, Mondego):** períodos chuvosos prolongados.
1. **Cheias rápidas em pequenas bacias hidrográficas:** episódios de precipitação muito intensa e concentrada em algumas horas.
2. **Cheias resultantes da ruptura de barragens**
 1. **Inundações provocadas pelo aumento inesperado do nível do mar**

Cheia no Tejo, 1996



Fogos florestais




vision

Riscos tecnológicos

- Risco aceitável – risco inaceitável
- Risco conhecido (cognoscível) – risco desconhecido
- A partir do momento em que o risco começa a ser conhecido (factos lesivos, estudos da comunidade científica) e se torne inaceitável abre-se, com maior clareza, a via da responsabilidade.

vision


Consequências (www.emdat.be)

Summary				
 Save table as CSV file				
Disaster subtype	Events count	Total deaths	Total affected	Damage ('000 US\$)
Disaster type: Drought				
Drought	3	0	0	1443136
Disaster type: Extreme temperature				
Heat wave	2	2737	0	0
Disaster type: Flood				
Riverine flood	7	52	3264	1350000
Flash flood	2	11	1050	13000
--	5	534	49220	130100
Disaster type: Storm				
Extra-tropical storm	3	4	0	270000
Convective storm	2	1	4021	0
--	4	44	270	25000
Disaster type: Wildfire				
Forest fire	9	69	150186	3475000

vision



Consequências (www.emdat.be)

Summary				
 Save table as CSV file				
Disaster subtype	Events count	Total deaths	Total affected	Damage ('000 US\$)
Disaster type: Miscellaneous accident				
Fire	2	12	2525	250000
Collapse	1	70	0	0
Disaster type: Transport accident				
Water	1	26	0	0
Road	6	86	114	0
Rail	3	234	145	0
Air	5	235	122	0

vision



Instrumentos jurídicos



Risco e Administração

- O risco acarreta novos níveis de responsabilização, tanto para os cidadãos como para o Estado, que deve preveni-lo ou impedi-lo.
- Essa responsabilidade pública tem um sentido alargado, podendo implicar deveres de acção ou de omissão, jurídicos e de facto, de acção directa, de natureza informativa, autorizativa ou de controlo.

vision



- **Instrumentos reactivos**
- **Instrumentos preventivos**

A desejável prevalência dos instrumentos preventivos (os princípios da prevenção e da precaução, que obrigam à adopção de instrumentos normativos que evitem ou limitem a ocorrência de situações de risco e correspondentes impactes.)

vision



A. Os instrumentos de reacção

- **Declaração do estado de calamidade pública**
- **Declaração de estado de sítio** e do **estado de emergência**
- ***Requisição de bens e expropriações urgentíssimas***
- ***Acções de realojamento e de compensação***
- ***Informações como instrumento reactivo contra situações de ocorrência de riscos.***
(v.g. *informação de ocorrência de acidentes graves*)

vision



B. Instrumentos preventivos

- a) Mecanismos informativos
- b) Instrumentos económico-financeiros
- c) Normas impositivas
- d) Normas restritivas e proibitivas
- e) Instrumentos de planeamento
- f) Instrumentos de controlo

vision



a) Mecanismos informativos

- *Inventário de fontes de risco*
- *Promoção da educação ambiental* visando o esclarecimento, a formação e a participação das populações na identificação e na resolução dos problemas
- Fornecimento à população *informações e conhecimentos* pertinentes, designadamente sobre as situações de risco a que as mesmas estão expostas e dos seus possíveis efeitos (possível responsabilização)
- Nas zonas de risco, o estado de alerta ou mesmo de contingência deve constituir a normalidade e não um mecanismo activado pelo desastre já ocorrido ou em pleno desenvolvimento.

vision



b) Instrumentos económico-financeiros

- Mecanismos de incentivo ou desincentivo de actividades potenciadoras de riscos tecnológicos, designadamente:
 - sistema de transacção de direitos de emissão
 - impostos
 - taxas
 - subsídios ambientais
 - Linhas de crédito bonificado
 - Fundos

vision



c) Normas impositivas

- Trata-se de disposições que impõem obrigações de conduta aos seus destinatários, seja de facere (por exemplo, a obrigação de gestão de combustível no âmbito da legislação florestal), seja de observância nos projectos de edificação apresentados (por exemplo, resiliência das edificações ao fogo)

vision



d) Normas restritivas e proibitivas

- A delimitação das zonas de risco, pela imposição de servidões ou restrições de utilidade pública
- A previsão de disposições de planeamento que determinam a impossibilidade ou limitação de uso de certas áreas ou a intervenção sobre determinadas edificações.
- A ligação destas restrições às obrigações de inventariação, zonamento temporal e espacial e classificação de risco de incêndio

vision



e) Instrumentos de planeamento

- Os planos de incidência territorial:
- O risco refere-se a actividades — na medida em que algumas delas se revelam particularmente potenciadoras de riscos, naturais ou não e a espaços — visto que alguns espaços, como acontece com a montanha e o litoral, são particularmente susceptíveis ou vulneráveis a estes.
- Como os planos territoriais localizam actividades no espaço são um instrumento particularmente relevante de intervenção.

vision



e) Instrumentos de planeamento

- Necessidade de introduzir os aspectos fundamentais da gestão do risco no planeamento territorial, dando um tratamento integrado à planificação de funções e serviços, designadamente do ponto de vista das infra-estruturas.
- A mais valia dos planos: a sua interdisciplinaridade; o facto de repousarem na adequada inventariação da realidade existente e a promoção da participação da coletividade sujeita às fontes de perigo

vision



e) Instrumentos de planeamento

- Os planos, enquanto instrumentos de *antecipação de ações futuras*, podem fornecer indicações úteis para reduzir e/ou mitigar os níveis de riscos crescentes a que estão expostas as coletividades humanas, de forma a tornar o território menos vulnerável àquele tipo de fenómenos.
- O princípio da consideração dos riscos no planeamento, a par de outros princípios como o da vinculação situacional e o da separação de usos incompatíveis e mistura de usos compatíveis sobre o território.

vision



f) Instrumentos de controlo

- Os mecanismos permissivos do exercício de actividades potencialmente causadoras de situações de risco (licenças, autorizações, comunicações prévias com prazo)
- A precarização da natureza de alguns actos administrativos
- A necessária integração de uma dimensão de controlo, sobretudo em face da tipologia de actuações sujeitas a meras comunicações prévias.
- A integração do trâmite da avaliação de impacte ambiental, sobretudo nas situações em que não exista controlo prévio.

vision



Consideração dos riscos nos processos de planeamento



- Os planos podem incorporar políticas reguladoras do risco, consubstanciadas em *normas de natureza prestacional* e em *standards* que impõem limitações ao uso dos solos e à sua mudança/transformação, a fim de evitar o aumento de vulnerabilidade já existente.
- Do mesmo passo, pode integrar normas que procedam à mistura de usos compatíveis sobre o território (sobretudo rústico), de forma a potenciar o seu cuidado e os vectores da prevenção.
- Após a ocorrência de catástrofes, o plano pondera as suas causas e efeitos e prevê a *reconstrução* e o *retorno* à normalidade: a solução pode passar pelo retorno à realidade anterior ou a sua alteração, tendo em conta as soluções mais adequadas em relação a eventos futuros e à sua prevenção.

vision



- **A consideração destes factores nas tarefas de classificação e qualificação dos solos**
- O relevo dos princípios da separação de usos incompatíveis sobre o solo (e o reverso: o princípio da mistura de usos compatíveis)
- Àqueles critérios legais devem os Municípios acrescentar as suas próprias opções, logo, pode suceder que não seja incompatível reconduzir estas áreas (com riscos naturais) a solo urbano, atentos os respetivos usos dominantes: por exemplo, a integração de uma área de leito de cheia na estrutura ecológica urbana.

vision



- **Definição de Directivas de planeamento:** normas legais que necessitam de concretização e que são dirigidas à entidade planeadora que orientam as concretas opções planificadoras
- Exemplos: Decreto-Lei n.º 364/98, de 21 de novembro, que estabelece a obrigatoriedade de elaboração de uma carta de zonas inundáveis nos municípios com aglomerados urbanos atingidos por cheias
- Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro (Lei da Água), artigo 40.º: impõe que "*as cotas dos pisos inferiores das edificações sejam superiores à cota local da máxima cheia conhecida*"

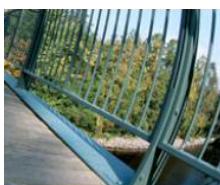
vision



- **Estabelecimento de condicionantes legais ao uso do solo:**

- Exemplo: Reserva Ecológica Nacional, que integra áreas de risco, como as arribas, os leitos, os cursos de linhas de água, as zonas ameaçadas pelas cheias, as escarpas e as vertentes com declive superior a 30%, nas quais as condições de uso do solo são muito restritivas.
- Ainda a proibição de edificação em solos percorridos por incêndios, pelo prazo de 10 anos.

vision



- **A criação de novas figuras de planeamento de difícil qualificação jurídica:** os planos municipais de defesa da floresta contra incêndios (PMDFCI), não participados nem publicitados

- Os PMDFCI vinculam o município, sendo obrigatória a integração, nos respectivos planos municipais, das cartas da rede regional de defesa da floresta contra incêndio e de risco de incêndio deles constantes.
- Mas não podem os PMDFCI valer directamente perante os particulares sem a mediação (constitutiva) dos planos urbanísticos (municipais e intermunicipais) que são os únicos que gozam de eficácia plurisubjectiva.

vision



- **A disponibilização de um *Manual para a Elaboração, Revisão e Análise de Planos Municipais de Ordenamento do Território na Vertente da Protecção Civil***
- Identifica uma *check list* para orientação da intervenção das entidades responsáveis por este domínio no acompanhamento à elaboração dos planos municipais e na emissão do respetivo parecer
- Caso estas exigências não sejam satisfatoriamente respeitadas, a ANPC disso dará conta no parecer que emita sobre a proposta de plano, parecer este que não é vinculativo (mas que suscita um dever de fundamentação reforçada do Município)

vision



- **A sujeição dos planos a Avaliação ambiental estratégica**
- Os interesses ambientais, designadamente os riscos naturais, devem ser integradas e ponderados quer no que concerne à decisão de sujeitar os planos a este procedimento (quando ele não é obrigatório) quer na definição do âmbito do Relatório Ambiental (fase de existência obrigatória quando a AAE tenha de ocorrer) quer quanto ao conteúdo concreto a atribuir a este Relatório (enquanto peça que acompanha o plano).

vision



- **Integração das questões do risco natural na perequação (LEI de BASES)**
- Parte-se da perequação urbanística para se chegar (ou tentar chegar) a uma perequação em matéria de risco
- Mas, o que se pretende obter não é a reposição da igualdade entre os vários proprietários "afetados" por decisões de planeamento (como na perequação urbanística *strictu sensu*), mas uma "igualdade" entre os territórios sujeitos a distintos processos naturais com consequências danosas para os seus "utilizadores" e o restante território não sujeito aos mesmos processos para garantir uma maior equidade territorial.

vision



**Consideração dos
riscos na gestão
urbanística**



- Nos factores que contribuem para o adensar de situações de risco ou, mesmo, de perigo, inclui-se a existência de edificações e a utilização humana que delas e do espaço circundante é levado a cabo.
- Cautelas especiais devem ser colocadas na apreciação e decisão das pretensões concretas de ocupação do solo, uma vez que delas resulta a possibilidade de fixação no terreno de usos e ocupações que ficam expostas a situações de risco, podendo mesmo agravar a suscetibilidade de ocorrência de eventos naturais ou ampliar a magnitude dos seus impactos negativos.
- Alguns pontos de fricção:
 - A ausência de actos de controlo prévio (controlo a posteriori)
 - A distinção entre gestão urbanística e instalação e exercício de actividades económicas
 - A estabilidade “fáctica” dos actos administrativos



- **Imposição de medidas construtivas, tendentes ao aumento da resiliência dos edifícios e infraestruturas**
- Exemplo: o regime jurídico da segurança contra incêndios
- O relevo da apresentação de projetos de especialidades e, ainda — embora cada vez em menor medida —, na previsão de emissão de pareceres por entidades externas ou de emissão de certificados por entidades acreditadas para o efeito.
- A questão dos projectos de estabilidade (a segurança estrutural e instabilidade sísmica).

vision



- Cfr. o artigo 13.º, n.º 11.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) e o regime especial aplicável às especialidades de electricidade e gás (que continuam a ser sempre objecto de controlo), de modo a assegurar a segurança das instalações, que revestem um potencial lesivo ou de risco bastante elevado do ponto de vista de terceiros e do interesse público.
- O controlo das situações de legalização e reabilitação: a dispensa de projectos de especialidades? (as opções legislativas pouco congruentes com as exigências de controlo do risco de catástrofes).
- As obras públicas e as especiais cauteladas designadamente com a protecção das infra-estruturas essenciais (Decreto-Lei n.º 62/2011)

vision



- **Disposições legais que visam promover a defesa de pessoas e bens aplicáveis directamente à gestão urbanística**
- O artigo 16.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 124/2006, exige a previsão de regras de medidas especiais relativas à resistência do edifício à passagem do fogo e à contenção de possíveis fontes de ignição de incêndios no edifício e respetivos acessos, mas admite que as novas edificações no espaço florestal ou rural não tenham de observar estritamente, na sua implantação no terreno, a faixa de protecção de 50 metros, caso haja outras regras definidas no PMDFCI respetivo

vision



- **Consequências da violação das disposições** incluídas em instrumentos de planeamento ou aplicáveis diretamente à gestão urbanística: invalidade dos actos administrativos praticados/ controlo a posteriori das acções comunidas
- Mas situações há — e em número não tão despiciendo quanto pareceria à primeira vista — em que as disposições que visam mitigar riscos não se encontram ainda devidamente integradas em instrumentos legais ou regulamentares plenamente eficazes, para delas se poder retirar, sem margem para dúvidas, a impossibilidade de aprovação de actos de gestão urbanística ou a reacção contra operações comunicadas

vision



- Neste caso, na ausência da integração de *questões de segurança e de saúde públicas* no elenco de motivos de indeferimento ou de rejeição de operações urbanísticas, cuja *taxatividade* se afirma, é difícil conceber a denegação da pretensão do interessado com base, apenas e só, no princípio da precaução, sem a consolidação necessária para integrar peças legais e regulamentares vinculativas.
- Esta via só será de admitir em *casos limite*, como sucederá após a constatação de ocorrências catastróficas, por exemplo de cheias graves que confirmam *de facto* a vulnerabilidade às catástrofes naturais de determinadas áreas e usos, posto que sejam realizados estudos que confirmem a permanência da situação de perigo.

vision



- **As consequências da ocorrência de catástrofes naturais:** podem fundar a necessidade de revisão e eventual revogação de atos anteriormente praticados (revisão esta que poderá resultar, desde logo, da execução de instrumentos de gestão territorial para o local, que expressa ou inequivocamente tenham optado por essa solução, como a mais adequada do ponto de vista da ponderação de interesses sobre o território; ou de um conceito mais amplo de alteração superveniente de circunstâncias).

vision



- Pode justificar a impossibilidade de o proprietário fazer as alterações ou mesmo a reconstrução da edificação construída ao abrigo do direito anterior, precisamente em virtude da impossibilidade superveniente resultante da ocorrência de uma catástrofe natural. Neste caso estar-se-ia, em certa medida, em contraciclo com o disposto no artigo 60.º do RJUE.
- Pode justificar a introdução ou concretização de esquemas de “transferência de edificabilidades”, de modo a substituir a indemnização a pagar pela afetação de direitos de utilização de certos terrenos titulados por privados por edificabilidade passível de ser concretizada noutros terrenos.

vision



- **Em caso de necessidade, existem formas de acção das autoridades públicas destinadas a evitar a produção de danos maiores a bens jurídicos públicos tal como a segurança pública.**
- O artigo 89.º, n.º 3 do RJUE (demolição em situações de ruína e de perigo – mas pode apenas justificar-se uma alteração das mesmas e não a sua destruição) e a possibilidade de declaração da situação de alerta de acordo com a Lei de Bases da Proteção Civil (Lei n.º 27/2006, de 3 julho), a qual dá à entidade administrativa o poder de impor as "*medidas especialmente determinadas pela natureza da ocorrência*" (n.º 1 do artigo 15.º).
- A possibilidade de recurso às expropriações de modo a adquirir as áreas de risco, pagando, para o efeito, uma indemnização ao seu proprietário

vision



Catástrofes e Responsabilidade



Carlos Cadilha (responsabilidade da administração pública)

- E que dizer dos prejuízos causados por acontecimentos imprevisíveis e inevitáveis (como inundações ou deslizamento de terras), que aparentemente integram o conceito de caso fortuito ou de força maior, mas que as autoridades governamentais, fazendo actuar critérios de discricionariedade, têm vindo progressivamente a incluir no risco social, mediante a atribuição de compensações monetárias às vítimas?
- Em que medida esses efeitos lesivos não poderão ter como causa remota a ausência de medidas de planificação de protecção civil, ou erros de concepção de obras de regulação dos caudais dos rios ou de planos de ordenamento do território, ou, até, à ilegalidade de actos administrativos de licenciamento municipal?

vision



Carlos Cadilha (responsabilidade da administração pública)

- Até que ponto é aceitável continuar a legitimar as ajudas económicas concedidas nesses casos por apelo a um mero princípio de solidariedade?
- Pergunto-me, pois, se não é este o momento para ensaiar a disciplina jurídica própria do caso fortuito ou de força maior em direito público, por aproximação à figura constitucional da emergência ou calamidade pública, prevenindo, porventura, zonas de interpenetração com o risco social, onde, de acordo com critérios legais pré-definidos, possa haver lugar ainda a uma responsabilidade objectiva.

vision



Qual a resposta do legislador?

- A clarificação do leque possível de responsáveis privados (RJUE);
- A responsabilização de entidades públicas resultante da prática de actos ilegais e da ausência de controlo das actuações sujeitas a comunicação prévia, bem como da prática de actos lícitos, resultantes do disposto em instrumentos de planeamento (RJUE)
- A responsabilização de entidades públicas integrada nas situações previstas na Lei 67/2007, que estabelece o regime da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas

vision



Os intervenientes na construção – artigo 100.ºA do RJUE

- O alargamento e clarificação da responsabilidade civil das pessoas intervenientes no fenómeno da construção:
- Este artigo regula a responsabilidade:
 - de promotores,
 - de donos de obra,
 - de empreiteiros,
 - dos vários técnicos que intervêm no processo (técnicos autores dos projetos, coordenadores dos projetos, diretores da obra e responsáveis pela fiscalização),
 - dos responsáveis pelos usos e utilizações existentes.

vision



- As pessoas jurídicas que violem, com dolo ou negligência, por ação ou omissão, os deveres inerentes ao exercício da atividade a que estejam obrigados por contrato ou por norma legal ou regulamentar aplicável são responsáveis pelo ressarcimento dos danos causados a terceiros e pelos custos e encargos das medidas específicas de reconstituição da situação que existiria caso a ordem jurídica urbanística não tivesse sido violada.
- Operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio que tenham sido desenvolvidas em violação das condições previstas na licença, comunicação prévia ou autorização: responsabilidade solidária entre os empreiteiros, os directores da obra e os responsáveis pela fiscalização, sem prejuízo da responsabilidade dos promotores e dos donos da obra, nos termos gerais (n.º 2).

vision



- Operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio que tenham sido realizadas sem tal controlo ou estejam em desconformidade com os seus pressupostos ou com qualquer das condições previstas na lei para a isenção de controlo prévio: responsabilidade solidária entre os promotores e donos da obra, os responsáveis pelos usos e utilizações existentes e os empreiteiros e os directores da obra (n.º 3).
- Operações urbanísticas incompatíveis com os instrumentos de gestão territorial aplicáveis
- autores e coordenadores dos projectos e dos demais documentos técnicos, os directores da obra e os responsáveis pela fiscalização (n.º 4).

vision



- Também o município que controla preventivamente (no caso de violação de normas vigentes) pode ser, nalgumas situações, responsável (cfr. artigo 70.º do RJUE).
 - Refere a responsabilidade por prática de atos de controlo prévio ilegais
 - Responsabilidade **solidária** (n.º 3)
- Os membros da câmara municipal quando não promovam as medidas necessárias à reposição da legalidade, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 35.º, em caso de dolo ou culpa grave: o que significa que a não reacção nas situações de comunicação prévia pode igualmente conduzir à responsabilidade civil dos membros da câmara municipal

vision



- Artigo 48.º RJUE: 1 - As operações de loteamento com as condições definidas na licença ou comunicação prévia podem ser alteradas por iniciativa da câmara municipal desde que tal alteração se mostre necessária à execução de plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território ou área de reabilitação urbana.
- 5 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, nas situações de afetação das condições da licença ou comunicação prévia que, pela sua gravidade ou intensidade, eliminem ou restrinjam o seu conteúdo económico, o titular do alvará e demais interessados têm direito a uma indemnização correspondente ao valor económico do direito eliminado ou da parte do direito que tiver sido restringido.

vision



■ **A ocorrência de catástrofes naturais e os danos delas decorrentes podem constituir ainda fonte de responsabilidade:**

- Responsabilidade da Administração sempre que ilicitamente pratique um ato inválido e sempre que intervenha, de forma ponderada e fundamentada, sobre situações legalmente consolidadas e preexistentes.
- Responsabilidade da Administração em situações de deficiente sinalização e informação sobre as condições de risco ou, mesmo, de perigo constatadas no local, ainda que não transpostas ou acolhidas em instrumentos de planejamento vinculativos dos interessados

vision



- Responsabilidade da Administração se esta não tomou as medidas preventivas adequadas ou necessárias à ocorrência de catástrofes naturais, como sucede com a preterição da obrigação de informação ou com o incumprimento de obrigações várias no âmbito das atuações policiais da administração (limpeza de valas ou corte de espécies arbóreas).
- Acresce que os danos produzidos podem ainda ter sido causados ou potenciados por edifícios ou construções privadas em deficiente situação de conservação ou, mesmo, de ruína, mas relativamente aos quais a Administração não lançou mão dos seus poderes de fiscalização ou de adoção de medidas de tutela da legalidade.
- Responsabilidade da Administração resultante de má administração ou de deficiente conservação do edifício ou dos bens públicos

vision



Níveis de objectivação da responsabilidade

- (Carla Amado Gomes)
- 1. Responsabilidade pelo risco (artigo 11º do RRCEE);
- 2. Responsabilidade por falta do serviço (artigo 7º/3 e 4 do RRCEE);
- 3. Responsabilidade por culpa in vigilando (artigo 10º/3 do RRCEE);
- 4. Responsabilidade por falta leve (artigos 7º/1 e 10º/2 do RRCEE).
 - (eventualmente, para nós, o artigo 16.º: indemnização de sacrifício)

vision



Razões subjacentes

- Por um lado:
 - Socialização do risco
 - Juízos de equidade (repartição dos encargos públicos)
 - Estado de direito democrático
 - A exigência de boa administração
- Por outro:
 - A sustentabilidade financeira das Administrações públicas
 - A contribuição dos privados para a realização / afectação do interesse público

vision



Artigo 11.º Responsabilidade pelo risco

- 1 - O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público respondem pelos danos decorrentes de actividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos, salvo quando, nos termos gerais, se prove que houve **força maior** ou concorrência de **culpa do lesado**, podendo o tribunal, neste último caso, tendo em conta todas as circunstâncias, reduzir ou excluir a indemnização.
- 2 - Quando um facto culposo de terceiro tenha concorrido para a produção ou agravamento dos danos, o Estado e as demais pessoas colectivas de direito público respondem solidariamente com o terceiro, sem prejuízo do direito de regresso.

vision



Força maior

- Caso Fortuito e Força Maior
 - força maior é o facto **imprevisível** e **não querido** pelo agente que o impossibilita absolutamente de agir segundo as resoluções de vontade própria, quer paralizand-a, quer transformando o indivíduo em cego instrumento de forças externas irresistíveis (Marcello Caetano)
 - actos de subversão, epidemias, radiações atómicas, fogo, ciclones, erupção vulcânica, terramoto, a explosão de gás, a tempestade, a inundação, etc...
 - ideia de inevitabilidade e inelutabilidade (não de mera atendibilidade ou justificabilidade)
 - Ideia de imprevisibilidade? Não é um facto voluntário, mas não haverá uma obrigação de adopção de medidas adequadas, em particular quando os riscos são conhecidos, vigiando o desenvolvimento do processo de risco e adoptando regras idóneas? O "domínio" do risco pelas entidades públicas
 - A irrelevância formal, para o conceito de força maior, do número de afectados, ainda que tal possa ser relevante, indiciariamente, para a sua caracterização.

vision



Ac STA 9/5/2002, proc. 048301

- Desvio de uma tampa de esgoto na via pública.
- Só é admissível colocar a questão da presunção da culpa "in vigilando" depois de estar demonstrado que o agente, por acção ou omissão, praticou um acto ilícito, isto é, um acto violador de direitos de terceiro, em que o objecto cuja vigilância lhe coubesse tenha tido uma intervenção ilícita relevante.
- bastar-lhe-á alegar e provar que organizou os seus serviços de modo adequado a assegurar um eficiente sistema de prevenção e vigilância de anomalias previsíveis »
- O que conseguiu ser feito no caso: os Os serviços do réu percorrem os arruamentos da cidade h) O local onde ocorreu o acidente em causa é objecto das acções de fiscalização de rotina i) Tais serviços não detectaram qualquer anomalia na tampa do colector de esgoto)

vision



Ac TCA-Norte de 15/10/2009, 02090/06.3BEPRT.

- "O Autor tinha, neste caso, a seu favor a presunção legal de culpa a que se refere o art. 493o, no 1 do Código Civil (...).
- Para ilidir essa presunção, é insuficiente a simples prova em abstracto, de que "Os serviços do Réu fiscalizam o parque florestal ..., incluindo os elementos arbóreos existentes na zona do acidente, patrulham e procedem à sua manutenção, não tendo detectado no decurso das mesmas qualquer motivo que justificasse a sua intervenção".
- Como a sentença recorrida considerou e bem, "a mera execução de tal actividade de fiscalização e manutenção, sem qualquer referência ao modo e à respectiva periodicidade média, afigura-se marcadamente insuficiente para aferir da eficácia e eficiência no cumprimento do respectivo dever.

vision



Ac. STA 23/2/2012, 01008/11

- Sobre o Município, em cujo património se integrava a rede de distribuição de água que compreendia a conduta causadora do acidente, impendia o dever de vigiar e fiscalizar de forma adequada e eficaz as suas condições de segurança e o seu modo de funcionamento de modo a evitar que ela pudesse causar prejuízo.
- caberá ao ente público possuidor da coisa demonstrar que empregou todas as providências ao seu alcance para evitar o evento danoso e que este só ocorreu por motivos que lhe escaparam e que não podia evitar e, por conseguinte, que ele se teria verificado ainda que não houvesse culpa sua.

vision



Ac. STA 23/2/2012, 01008/11

- O dever de vigilância não comporta a obrigação de representar todos os riscos que a coisa pode provocar mas, apenas e tão só, os riscos prováveis visto ser virtualmente impossível prevenir todos os riscos e é excessivo crer-se que só pela eliminação completa de todos eles se observaria um tal dever.
- O rebentamento de uma conduta de água quando a mesma está a ser sujeita a obras é um risco previsível e, até, provável, pelo que se exigia que a Recorrente o representasse e o prevenisse.

vision



Ac STA 9/9/2010, 0816/09

- I - É ilegal a construção que não respeita a implantação prevista no licenciamento.
- II - Ao não actuar, através dos serviços de fiscalização, impondo o respeito pelos condicionamentos do licenciamento, a autarquia age ilícita e culposamente, tornando-se responsável pelos danos sofridos por proprietário contíguo que, mercê da implantação da referida construção, viu diminuídas a exposição solar, luminosidade e privacidade da sua habitação.

vision



Ac. STA, 4/12/2002, 047609

- I - Provando-se que os serviços camarários sabiam que uma obra licenciada e em curso, em que se executavam escavações, desaterros e terraplanagens, «não respeitava as mais elementares normas de segurança», impõe-se concluir, à luz do disposto nos artigos 2º e 138º do RGEU, que sobre tais serviços impendia o dever de agir por forma a eliminar o perigo que da obra advinha.
- II - Não tendo os referidos serviços observado esse dever de agir, o respectivo município é civilmente responsável pelos danos sofridos por terceiros, resultantes de o prosseguimento daquela obra ter provocado a derrocada de um prédio contíguo.

vision



Ac STA 2/4/2008, 0958/07

- V - Não se tendo provado que determinado muro, propriedade de autarquia local, ruiu devido a falta de conservação - provou-se que o muro não denotava, para um indivíduo comum, que estivesse em vias de ruir ou desmoronar e que, no dia em que ocorreu o desmoronamento se abateu sobre a cidade um forte temporal, chovendo em quantidades anormalmente elevadas em Lisboa, tendo a chuva provocado vários danos na cidade - não pode concluir-se pela existência da ilicitude do comportamento dos órgãos ou agentes do/s ente/s público/s a quem competia velar pela respectiva conservação.

vision



Ac. STA, 27/2/2007, 0937/06 – projecto arquitectura

- III – A entrega de projecto acompanhada da declaração de conformidade, mas em que realmente não era observada a determinação do alvará de loteamento sobre o uso exclusivo das edificações para habitação e se propunha a utilização do rés do chão a construir para loja de comércio, constitui ilícito culposo do autor do projecto subscritor daquela declaração, o qual funciona como título de imputação objectiva dos efeitos danosos (ou uma parte deles) aos lesados seus mandantes nos termos dos art.ºs 500.º n.º 1 e 571.º do CCiv.
- IV – A aprovação do projecto assim apresentado, bem como o posterior licenciamento da construção e emissão de licença de utilização demonstram incumprimento do art.º 17.º do DL 445/91 e são actos ilegais e culposos dos agentes e órgãos do município.
- V – A concorrência de culpas – dos agentes e órgãos do município, com a do projectista, determina a graduação do dever de indemnizar do município.

vision



Ac STA, 10/9/2012, 0844/11

- I - Nos termos do art. 6o, n.o 6 do Dec. Lei 445/91, de 20/11 "as declarações de responsabilidade dos autores dos projectos das especialidades constituem garantias bastantes do estrito cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, dispensando a sua verificação prévia pelos serviços camarários, com excepção dos projectos de arquitectura no que respeita ao aspecto exterior dos edifícios e respectivos condicionamentos urbanísticos".
- Dispensa legal de verificação pela Administração municipal

vision



Ac. STA 24.5.2000, 041194

- II - A mesma deliberação (de demolição de um muro) não incorre em vício de ofensa de caso julgado, relativamente a sentença que indeferira pedido de embargo de obra nova formulado por vizinho do destinatário da deliberação, quer porque esse caso julgado não vincula a Administração, atentos os limites subjectivos da decisão do tribunal judicial em causa, quer porque há substancial diferença das situações de facto existentes à data daquela decisão e à data da prolação do acto administrativo contenciosamente impugnado: então, o muro estava em construção e, nessa fase, não eram manifestos os riscos para a segurança advenientes dessa obra; agora, a obra está concluída, foram apurados riscos para a segurança e o recorrente não conseguiu arranjar técnico que assumisse a responsabilidade da obra.

vision



Focos problemáticos

- O risco em abstracto e o risco em concreto: A linha divisória pouco nítida entre actividades “normais” e actividades “especialmente perigosas”
- A possibilidade de cumulação de pedidos (responsabilidade por um licenciamento ilícito e objectiva por não controlo de uma actividade especialmente perigosa)?
- Possibilidade de demandar privados conjuntamente com a administração?
 - Possibilidade de apreciação de actos ou relações de direito privado pelos tribunais administrativos, desde que se verifique existir um factor de conexão administrativo substantivamente forte (dominante)
- A diluição da fronteira entre culpa e ilicitude e a sua aproximação da responsabilidade pelo risco

vision



Focos problemáticos

- Responsabilidade pelo risco e responsabilidade por actos lícitos (as medidas pós-catástrofe)? A revogação de actos por alteração superveniente das circunstâncias? Suficiência da indemnização pelo sacrifício?
- O relevo dos princípios da prevenção e da precaução:
 - A avaliação do risco e a emissão de juízos técnicos (a cargo das entidades públicas); o controlo negativo do Juiz (não intolerabilidade da decisão administrativa ou plausibilidade da mesma)
 - O ónus da prova no âmbito do princípio da precaução: a recusa de inversão do ónus sem base legal para o efeito
- Acórdão TCA Sul, de 7 de Março de 2013, proc. 04612/09 (traseira de rede eléctrica nacional)

vision



Conclusões



- A gestão do risco apresenta-se atualmente como uma variável imperativa ao nível das políticas de ordenamento do território, devendo ser criados, designadamente ao nível dos instrumentos de gestão territorial, mecanismos que minimizem as vulnerabilidade e o impacto dos processos perigosos e, deste modo, reduzam os seus impactes sociais, económicos e ambientais.
- Precisamente por não se terem, durante largos anos, considerado os riscos no processo de planeamento e de gestão do território, estes acabaram por potenciar a elevada susceptibilidade que caracteriza muitas áreas do território nacional.

vision



- O desenvolvimento urbanístico tanto pode gerar uma maior vulnerabilidade aos riscos naturais, como pode servir de ambiente propício para a implementação de medidas para a sua mitigação efectiva.
- A identificação do papel que o direito do urbanismo deve desempenhar perante as catástrofes naturais exige a definição de uma estratégia coerente e de um enquadramento global dos riscos no âmbito do planeamento, da mesma forma que requer a clarificação e completude das formas de acção e de reacção no âmbito da gestão urbanística.

vision



- Neste quadro, o instituto da responsabilidade poderá sempre intervir – sobretudo tendo por pano de fundo uma cada vez maior objectivização da responsabilidade – mas com limitações, sobretudo quanto maior for a magnitude dos danos provocados.
- O recurso a esquemas compensatórios inovadores, que saem dos quadros da responsabilidade civil: a preferência, no âmbito do planeamento, pela perequação em detrimento da indemnização

vision

Vídeo da apresentação



The image shows a video player interface. At the top left, the logo for 'CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS' is displayed in black and red text. Below the logo, contact information is provided: 'Largo do Limoeiro 1149-048 - Telef.: 218845600 - Fax: 218845615 Email: cej@mail.cej.mj.pt | www.cej.mj.pt'. A black banner below the logo contains the text: 'Direito do urbanismo', 'Dulce Lopes, Assistente na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra: Direito do urbanismo e prevenção de catástrofes naturais', and 'Centro de Estudos Judiciários - Auditório 16.03.2017 11:30'. The main video frame shows a woman, Dulce Lopes, sitting at a table with a microphone and a laptop. A nameplate in front of her reads 'CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS' and 'Dulce Lopes'. The video player controls at the bottom show a progress bar at 00:00:31, a total duration of 01:26:11, and various playback icons. At the bottom left, there are logos for 'FCT' (Fundação para a Ciência e a Tecnologia) and 'FCCN' (Faculdade de Ciências Jurídicas da Universidade de Coimbra). The website 'www.fccn.pt' is listed at the bottom right.

→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/1hx489cgrl/flash.html>

8.

**Execução dos planos,
perequação e
indenização**

Jorge Carvalho



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

EXECUÇÃO DOS PLANOS, PEREQUAÇÃO E INDEMNIZAÇÃO

Jorge Carvalho*

Vídeo da apresentação



→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/416bieb4w/flash.html>

* Professor Associado Convidado na Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

9.

**A proteção jurídica
dos terceiros em
matéria urbanística**

Francisco Paes Marques



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

A PROTEÇÃO JURÍDICA DOS TERCEIROS EM MATÉRIA URBANÍSTICA

Francisco Paes Marques*

Vídeo da apresentação



→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/7xhej45x8/flash.html>

* Professor Auxiliar na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

10.

Planeamento urbanístico – da elaboração dos planos urbanísticos ao seu contencioso

Anabela Coito



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

PLANEAMENTO URBANÍSTICO
– DA ELABORAÇÃO DOS PLANOS URBANÍSTICOS AO SEU CONTENCIOSO

Anabela Coito*

Apresentação *Power Point*



Planeamento Urbanístico:
Da elaboração dos planos
urbanísticos ao seu
contencioso

Direção-Geral do Território

Centro de Estudos Judiciários | 17 de
março de 2017



1

* Chefe da Divisão de Regulação e Assessoria Jurídica da Direção Geral do Território.

Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

Planeamento Urbanístico:

Da elaboração dos planos urbanísticos ao seu contencioso

1. Planeamento urbanístico: características e objeto
2. Os planos urbanísticos no sistema de gestão territorial
3. O procedimento de formação dos planos urbanísticos
4. Regimes de Invalidez e contencioso dos planos urbanísticos

Anabela Coito
Divisão de Regulação e Assessoria Jurídica (DRAJ)



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

Planeamento urbanístico: características, objeto e objetivos

Planeamento urbanístico - atividade de gestão municipal que consiste na definição do **regime de ocupação, uso e transformação do solo** numa determinada área do território, considerando as suas características físicas e morfológicas, a evolução demográfica, as necessidades das populações e as perspetivas de desenvolvimento económico, social e cultural e sustentável.

1. **Características:**
 - Complexo
 - Dinâmico
 - Integrado nos mais diversos domínios ambientais, ecológicos, de proteção dos recursos naturais e gestão das atividades (coordenação de interesses públicos e privados)
 - Participado por todos, entidades da administração direta e indireta do estado, entidades representativas dos interesses a ponderar e particulares
2. **Objeto:**
 - Espaço/território (o plano é um “instrumento”)



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

Classificação do solo:

O **regime de uso do solo** (disciplina relativa à respetiva ocupação, utilização e transformação) é estabelecido exclusivamente pelos planos municipais e intermunicipais através da classificação e qualificação do solo.

- A **classificação** do solo determina o destino básico dos terrenos e assenta na distinção entre solo rústico e solo urbano;
- A **qualificação** do solo define, com respeito pela sua classificação, o conteúdo do seu aproveitamento por referência às potencialidades de desenvolvimento do território, fixando os respetivos usos dominantes e, quando admissível, a edificabilidade (Decreto Regulamentar n.º15/2015, de 19 de agosto).



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

Classificação do solo:

- **Solo urbano** - o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação;
- **Solo rústico** - aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que não seja classificado como urbano;



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

Classificação do solo: (art.º 71.º e 72.º do RJIGT)

- O novo conceito de solo urbano deixa de incluir o solo urbanizável procurando limitar a expansão urbana e a expectativa de urbanizar e assim incentivar e promover a reabilitação urbana (pese embora se tenha estabelecido um regime transitório que pretende salvaguardar os direitos dos cidadãos, mas que não perpetua a expectativa de urbanização).
- A reclassificação de solo rústico para urbano passa a depender:
 - da inexistência de áreas urbanas disponíveis e comprovadamente necessárias ao desenvolvimento económico e social e à indispensabilidade de qualificação urbanística;
 - da demonstração da necessidade, da indispensabilidade, da viabilidade e da sustentabilidade económica e financeira da transformação do solo,
 - Da elaboração, revisão ou alteração de plano de pormenor com efeitos registais;
 - De contratualização (contrato de urbanização que fixe os encargos urbanísticos das operações, do respetivo prazo de execução e das condições de redistribuição de benefícios e encargos, considerando os custos envolvidos)
 - Da conclusão/execução das operações urbanísticas previstas no prazo previsto no plano, sob pena de caducidade (art.º 72.º n.º 8)



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

2. Os planos urbanísticos no sistema de gestão territorial

Planos urbanísticos: integrados num sistema de gestão territorial

- **Enquadrado por 2 diplomas fundamentais:**
 - **Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo** (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio);
 - **Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (NRJIGT)** – DL n.º 80/2015, de 14 de maio e legislação complementar
- **Organizado em 4 âmbitos:**
 - Nacional;
 - Regional ;
 - **Intermunicipal;**
 - Municipal.



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

2. Os planos urbanísticos no sistema de gestão territorial

▪ Suportado em:

- **2 tipos** de instrumentos de gestão territorial (IGT):
 - **Programas** – sem eficácia plurisubjetiva
 - **Planos** – com eficácia plurisubjetiva (vinculam direta e imediatamente os particulares)

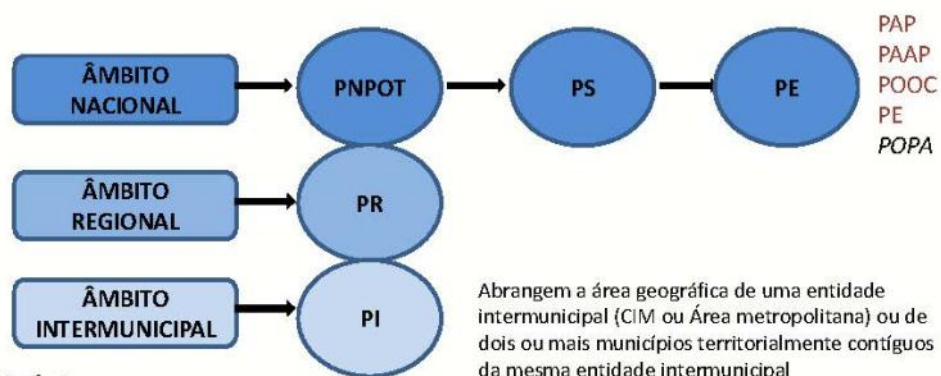


Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

▪ PROGRAMAS TERRITORIAIS SÃO INSTRUMENTOS DE NATUREZA ESTRATÉGICA E PROGRAMÁTICA (SEM EFICÁCIA PLURISUBJETIVA)

(PNPOT, PS, PE, PR, PI).

Vinculam apenas as entidades públicas, sem prejuízo das normas de intervenção sobre a ocupação e utilização dos espaços florestais que vinculam direta e imediatamente os particulares



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

▪ **PLANOS TERRITORIAIS : INSTRUMENTOS DE NATUREZA OPERACIONAL E REGULAMENTAR (COM EFICÁCIA PLURISUBJETIVA)**

Vinculam entidades públicas e ainda, direta e imediatamente, os particulares. São os únicos IGT que estabelecem o regime de uso do solo (art.º 46.º LB e 3.º RJIGT; 43.º LB e 70.º RJIGT)

ÂMBITO INTERMUNICIPAL

PDI
PUI
PPI

- Os PDI abrangem dois ou mais municípios territorialmente contíguos . **A sua aprovação substitui o PDM para efeitos de definição da disciplina territorial aplicável** (plano metropolitano de OT quando promovido por todos os municípios que integram uma área metropolitana)
- Os PUI e PPI abrangem parte do território contíguo dos municípios a que respeitam

A existência de **PDI, PUI ou PPI** exclui a possibilidade de existência de planos municipais do mesmo tipo – art.º 44.º, n.º 5 da LB.

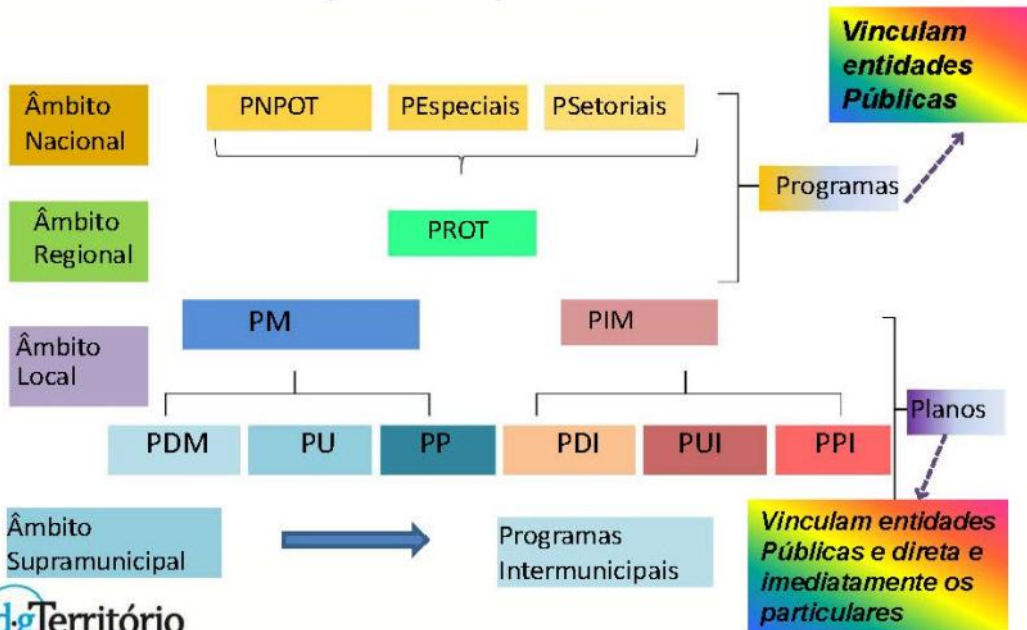
ÂMBITO MUNICIPAL

PDM
PU
PP (PPRU, PPS, PIER)



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

Princípio da tipicidade dos IGT:



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

2. Os planos urbanísticos no sistema de gestão territorial

Planos Urbanísticos (Planos Territoriais)

Os planos intermunicipais e municipais são instrumentos de natureza regulamentar e estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de ocupação territorial e de organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo, bem como de garantia de sustentabilidade socioeconómica e financeira e da qualidade ambiental (art.º 69.º do RJIGT).

- São planos territoriais de âmbito municipal:
 - O **plano diretor municipal** é de elaboração obrigatória, salvo se os municípios optarem pela elaboração de um plano diretor intermunicipal, e estabelece, nomeadamente, a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, a política municipal de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, o modelo territorial municipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva e as relações de interdependência com os municípios vizinhos. É um instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais. (Art.º 43.º, n.º 3 da LB; art.º 95.º do RJIGT)



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

2. Os planos urbanísticos no sistema de gestão territorial

Sistema Nacional de Informação Territorial SNIT

VOU ESTÁ Em Página Inicial > Sistemas de Informação > SNIT > ICT em vigor (SNIT) > Acesso Simplex

Acesso Simplex

O acesso simples permite consultar os instrumentos de gestão territorial (IGT) em vigor de uma forma simples e direta, buscando pelo seu índice e região, o concelho e o tipo de plano pretendido. Indica-se a consulta com a seleção de uma Região, seguidamente deverá escolher um concelho e, posteriormente, o tipo de IGT que se pretende visualizar. Se pretender visualizar a listagem de todos os IGT em vigor selecionar "todos". É possível consultar as peças escritas (regulamentos), bem como os planos aplicados dos IGT (planos), no caso de sua existência.

Região	Concelho	Tipo de plano	Barómetro
<input type="checkbox"/> AVEIRO <input type="checkbox"/> BEJA <input type="checkbox"/> BRAGA <input type="checkbox"/> COVILHÃ <input type="checkbox"/> FARO <input type="checkbox"/> GUARDA <input type="checkbox"/> LISBOA <input type="checkbox"/> MADEIRA <input type="checkbox"/> PORTO <input type="checkbox"/> SETÚBAL <input type="checkbox"/> TRÁS-OS-MONTES <input type="checkbox"/> VIANA DO CASTELO <input type="checkbox"/> VILA REAL <input type="checkbox"/> ALGARVE	<input type="checkbox"/> COVILHÃ <input type="checkbox"/> FARO <input type="checkbox"/> LISBOA <input type="checkbox"/> MADEIRA <input type="checkbox"/> PORTO <input type="checkbox"/> SETÚBAL <input type="checkbox"/> TRÁS-OS-MONTES <input type="checkbox"/> VIANA DO CASTELO <input type="checkbox"/> VILA REAL <input type="checkbox"/> ALGARVE	<input type="checkbox"/> TUDO <input type="checkbox"/> Programa Nacional da Política de Ordenamento do Ter. <input type="checkbox"/> Plano de Ordenamento do Arco Europeu <input type="checkbox"/> Plano de Ordenamento de Águas Públicas <input type="checkbox"/> Plano de Ordenamento da Zona Costeira <input type="checkbox"/> Plano Regional de Ordenamento do Território <input checked="" type="checkbox"/> Plano Diretor Municipal <input type="checkbox"/> Plano de Urbanização <input type="checkbox"/> Plano de Pormenor Total de 5 regiões 1 região(s) selecionada(s)	Barómetro: Território: 4,1 Utilizado: 4,1 Inativo: 4,2 n.º de pesquisas: >> avaliação e sugestões


Procurar



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

2. Os planos urbanísticos no sistema de gestão territorial

O acesso duplo permite consultar os Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) em vigor de uma forma simples e direta, bastando para isso indicar a região, o concelho e o tipo de plano pretendido. Inicia-se a consulta com a seleção de uma Região, seguidamente deverá escolher um concelho e, posteriormente, o tipo de IGT que se pretende visualizar. Se pretender visualizar a legislação de Lisboa os IGT em vigor selecionar "Lisboa". É possível consultar as peças escritas (requerimento), bem como as peças gráficas dos IGT (plantas), no caso da sua existência.

Região

 Total de 3 regiões (7 registos) selecionada(s)


Concelho
 LISBOA
 ABRANTES
 ALCANTARA
 ALCOBAGA
 ALCOGETE
 ALENQUER
 ALMADA
 ALMORIM
 ALMURQUIM
 ALVARAIZ
 Total de 52 concelhos (51 registos) selecionado(s)

Tipo de plano
 IGUOS
 Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
 Plano de Ordenamento de Área Protegida
 Plano de Ordenamento de Abertura de Águas Públicas
 Plano de Ordenamento da Orla Costeira
 Plano Regional do Ordenamento do Território
 Plano Diretor Municipal
 Plano de Urbanização
 Plano de Urbanismo
 Total de 15 tipos de planos (15 registos) selecionado(s)

Barómetro:
 Realidade: 4.1
 Utilidade: 4.1
 Injeção: 4.2
 n.º de pesquisas: [>> avaliação e sugestões](#)

[5 REGISTOS] Imprimir pesquisa Imprimir listagem

IGT	Região	Concelho	Designação	Dinâmica	Publicação D.R.	Data D.R.	Hr. D.R.	
PDM	LISBOA E VALE DO TEJO	LISBOA	LISBOA	2ª ALTERAÇÃO SIMPLIFICADA	49130/2019/2017	21/2/2017	40:05	VER PLANTAS
PDM	LISBOA E VALE DO TEJO	LISBOA	LISBOA	1ª CONFERENCIA MATERIAL	DECL 58/2015	1/4/2015	64:05	
PDM	LISBOA E VALE DO TEJO	LISBOA	LISBOA	1ª RETIFICAÇÃO	DECI 57/2015	1/4/2015	64:05	
PDM	LISBOA E VALE DO TEJO	LISBOA	LISBOA	1ª ALTERAÇÃO SIMPLIFICADA	80160/2014/2015	8/5/2014	28:05	
PDM	LISBOA E VALE DO TEJO	LISBOA	LISBOA	REFORMA	49130/1122/2012	30/4/2012	16:05	


 Direcção-Geral do Território

Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017


2. Os planos urbanísticos no sistema de gestão territorial (PDM de Lisboa)


LISBOA > Selecione uma planta

Planos de Ordenamento - 1 - Serviços Administrativos e Informação de Utilidade Pública
 Planos de Ordenamento - 1 - Serviços Administrativos e Informação de Utilidade Pública
Planos de Ordenamento - 2 - Infraestruturas de Espaço Público
 Planos de Ordenamento - 2 - Infraestruturas de Espaço Público
 Planos de Ordenamento - 2 - Infraestruturas de Espaço Público
 Planos de Ordenamento - 3 - Infraestruturas de Espaço Público
 Planos de Ordenamento - 3 - Infraestruturas de Espaço Público
 Planos de Ordenamento - 3 - Infraestruturas de Espaço Público
 Planos de Ordenamento - 3 - Infraestruturas de Espaço Público
 Planos de Ordenamento - 3 - Infraestruturas de Espaço Público

Tipo de Planta:

O ficheiro está pronto - clique aqui para




 Direcção-Geral do Território

Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

2. Os planos urbanísticos no sistema de gestão territorial: legenda da PO do PDM de Lisboa

ESPA

- Nível Arqueológico II
- Nível Arqueológico III

PATRIMÓNIO EDIFICADO E PAISAGÍSTICO

- Imóveis Classificados
- Imóveis em Vias de Classificação
- Objetos Singulares e Lojas de Referência Histórica e/ou Artística
- Imóveis
- NÍVEL ARQUEOLÓGICO I - Área / Restos das Cercas de LISBOA

d.gTerritório
Direção-Geral do Território

Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

2. Os planos urbanísticos no sistema de gestão territorial: Plantas de condicionantes I e II do PDM de Lisboa (Plantas 8 e 9)

d.gTerritório
Direção-Geral do Território

Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

2. Os planos urbanísticos no sistema de gestão territorial: Plantas de condicionantes I e II do PDM de Lisboa (legenda)



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

Planos Territoriais (municipais)

- São planos territoriais de âmbito municipal (cont.):
 - O **plano de urbanização** desenvolve e concretiza o plano diretor municipal e estrutura a ocupação do solo e o seu aproveitamento, definindo a localização das infraestruturas e dos equipamentos coletivos principais (art.º 98.º e ss.).

Pode abranger:

- Qualquer área do território do município incluída em **perímetro urbano** por plano diretor municipal eficaz e, ainda, os solos rústicos complementares de um ou mais perímetros urbanos, que se revelem necessários para estabelecer uma intervenção integrada de planeamento;
- Outras áreas do território municipal que possam ser destinadas a usos e a funções urbanas, designadamente à localização de instalações ou parques industriais, logísticos ou de serviços ou à localização de empreendimentos turísticos e equipamentos e infraestruturas associados.



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

2. Os planos urbanísticos no sistema de gestão territorial: planos de urbanização

Região: Total de 5 regiões 1 região(s) selecionada(s)

Concelho: Total de 52 concelhos 1 concelho(s) selecionado(s)

Tipo de plano: Total de 15 tipos de plano 1 tipo(s) de plano(s) selecionado(s)

Barómetro: Facilidade 4,1, Utilidade 4,1, Imagem 4,2

n.º de pesquisas: >> avaliação e sugestões

(15 REGISTOS) Limpar pesquisa

ID	CONCELHO	TIPO DE PLANO	TÍTULO	DATA DE CRIAÇÃO	DATA DE ATUALIZAÇÃO	ÁREA (ha)	VER PLANTAS
PU	LISBOA	1ª ZONA ENVOLVENTE	PLANO DE ZONAMENTO DE ZONA ENVOLVENTE	2010-08-27	2011-03-07	1.12	VER PLANTAS
PU	LISBOA	1ª ZONA ENVOLVENTE	PLANO DE ZONAMENTO DE ZONA ENVOLVENTE	2010-08-27	2011-03-07	1.12	VER PLANTAS
PU	LISBOA	1ª ZONA ENVOLVENTE	PLANO DE ZONAMENTO DE ZONA ENVOLVENTE	2010-08-27	2011-03-07	1.12	VER PLANTAS
PU	LISBOA	1ª ZONA ENVOLVENTE	PLANO DE ZONAMENTO DE ZONA ENVOLVENTE	2010-08-27	2011-03-07	1.12	VER PLANTAS
PU	LISBOA	1ª ZONA ENVOLVENTE	PLANO DE ZONAMENTO DE ZONA ENVOLVENTE	2010-08-27	2011-03-07	1.12	VER PLANTAS



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

2. Os planos urbanísticos no sistema de gestão territorial: Plano de Urbanização Carnide/Luz – Planta de Zonamento qualificação do espaço urbano

LISBOA > Selecione uma planta

- Planta de Zonamento - Zona Envoltente
- Planta de Zonamento - Zona Envoltente
- Planta de Zonamento - Substituição Operativa de Planos de Zonamento - SUC/UC

Verificação no Google Maps



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

2. Os planos urbanísticos no sistema de gestão territorial: Plano de Urbanização Carnide/Luz – Planta de Zonamento qualificação do espaço urbano



d.gTerritório
Direção-Geral do Território

Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

2. Plano de Urbanização Carnide/Luz – Planta de Zonamento qualificação do espaço urbano (legenda)

	VIAS PRINCIPAIS EXISTENTES		ESPAÇOS RESIDENCIAIS A CONSOLIDAR - TRAÇADO A
	VIAS PRINCIPAIS OBJECTO DE INTERVENÇÃO		ESPAÇOS RESIDENCIAIS A CONSOLIDAR - TRAÇADO B
	VIAS DE DISTRIBUIÇÃO LOCAL EXISTENTES		ESPAÇOS RESIDENCIAIS A CONSOLIDAR - TRAÇADO C
	VIAS DE DISTRIBUIÇÃO LOCAL PROJECTADAS		ESPAÇOS RESIDENCIAIS A CONSOLIDAR - TRAÇADO D
	VIAS DE DISTRIBUIÇÃO LOCAL PROPOSTAS		ESPAÇOS DE USO ESPECIAL DE EQUIPAMENTOS A CONSOLIDAR
	VIAS DE DISTRIBUIÇÃO LOCAL A REPERFILAR		
	PRAÇA PROPOSTA		
	AZINHAGAS / TRÂNSITO CONDICIONADO		
	PERCURSOS PEDONAIS EXISTENTES		

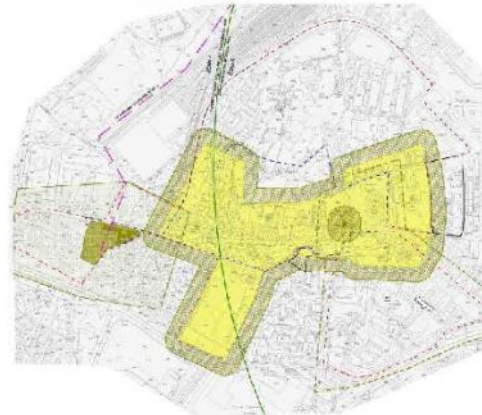
d.gTerritório
Direção-Geral do Território

Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

2. Os planos urbanísticos no sistema de gestão territorial: Plano de Urbanização

Carnide/Luz – Planta de Condicionantes









LISBOA > Seleccione uma planta



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

2. Os planos urbanísticos no sistema de gestão territorial: Plano de Urbanização



Carnide/Luz – Planta de Condicionantes (legenda)

<p> SERVIDÃO MILITAR E AERONÁUTICA DO AEROPORTO DE LISBOA (Decreto 48542 de 24/8/68)</p> <p> LNHA AT</p> <p> RECINTO ESCOLAR</p> <p> IMÓVEL CLASSIFICADO</p>	<p> CONJUNTO EM VIAS DE CLASSIFICAÇÃO</p> <p> ZONA DE PROTEÇÃO A IMÓVEL CLASSIFICADO OU EM VIAS DE CLASSIFICAÇÃO (Lei 107/01 de 8/9)</p> <p> ZONA "NON AEDIFICANDI" DE PROTECÇÃO À QUINTA DO BOM NOME (Portaria MEN 3/11/70)</p> <p> ZONA ESPECIAL DE PROTECÇÃO À QUINTA DO BOM NOME</p>
--	--

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO MAR, DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

DEPÓSITO Nº 03.11.06/PU/01/2013/108

EM 05AGO2013



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

Planos Territoriais (municipais)

- São planos territoriais de âmbito municipal (cont.):

- O plano de pormenor:

- Desenvolve e concretiza em detalhe as propostas de ocupação de qualquer área do território municipal, estabelecendo regras sobre a implantação das infraestruturas e o desenho dos espaços de utilização coletiva, a implantação, a volumetria e as regras para a edificação e a disciplina da sua integração na paisagem, a localização e a inserção urbanística dos equipamentos de utilização coletiva e a organização espacial das demais atividades de interesse geral;

- Adota o conteúdo material apropriado às condições da área territorial a que respeita, aos objetivos e aos fundamentos técnicos previstos nos termos de referência e na deliberação municipal que determinou a sua elaboração.

Pode adotar as seguintes modalidades específicas:

- Plano de intervenção no espaço rústico;
- Plano de pormenor de reabilitação urbana;
- Plano de pormenor de salvaguarda.



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

2. Os planos urbanísticos no sistema de gestão territorial: Plano de pormenor de reabilitação urbana da Madragoa

Região: FERREIRA DO ZÉZERE GÓLGÓIA LISBOA LISBOA NOROCCIDENTAL LISBOA ORIENTAL MADEIRA MAFRA MOURA PORTAL NEGRU

Concelho: Total de 5 regíões: 1 regíões(em) selecionado(s)

Total de 32 concelhos: 1 concelho(s) selecionado(s)

Tipo de plano: Plano de Ordenamento do Território Plano de Ordenamento da Orla Costeira Plano Regional de Ordenamento do Território Plano Diretor Municipal Plano de Urbanização Plano de Pormenor Plano Inter municipal de Ordenamento do Território Decl. Natural Plano Nacional da Água

Total de 15 tipos de planos: 1 tipo(s) de plano(s) selecionado(s)

Barómetro:
Facilidade: 4,1
Utilidade: 4,1
Imagem: 4,2

n.º de pesquisas: >> avaliação e sugestões

Procurar

(34 REGISTOS) Limpar pesquisa Imprimir listagem

PP	TEJO	TEJO	TEJO	TEJO	TEJO	TEJO	TEJO		
PP	ENFOJA E VALE DO TEJO	ENFOJA E VALE DO TEJO	ENFOJA E VALE DO TEJO	REABILITAÇÃO URBANA DO PARQUE ORIENTE	1ª PUBLICAÇÃO	A/MSO 26/97/2008	4/11/2008	214 BS	VER PLANOS
PP	ENFOJA E VALE DO TEJO	ENFOJA E VALE DO TEJO	ENFOJA E VALE DO TEJO	REABILITAÇÃO URBANA DA MADRAGOA	1ª PUBLICAÇÃO	A/MSO 28/07/2016	17/7/2016	129 BS	VER PLANOS
PP	LISBOA E VALE DO TEJO	LISBOA E VALE DO TEJO	LISBOA E VALE DO TEJO	REABILITAÇÃO URBANA DO CAMPUS DE CAMPOLIDE	1ª PUBLICAÇÃO	A/MSO 9664/2014	26/8/2014	163 BS	VER PLANOS
PP	LISBOA E VALE DO TEJO	LISBOA E VALE DO TEJO	LISBOA E VALE DO TEJO	SALVAGUARDA DA DAIXA FOMEAQUINA	1ª PUBLICAÇÃO	A/MSO 7/26/2011	18/3/2011	35 BS	VER PLANOS



Centro de Estudos Judiciários

Lisboa, 17 de março de 2017

2. Os planos urbanísticos no sistema de gestão territorial: Plano de pormenor de reabilitação urbana da Madragoa (Planta de implantação – síntese e programação)

Planta de implantação - síntese e programação
 Planta de Implantação - Síntese e Programação
 Planta do Anexo I - Anexo da Planta de Implantação do Plano
 Planta do Anexo II - Plano Indutivo que Constitui o Plano de Administração do Património Cultural
 Planta do Anexo V - Plano Indutivo em que Habita Ser Esculpido o Umo do Profetismo do Estado

Ver localização no Google Maps



d.gTerritório
 Direção-Geral do Território

Centro de Estudos Judiciários

Lisboa, 17 de março de 2017

2. Os planos urbanísticos no sistema de gestão territorial: Plano de pormenor de reabilitação urbana da Madragoa (Planta de implantação – síntese e programação)



d.gTerritório
 Direção-Geral do Território

Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

2. Os planos urbanísticos no sistema de gestão territorial: Plano de pormenor de reabilitação urbana da Madragoa (legenda da Planta de implantação – síntese e programação)

	Espaços Centrais e Residenciais - Traçado Urbano A		Imóveis classificados de Interesse Nacional ou Público
	Espaços		Imóveis classificados de Interesse Municipal
	Espaços		Logradouros Verdes Permeáveis a Preservar
	Unidade UEExe1		Eixo comercial
	Unidade		Equipamentos Propostos
	Log		Atravessamento pedonal existente
	PIS		Atravessamento pedonal proposto
	Edi		Estação de metro prevista

Direção-Geral do Território

Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

2. Os planos urbanísticos no sistema de gestão territorial: Plano de pormenor de reabilitação urbana da Madragoa (Planta de condicionantes)

Planta de Condicionantes

- Planta de Implantação - Madragoa Urbana
- Planta de Implantação - Síntese Programática
- Planta de Anexo I - Área da Área de Intervenção do Plano
- Planta de Anexo IV - Zona Imobiliária Classificada de Interesse Municipal
- Planta de Anexo V - Base Imobiliária para o Plano de Ordenamento do Território para o Território

Ver localização no Google Maps

Direção-Geral do Território

Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

2. Os planos urbanísticos no sistema de gestão territorial: Plano de pormenor de reabilitação urbana da Madragoa (Planta de condicionantes - legenda)

Imóveis classificados e em vias de classificação

	Monumento Nacional 3199 - Aqueduto das Águas Livres, seus Aferentes
	Zona de proteção dos imóveis 322
	Zona especial Co
	Imóvel de Interesse Cultural Im 476
	Imóvel de Interesse Cultural CML 31 - Edifício CML 32 - Edifício 17 a 23 CML 33 - Edifício torneja

Fitomonumento

	Alameda
	Árvore isolada
	Área de Protecção

Outros condicionantes

	Instalações militares
--	-----------------------

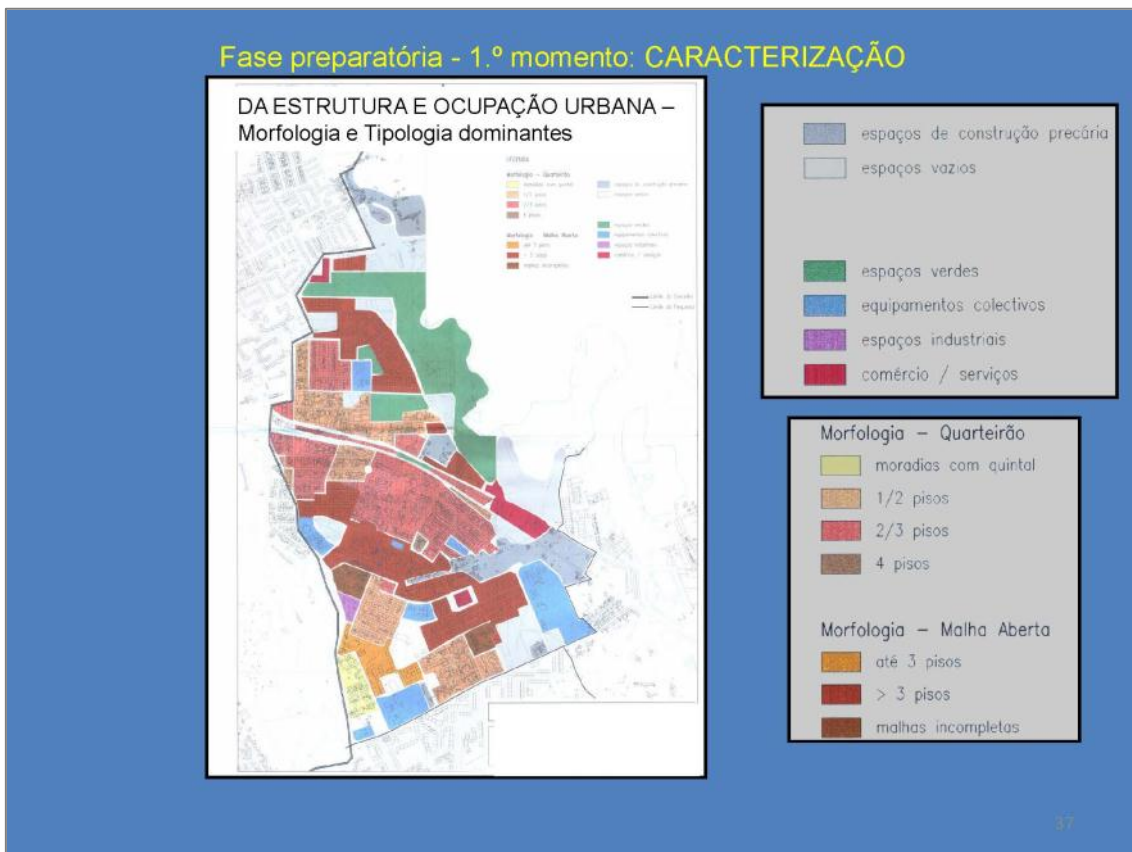
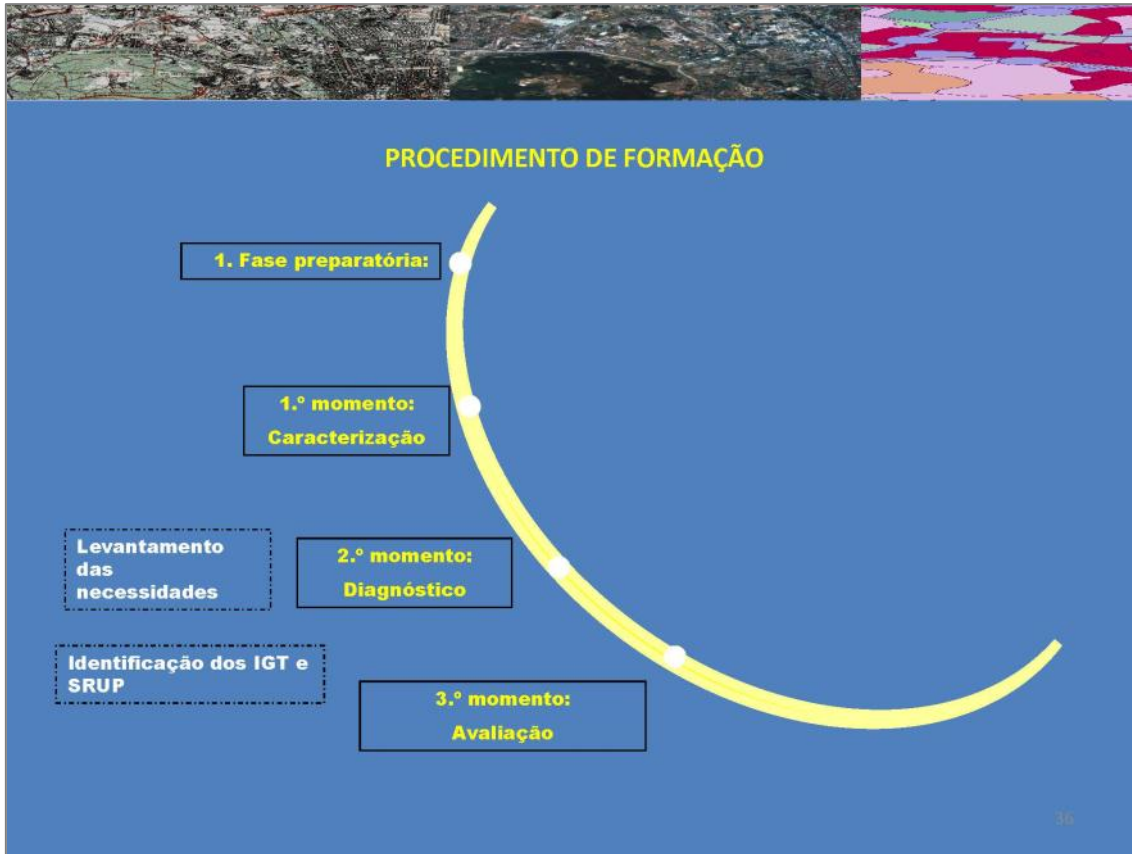
PROCEDIMENTO DE FORMAÇÃO

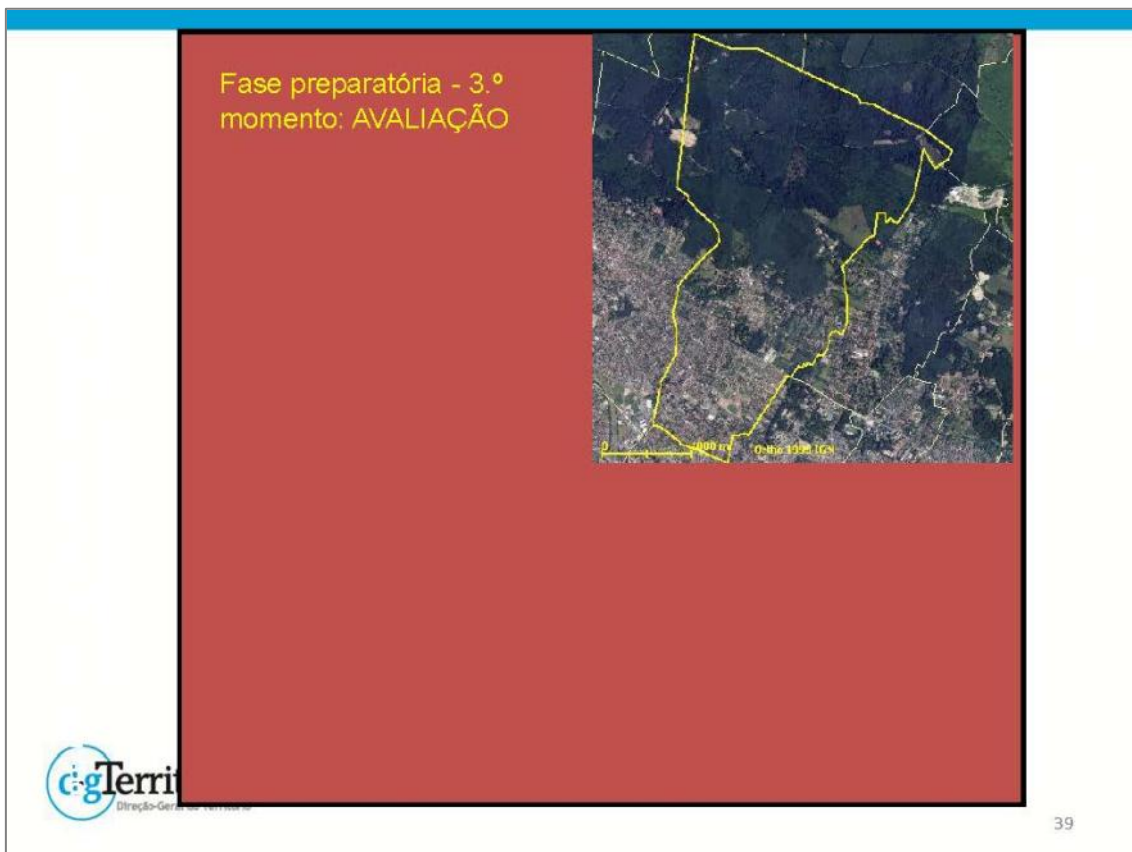
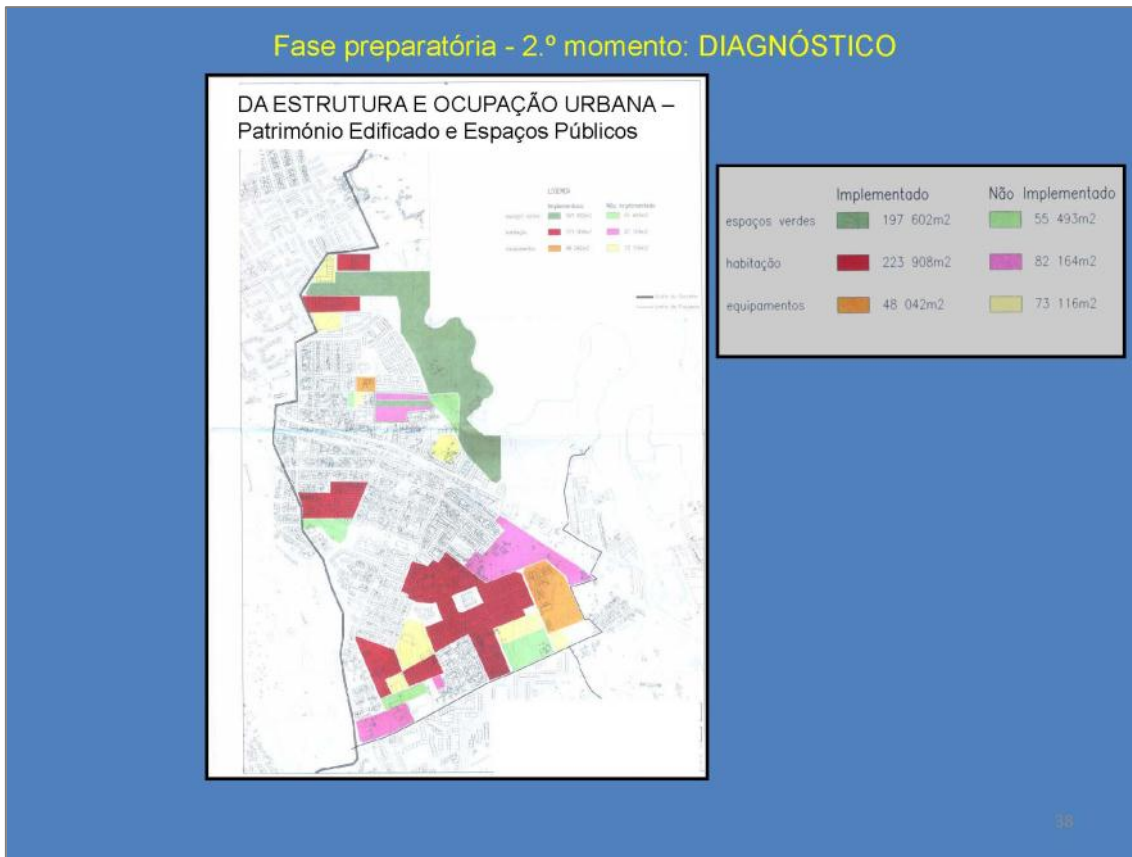
```

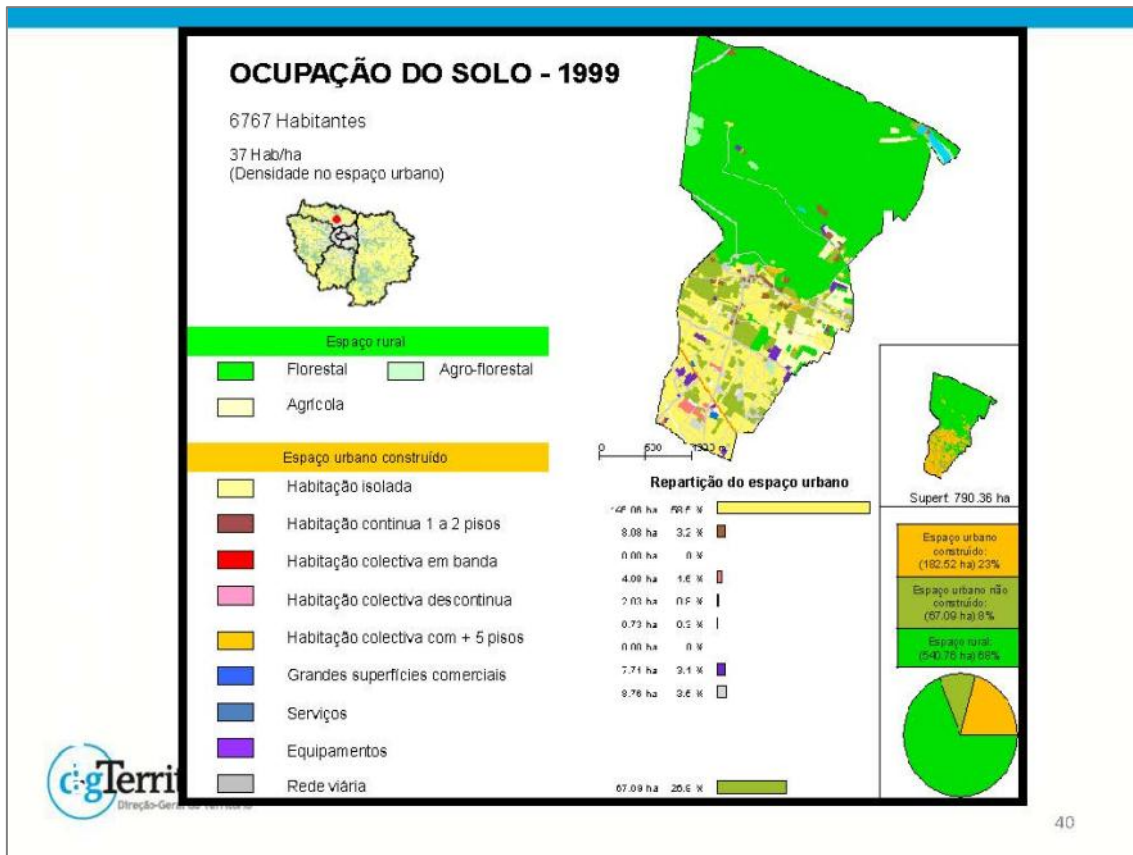
    graph TD
      A[1. Fase preparatória: oportunidade e escolha] --> B[2. Fase de Elaboração]
      B --> C[3. Participação Pública]
      C --> D[4. Aprovação em Assembleia municipal (ou ratificação)]
      D --> E(PUBLICAÇÃO)
      
      subgraph Box1 [ ]
        direction TB
        A1[Deliberação de elaborar até Aprovação da versão a submeter a Discussão Pública]
      end
      
      subgraph Box2 [ ]
        direction TB
        A2[Publicação do aviso até envio da versão final do plano à Assembleia Municipal]
      end
  
```

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

276







Fase preparatória - 3.º momento: AVALIAÇÃO

- Identificação dos Instrumentos de Gestão Territorial com incidência na área (os que já existem e os que se encontrem em preparação) e ponderação para assegurar a compatibilidade
- Indicação das normas de outros Instrumentos de Gestão Territorial a alterar ou revogar – se for possível
- Identificação das condicionantes territoriais: SRUP

➔ **Decisão de elaborar um plano**

41



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

3. O procedimento de formação dos planos urbanísticos

Etapas/fases do procedimento:

2. Fase da elaboração em sentido amplo:

1.º momento: Deliberação fundamentada de elaborar o plano (CM):

- prazo para elaboração do plano (considera-se concluída com a aprovação do plano em assembleia municipal – art.º 92.º/1 do RJIGT) – o não cumprimento dos prazos estabelecidos determina a caducidade do procedimento (art.º 76.º n.º 7 de RJIGT),
- identificação da duração do período de participação preventiva (apresentação de sugestões, observações, contributos, propostas de ocupação, etc.) - não inferior a 15 dias,
- definição dos termos de referência (indicadores para a elaboração do plano),
- acompanhada do REOT Local (se não existir, um relatório de avaliação especificamente elaborado para o efeito – art.º 202.º do RJIGT) ex: REOT CM Porto aprovado em 28julho2015, REOT CM Lisboa aprovado em 26outubro 2016,
- e da ponderação sobre a avaliação ambiental estratégica do Plano (DL n.º; (art.º 76.º, 78.º, 88.º, 189.º do RJIGT)

2.º momento: período de participação preventiva

- Publicação em DR do aviso do início do procedimento, com a deliberação de elaborar o plano (extrato da ata), para participação preventiva
- Divulgação na comunicação social, na PCGT e no sítio da internet do município.



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

3. O procedimento de formação dos planos urbanísticos

2. Fase da elaboração em sentido amplo:

3.º momento: Elaboração em sentido estrito (acompanhamento e concertação):

I - No PDM (artigos 83.º e 84.º do RJIGT e Portaria n.º 277/2015, de 10/9):

- Acompanhamento assegurado na PCGT pela **comissão consultiva (CC)**: constituída por despacho do presidente da CCDR publicado no DR, após uma reunião preparatória entre a CM e a CCDR que tem como principais objetivos:
 - apreciar a deliberação de elaborar o plano e respetiva fundamentação sustentada no REOT Local (art.º 83.º n.º 5) quanto às normas legais e regulamentares aplicáveis e IGT com os quais o PDM se deve compatibilizar
 - elaborar proposta de composição da CC.
- **Composição da CC:**
 - CCDR que coordena e preside
 - entidades representativas dos interesses a salvaguardar,
 - Entidades com responsabilidades ambientais específicas (ERAE) que definem o âmbito da avaliação ambiental estratégica e acompanham a elaboração do relatório ambiental,
 - CM,
 - Representante da área metropolitana ou da CIM, dos municípios vizinhos, das entidades com co-jurisdição no território municipal (ex: administração dos portos)



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

3. O procedimento de formação dos planos urbanísticos

2. Fase da elaboração em sentido amplo:

3.º momento: Elaboração em sentido estrito (acompanhamento e concertação):

I - No PDM (artigos 83.º e 84.º do RJIGT e Portaria n.º 277/2015, de 10):

- **Funcionamento da CC: pelo menos duas reuniões em plenário**
 - 1.ª reunião: apresentação e apreciação da proposta de plano e do relatório ambiental, apresentação das propostas de exclusão da REN e da RAN e aprovação do respetivo regulamento interno
 - 2.ª reunião (em conferência procedimental): ponderação e votação final da proposta de plano, incluindo na ata as posições manifestadas e a deliberação final da CC sobre a proposta de plano (parecer favorável, desfavorável ou favorável condicionado)
 - Pode ainda reunir em plenário sempre que convocada pela CM para apreciar alterações significativas no âmbito dos trabalhos ou da programação,
 - eventuais **reuniões setoriais** de concertação de interesses e resolução de conflitos, sem carácter deliberativo
 - possibilidade da CC pedir parecer a entidades não representadas em função das matérias em discussão;



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

3. O procedimento de formação dos planos urbanísticos

2. Fase da elaboração em sentido amplo:

3.º momento: Elaboração em sentido estrito (acompanhamento e concertação):

I - No PDM (artigos 83.º e 84.º do RJIGT e Portaria n.º 277/2015, de 10): CC

- A deliberação da CC aprovada na última reunião plenária com a posição dos representantes dos serviços e entidades da administração direta ou indireta do Estado nela representadas substitui os pareceres que aqueles serviços e entidades devem emitir sobre o plano (art.º 84.º n.º 2 do RJIGT)
- Caso um dos representantes não manifeste, expressa e fundamentadamente, a sua discordância com as soluções propostas no plano ou não compareça à última reunião da CC nem manifeste a sua posição até à data da reunião, considera-se que nada tem a opor à proposta de PDM,
- **Parecer final da CCDR** sobre o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, a conformidade ou compatibilidade da proposta de PDM com os programas territoriais existentes e a análise sobre o Relatório Ambiental: traduz uma **decisão global definitiva e vinculativa** para toda a Administração Pública (incluindo a CM) – art.º 85.º n.º 1 e 4 do RJIGT (15 dias após deliberação da CC, acompanhado da ata da CC)



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

3. O procedimento de formação dos planos urbanísticos

2. Fase da elaboração em sentido amplo:

3.º momento: Elaboração em sentido estrito (acompanhamento e concertação):

II – Acompanhamento nos PU e PP:

- A CM elabora previamente a proposta de plano e o acompanhamento é facultativo (art.º 86.º n.º 1 do RJIGT):
- A CM solicita o acompanhamento que entender necessário (realização de reuniões ou emissão de pareceres) à CCDR ou às entidades representativas dos interesses a ponderar e ERAE
- **Conferência procedimental:**
 - A CM apresenta a proposta de plano e o relatório ambiental à CCDR que envia (em 10 dias) a documentação às entidades representativas dos interesses a ponderar e às ERAE e convoca para realização da conferência procedimental (no prazo de 20 dias a contar da data da expedição da documentação), através da PCGT,
 - Funcionamento : regulado no CPA com as necessárias adaptações (art.º 77.º ss) mas não funciona como um órgão colegial – apenas uma reunião em que as entidades se manifestam em simultâneo sobre a proposta de plano (**conferência de coordenação? Conferência deliberativa? No PP com efeitos registais?**)



Centro de Estudos Judiciários

Lisboa, 17 de março de 2017

3. O procedimento de formação dos planos urbanísticos

2. Fase da elaboração em sentido amplo:

3.º momento: Elaboração em sentido estrito (acompanhamento e concertação):

II – Acompanhamento nos PU e PP:

- Conferência procedimental (cont.):
 - A ata da conferência procedimental substitui os pareceres que os serviços e entidades devem emitir sobre o plano (art.º 86.º, n.º 3 e 84.º n.º 2 do RJIGT)
 - Caso não seja manifestada, expressa e fundamentadamente, discordância com as soluções propostas no plano ou a entidade não compareça na data marcada para a reunião nem manifeste a sua posição até essa data, considera-se que nada tem a opor à proposta de PU/PP.



Centro de Estudos Judiciários

Lisboa, 17 de março de 2017

3. O procedimento de formação dos planos urbanísticos

2. Fase da elaboração em sentido amplo:

3.º momento: Elaboração em sentido estrito (acompanhamento e concertação):

Concertação

com as entidades que tenham discordado expressa e fundamentadamente da proposta de plano nos 20 dias após o parecer final da CCDR no PDM e da ata da conferência procedimental no PU/PP (eventual e facultativo) - se não for possível o consenso, a CM opta pelas soluções que considere mais adequadas, salvaguardando a respetiva legalidade (art.º 87.º RJIGT)



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

3. O procedimento de formação dos planos urbanísticos

2. Fase da elaboração em sentido amplo:

4.º momento:

- CM altera a proposta de plano em resultado do parecer final da CCDR no PDM ou da ata da conferência procedimental no PU/PP (e da concertação, se for o caso),
- e aprova a versão do plano a submeter a discussão pública (com todos os elementos que o integram e complementam)



CONTEÚDO DOCUMENTAL DO PLANO

PDM	PU	PP
Art. 96.º	Art. 100.º	Art. 107.º

CONTEÚDO MATERIAL DO PLANO

PDM	PU	PP
Art. 97.º	Art. 99.º	Art. 102.º

Concluída a fase de elaboração em sentido estrito/accompanhamento (e de eventual concertação nos PU/PP), o plano já deve ter o seu conteúdo material e documental devidamente definido e estabilizado

51



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

3. O procedimento de formação dos planos urbanísticos

3. Fase de participação pública (art.º 89.º do RJIGT):

1.º momento: Aviso de abertura e realização do período de discussão pública

O aviso é publicado no DR e divulgado na comunicação social, na PCGT e no sítio da internet do município (com a antecedência de 5 dias) e indica:

- A duração do período de discussão pública: 30 dias para PDM e 20 dias para PU/PP (úteis – art.º 87.º do CPA);
- A forma como se processa a participação
- As datas e locais onde se realizam eventuais sessões públicas de apresentação do plano
- Os locais onde está disponível a proposta de plano, o relatório ambiental, o parecer final da CCDR no PDM e a ata da conferência procedimental no PU/PP e demais pareceres, e ainda os resultados da concertação quando houver.

Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

3. O procedimento de formação dos planos urbanísticos

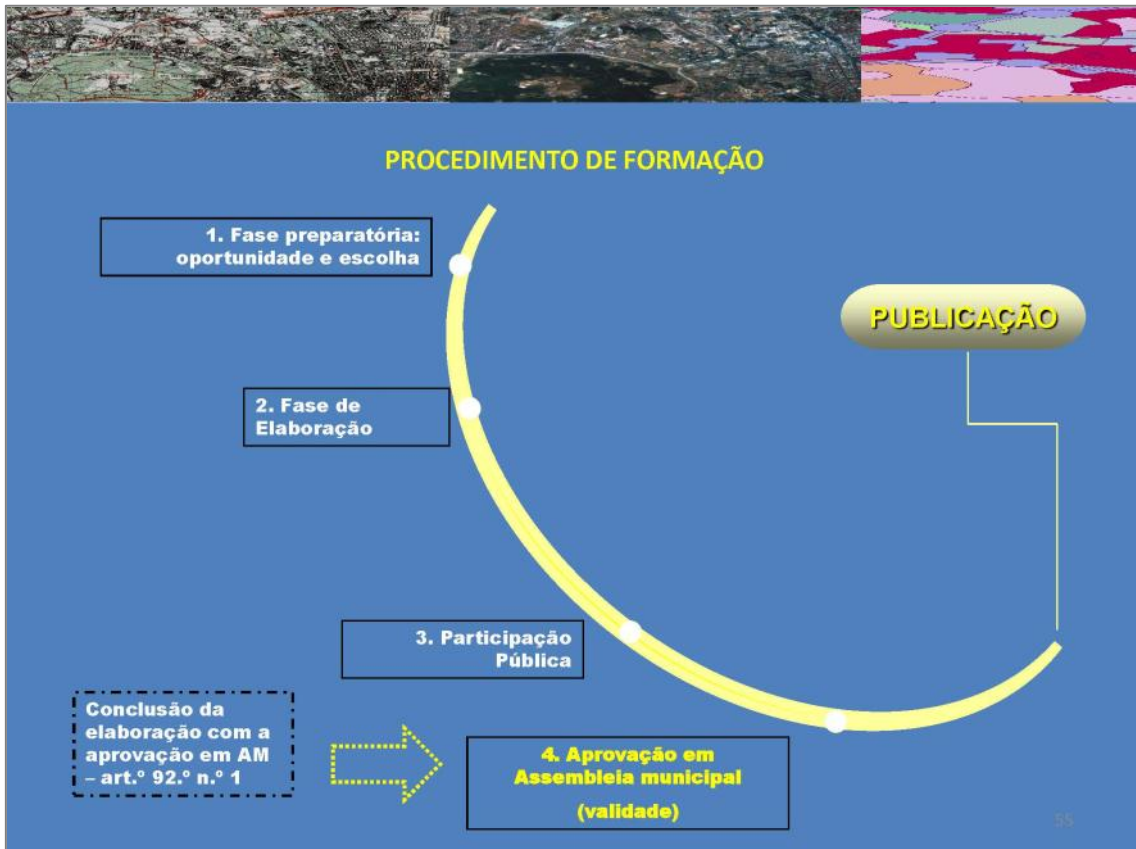
3. Fase de participação pública:

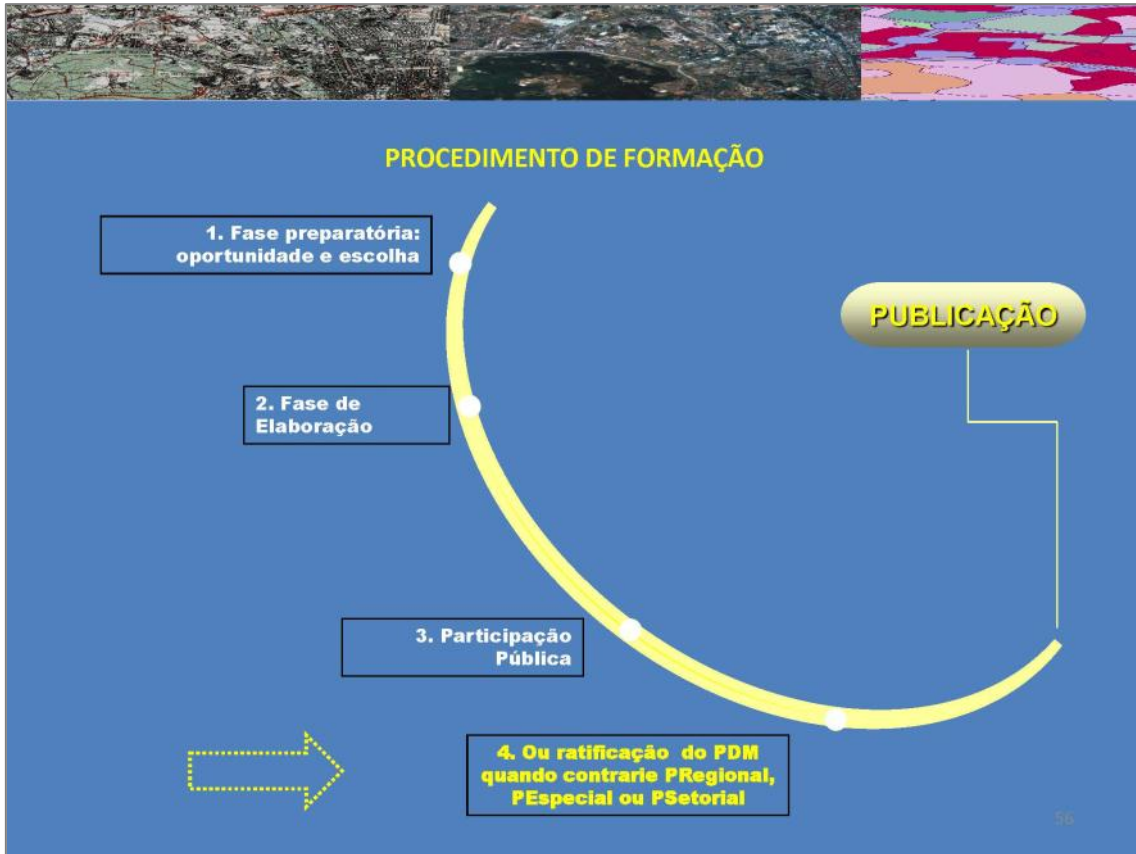
2.º momento: Ponderação dos resultados e resposta às reclamações:

- Análise de todos os contributos/sugestões/reclamações apresentados durante o período de discussão pública
- Ponderação sobre os contributos que justificam ajustamentos do plano e preparação das respostas fundamentadas, comunicadas por escrito aos interessados que tenham invocado:
 - Desconformidades/incompatibilidades com programas ou planos territoriais e projetos que devam ser ponderados nas previsões do plano
 - Desconformidade com disposições legais e regulamentares aplicáveis
 - Lesão de direitos subjetivos
- Divulgação da ponderação sobre os resultados da discussão pública na comunicação social, na PCGT e no sítio da internet do município

3.º momento: ajustamentos da proposta de plano e elaboração da versão final para aprovação, em função dos resultados da discussão pública

Nota: pode haver necessidade de levar o plano novamente a discussão pública se as alterações introduzidas tiverem implicações relativamente a propostas que colidam com os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares e não estejam fundamentadas nas participações recolhidas durante a discussão pública.

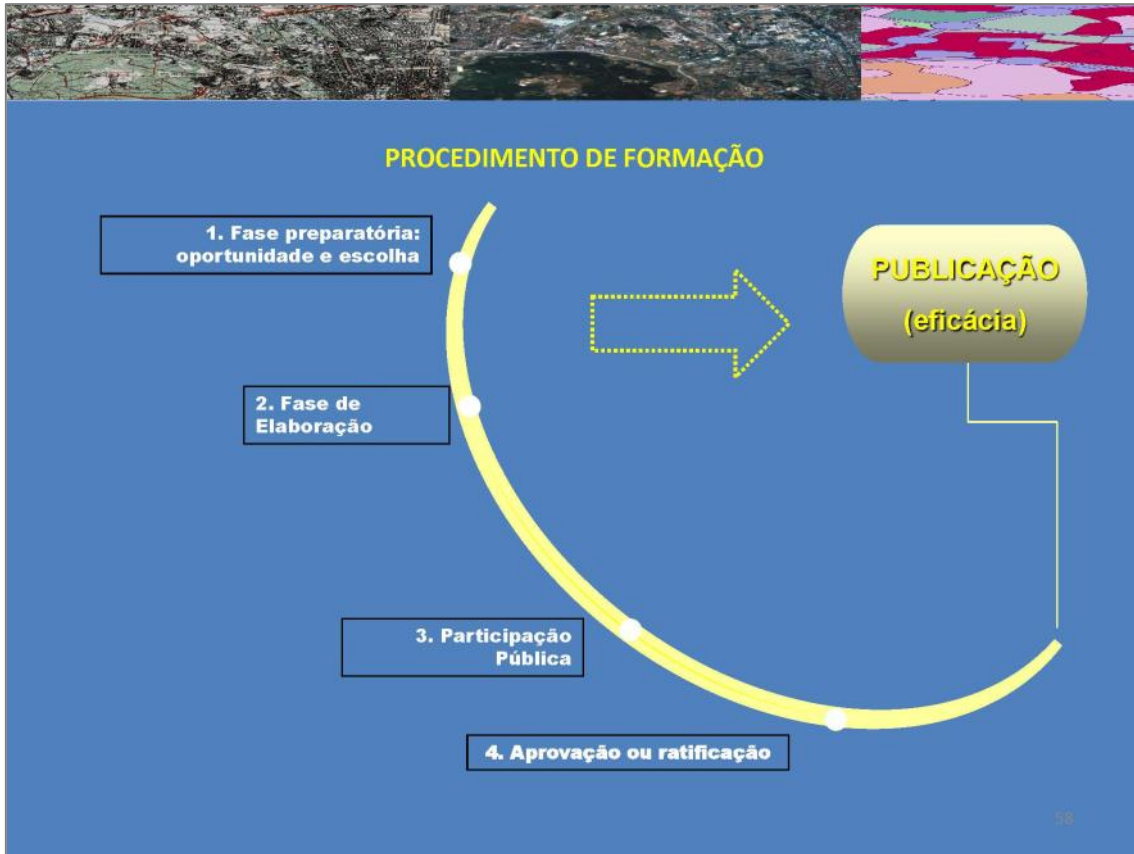




Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

RATIFICAÇÃO DOS PLANOS TERRITORIAIS (art.º 90.º e 91.º)

- **Plano diretor intermunicipal ou plano diretor municipal** ratificado pelo Governo quando ocorram situações em que é suscitada pelo órgão responsável pela sua aprovação (conselho metropolitano da área metropolitana, assembleia intermunicipal da CIM ou assembleia municipal) a sua incompatibilidade com:
 - ✓ Programa setorial;
 - ✓ Programa regional;
 - ✓ Programa especial.
- **A ratificação tem carácter excecional** e tem como efeito a revogação ou alteração das normas dos programas setoriais, regionais ou especiais incompatíveis com as opções intermunicipais ou municipais.



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

3. O procedimento de formação dos planos urbanísticos

PUBLICAÇÃO - Eficácia jurídica dos IGT

- A eficácia jurídica dos instrumentos de gestão territorial depende da sua publicação no **Diário da República** (artigo 191.º, n.º 1 do NRJIGT), o que significa que os IGT só produzem efeitos jurídicos externos a partir da sua publicação oficial. As deficiências na publicação podem equivaler à falta de publicação (obrigando a nova publicação).
- Assegurada através do Sistema de Submissão Automática dos Instrumentos de Gestão Territorial (SSAIGT)

DEPÓSITO - Direito à informação

- O depósito na DGT desempenha a função de repositório centralizado e de publicitação dos IGT, cujo acesso e consulta pública por todos os interessados se pretende garantir, por meio da disponibilização online no Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT).
- **Direito à informação** - A entidade responsável pela elaboração (CM) e pelo depósito dos IGT (DGT) deve criar e manter atualizado um sistema que assegure o direito à informação (artigos 12.º da LBPSOTU e 5.º, n.º 3 do NRJIGT).



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

Planos Territoriais	Procedimento	Elementos sujeitos a Publicação (obrigatórios)	Norma Legal (Artigos RJIGT)
Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT): PDM PU PP	Elaboração/ Revisão*	Deliberação da AM que aprova / revê Regulamento Planta de ordenamento /zonamento /implantação Planta de Condicionantes	191.º / 4/ f) *119.º/ 3
	Alteração	Deliberação da AM que aprova a alteração ou declaração da CM*	119.º/ 1 191.º / 4/ f)
	Alteração por adaptação	No Regulamento: Disposições regulamentares alteradas Republicação integral, se for o caso Nas Plantas e Peças Gráficas: Extrato da parte alterada Republicação integral da planta e peças gráficas alteradas ou da(s) Folha(s) alterada(s) / corrigida(s), se for o caso*	191.º / 4/ k) *121.º / 3
	Alteração Simplificada		123.º * 191.º / 5



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

Planos Territoriais	Procedimento	Elementos sujeitos a Publicação (obrigatórios)	Norma Legal (Artigos RJIGT)
Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIMOT) P Metropolitano OT (áreas metropolitanas) PDIM PUIM PPIM	Elaboração / Revisão	Deliberação do Conselho Metropolitano da Entidade Intermunicipal/das assembleias municipais ou da assembleia intermunicipal que aprova / revê Regulamento Planta de Ordenamento/ Zonamento/ Implantação Planta de condicionantes	191.º/4/ g 110.º/ 2 e 3 112.º /1 e 2

Nota: Aos planos intermunicipais aplicam-se as disposições relativas aos planos municipais com as necessárias adaptações e especificidades constantes dos artigos 110.º a 113.º do NRJIGT – (cfr. art.º 110.º n.º 2 e 114.º)



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

3. O procedimento de formação dos planos urbanísticos

NORMAS ORIENTADORAS PARA A PUBLICAÇÃO

- **A Lei sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas** - Lei n.º 74/98, de 11/11 com as alterações introduzidas pela Lei n.º 2/2005, de 24/1, Lei n.º 26/2006, de 30/6, Lei n.º 42/2007, de 24/8 e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11/7 (designadamente, o Artigo 6.º para as alterações e republicação);
- **As Regras de logística na elaboração de atos normativos do Governo** - Anexo II da RCM n.º 29/2011, de 11/7 (que aprova o Regimento do Conselho de Ministros), alterada e republicada pela RCM n.º 51/2013, de 8/8, e posteriormente alterada pela RCM n.º 23/2015, de 20/4;
- **O Regulamento de Publicação de Atos no DR (Artigo 9.º - Retificações)** – aprovado pelo Despacho Normativo nº 15/2016, de 21/12 (2.ª Série)
- Portaria n.º 245/2011, de 22/6 – **Sistema de Submissão Automática dos IGT (SSAIGT)**



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

3. O procedimento de formação dos planos urbanísticos

4. Publicação e depósito dos planos urbanísticos

SSAIGT Sistema de Submissão Automática para Publicação e Depósito de Instrumentos de Gestão Territorial

BEM-VINDO AO SSAIGT

No dia 1 de Janeiro de 2017 entrou em funcionamento a Versão 2.1, da plataforma SSAIGT destinando-se ao envio para publicação no Diário da República e para depósito na DGI de todos os processos de:

- ... dos Instrumentos de Gestão Territorial
- ... da Reserva Ecológica Nacional

 Informamos que a partir do dia 10 de dezembro do corrente ano que todos os atos publicados na 2.ª série do Diário da República são sujeitos a pagamento pela entidade que os remete para publicação dando cumprimento ao disposto no ponto nº 1 do artigo 6º do Decreto-Lei nº 43/2016.

Para esclarecer qualquer dúvida pode contactar a INCM por telefone (217810870) ou por email (s-anuncios@incm.pt).

* /Aspas deverão ser submetidos ficheiros com a extensão zip e cuja designação contenha um máximo de 20 caracteres (incluindo extensão).

A submissão automática da Reserva Ecológica Nacional resulta da implementação da medida 424 – REN Digital, integrada no Programa SIMJ-ec-2016.

Optimizado para Google Chrome



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

Revisão do PDM de Cascais: Diário da República - 2.ª série, Aviso n.º 7212-B/2015, de 29 de junho



PARTE H

MUNICÍPIO DE CASCAIS

Aviso n.º 7212-B/2015

Revisão do Plano Diretor Municipal de Cascais — Aprovação

Carlos Carreiras, Presidente da Câmara Municipal de Cascais, torna público que, sob proposta da Câmara Municipal de Cascais, a Assembleia Municipal de Cascais deliberou, na sua Sessão Extraordinária de 25 de junho de 2015, aprovar a Revisão do Plano Diretor Municipal de Cascais, incluindo o Regulamento, a Planta de Ordenamento e a Planta de Condicionantes, que se publicam em anexo ao presente Aviso, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea d) do n.º 4 do artigo 148.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), publicado pelo Decreto-Lei n.º 381/99, de 27 de setembro, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de fevereiro.

E, para que conste, mandei publicar este Aviso e outros de igual teor na comunicação social, na página da internet da Câmara Municipal e nos locais habituais, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 83.º-A e do n.º 2 do artigo 150.º do citado RJIGT.

26 de junho de 2015. — O Presidente da Câmara Municipal de Cascais, Carlos Carreiras.

Deliberação

Jairne Roque de Pinho d'Almeida, Presidente da Assembleia Municipal de Cascais, CERTIFICO, que após aprovação pela Câmara Municipal em reunião de 9 de junho de 2015, da proposta, com o número quinquenta e sessenta do ano dois mil e quinze, agendada no ponto oitavo da respetiva Ordem de Trabalhos, referente à "Revisão do PDM-Cascais — Remessa da Proposta Final do Plano à Assembleia Municipal, para aprovação, e envio da Proposta de Delimitação da Reserva Ecológica Nacional para o Concelho de Cascais à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, para aprovação e publicação", a Assembleia Municipal de Cascais, na sua sessão extraordinária realizada no dia vinte e cinco de junho do corrente ano, aprovou e aprovou por maioria, com 19 votos a favor (14 do PPD/PSD e 5 de CDS/PP) e 18 votos contra (9 do PS, 4 da CDU, 3 do SERCASCAIS — Movimento Independente e 2 da BE), a proposta agendada no ponto um da respetiva Ordem de Trabalhos, referente à "DISCUSSÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA FINAL DO PDM" cuja documentação segue em anexo a esta deliberação e que se compõe de:

PROPOSTA QUINHENTOS E SESSENTA DO ANO DE DOIS MIL E QUINZE, com a deliberação de câmara com os seguintes anexos:
I — Parecer da CCDRLVT ao abrigo do Artigo 78.º do RJIGT
II — Ata da Reunião, de vinte e um de maio de 2015.

III — Relatório de Análise ao Parecer Final da CCDRLVT
IV — Proposta Final de Revisão do Plano Diretor Municipal de Cascais, composta dos seguintes elementos:

Elementos que constituem o plano

- 1 — Regulamento
- 2 — Plantas de ordenamento
- 3 — Plantas de Condicionantes

Elementos que acompanham o plano

- 1 — Estudos de Caracterização
- 2 — Cartas Zonas Insuáveis
- 3 — Mapa de Ruído
- 4 — Carta Educativa
- 5 — Carta de Desporto
- 6 — Carta de Equipamentos e Serviços Sociais
- 7 — ETAC
- 8 — Plano de Desenvolvimento Social
- 9 — Plano Municipal de Redução de Ruído
- 10 — Plano Estratégico de Cascais face às Alterações Climáticas
- 11 — Programa de execução e do Plano de Financiamento
- 12 — Carta de Suscetibilidades
- 13 — Dossier de Suscetibilidades
- 14 — Relatório do Plano
- 15 — Relatório Ambiental

Atos administrativos

- I — Relatório de Prerrogação
- II — Relatório das Alterações

Por ser verdade o certifico

Cascais, 25 de junho de 2015. — O Presidente da Assembleia Municipal, Jairne Roque de Pinho d'Almeida.

TÍTULO I

Disposições gerais

Artigo 1.º

Objeto, âmbito territorial e vinculação

- 1 — O presente Regulamento constitui elemento normativo do Plano Diretor Municipal de Cascais, doravante designado PDM-Cascais.
- 2 — O PDM-Cascais estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial, a política municipal de ordenamento do território e de urba-



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

Revisão do PDM de Cascais: Diário da República - 2.ª série, Aviso n.º 7212-B/2015, de 29 de junho.

Diário da República, 2.ª série — N.º 124 — 29 de junho de 2015

17450-(63)

Identificadores das imagens e respetivos endereços do sítio do SNIT (conforme o disposto no artigo 14.º da Portaria n.º 245/2011)

30104 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_Ordenamento_30104_1.jpg	30111 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_Ordenamento_30111_17.jpg
30104 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_Ordenamento_30104_2.jpg	30112 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_Ordenamento_30112_18.jpg
30105 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_Ordenamento_30105_3.jpg	30112 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_Ordenamento_30112_19.jpg
30105 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_Ordenamento_30105_4.jpg	30113 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_Ordenamento_30113_20.jpg
30106 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_Ordenamento_30106_5.jpg	30113 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_Ordenamento_30113_21.jpg
30106 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_Ordenamento_30106_6.jpg	30114 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_condicionantes_30114_22.jpg
30107 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_Ordenamento_30107_7.jpg	30114 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_condicionantes_30114_23.jpg
30107 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_Ordenamento_30107_8.jpg	30115 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_condicionantes_30115_24.jpg
30107 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_Ordenamento_30107_9.jpg	30115 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_condicionantes_30115_25.jpg
30108 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_Ordenamento_30108_10.jpg	30116 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_condicionantes_30116_26.jpg
30108 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_Ordenamento_30108_11.jpg	30116 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_condicionantes_30116_27.jpg
30109 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_Ordenamento_30109_12.jpg	30117 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_condicionantes_30117_28.jpg
30109 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_Ordenamento_30109_13.jpg	30117 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_condicionantes_30117_29.jpg
30110 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_Ordenamento_30110_14.jpg	30118 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_condicionantes_30118_30.jpg
30110 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_Ordenamento_30110_15.jpg	30118 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_condicionantes_30118_31.jpg
30111 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_Ordenamento_30111_16.jpg	30119 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_condicionantes_30119_32.jpg
	30119 — http://ssaigt.dgterritorio.pt/Planta_de_condicionantes_30119_33.jpg

608753277

Plantas disponibilizadas no SNIT



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. Publicação e depósito dos planos urbanísticos

O acesso duplo permite consultar os instrumentos de gestão territorial (IGT) em vigor de uma forma simples e direta, bastando para isso indicar a região, o concelho e o tipo de plano pretendido. Inicia-se a consulta com a seleção de uma Região, seguidamente deverá escolher um concelho e, posteriormente, o tipo de IGT que se pretende visualizar. Se pretender visualizar a legislação de Lisboa os IGT em vigor selecionar "Lisboa". É possível consultar as peças escritas (requerimento), bem como as peças gráficas dos IGT (planos), no caso da sua existência.

Região

Concelho

Tipo de plano

Barómetro:

Publicidade: 4.1
Utilidade: 4.1
Injeção: 4.2

n.º de pesquisas:
>> avaliação e sugestões

(5 REGISTOS) [Imprimir pesquisa](#) [Imprimir listagem](#)

IGT	Região	Concelho	Designação	Dinâmica	Publicação D.R.	Data D.R.	Hr. D.R.
PDV	LISBOA E VALE DO TEJO	LISBOA	LISBOA	2ª ALTERAÇÃO SIMPLIFICADA	49130/2019/2017	21/2/2017	40 HS
PDV	LISBOA E VALE DO TEJO	LISBOA	LISBOA	1ª CORRECÇÃO MATERIAL	DECL 58/2015	1/4/2015	64 HS
PDV	LISBOA E VALE DO TEJO	LISBOA	LISBOA	1ª RETIFICAÇÃO	001/57/2015	1/4/2015	64 HS
PDV	LISBOA E VALE DO TEJO	LISBOA	LISBOA	1ª ALTERAÇÃO SIMPLIFICADA	8016/2818/2015	8/5/2015	28 HS
PDV	LISBOA E VALE DO TEJO	LISBOA	LISBOA	REVISÃO	49130/1122/2012	30/4/2012	168 HS

dgTerritório
Direção-Geral do Território

Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

DINÂMICA DOS PROGRAMAS E PLANOS TERRITORIAIS

- Os programas e planos territoriais podem ser revistos, alterados, suspensos ou revogados, em função da evolução ou da reponderação das condições económicas, sociais, culturais e ambientais subjacentes à sua elaboração, com fundamento em relatório de avaliação (o relatório de estado do ordenamento do território ou, na sua ausência, o relatório de avaliação elaborado especificamente para o efeito (art.º 77.º, 124.º, 189.º e 202.º))
- A atualização de planos territoriais decorrentes da entrada em vigor de normas legais e regulamentares que não impliquem uma decisão autónoma de planeamento é obrigatória e segue o procedimento da alteração por adaptação (do art.º 121.º do RJIGT), dependendo de declaração da CM (art.º 50.º da LBPOSOTU e 28.º do RJIGT). O prazo para atualização é o que estiver definido no plano que altera, assim como devem ser identificadas as disposições incompatíveis que determinam a alteração do plano preexistente.

Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

1. O contencioso dos planos associado à Problemática da natureza *sui generis* dos planos:

A solução e enquadramento nos meios judiciais existentes depende do que se entenda ser a natureza jurídica dos planos. Regulamento, ato administrativo ou nenhum deles?

A lei refere que os planos urbanísticos (municipais e intermunicipais) são instrumentos de natureza regulamentar (art.º 69.º do RJIGT) – tal como as medidas preventivas e normas provisórias, enquanto medidas cautelares, que têm a natureza de regulamentos administrativos – art.º 136.º do RJIGT

Questão de natureza teórica e doutrinária que, independentemente da previsão normativa, deve ser analisada em função do conteúdo e efeitos jurídicos (vinculação) do plano e não tanto em função da forma que revestem – natureza *sui generis*

A prescrição legal parece resolver do ponto de vista do regime do contencioso dos planos (que é essencialmente um contencioso das normas jurídicas, porque assumem as mesmas características das normas jurídicas: generalidade, abstração e durabilidade)

Os planos territoriais com eficácia plurisubjetiva contêm prescrições que influenciam o conteúdo do direito de propriedade (também os planos especiais até serem revistos ou as suas normas serem transpostas para os PDM),

Contudo o plano surge como uma figura *sui generis* insuscetível de se enquadrar nas formas típicas de atuação da administração pública: é um “ato” (instrumento) de natureza diferente.



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

1. O contencioso dos planos associado à Problemática da natureza sui generis dos planos:

O plano não se encaixa nem no conceito de norma, nem no conceito de ato:

- Não é uma norma porque não é abstrato mas concreto (identifica territorialmente a disciplina urbanística que regula a ocupação do solo nas áreas que abrange de maneira diferente conforme a qualificação que lhe atribui – categorias e subcategorias);
- Não é um ato porque não regula a atuação do indivíduo mas impõe uma ordem que ultrapassa os interesses individuais – o plano não é imediatamente exequível, carecendo a sua concretização dos pareceres, atos ou permissões administrativas aplicáveis ao projeto (ex. controlo prévio das operações urbanísticas, avaliação de impacto ambiental dos projetos, licenciamento industrial, etc) e em função da respetiva localização (parecer do ICNF num parque natural, autorização da CCDR numa área de REN, parecer favorável da entidade regional da RAN numa área de RAN, etc.)



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

1. O contencioso dos planos associado à Problemática da natureza sui generis dos planos:

Por outro lado, os planos têm um conteúdo variado e heterogéneo (conteúdo material e conteúdo documental): são formados por um conjunto de elementos que o compõem e dos quais são indissociáveis: o regulamento (que define as regras jurídicas respeitantes à ocupação, uso e transformação do solo) e as peças gráficas (plantas) representativas da expressão territorial das regras jurídicas que constituem o regulamento

O regulamento tem um carácter normativo: define o conteúdo do direito de propriedade na medida em que contem o regime de uso, ocupação e transformação do solo através de uma classificação (que assenta na distinção entre solo rústico ou urbano) e de uma qualificação (que, atenta a sua classificação, regula o aproveitamento do solo em função da utilização dominante, fixando os usos e a edificabilidade (quando possível) e a integração do solo urbano em categorias que conferem a suscetibilidade de urbanização ou edificação).

Podemos defender que:

- As disposições dos planos têm natureza regulamentar e, ao mesmo tempo, são atos administrativos gerais de conteúdo normativo que vão condicionar a realização de operações urbanísticas
- Quando entra em vigor confere um estatuto determinado aos terrenos abrangidos, com repercussões no seu valor, em função da utilização prevista (permitida ou proibida ou condicionada), constituindo uma restrição aos direitos de propriedade privada, daí as dificuldades em enquadrar os planos nas formas normais de produção de normas jurídicas e de atuação da administração



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

1. O contencioso dos planos associado à Problemática da natureza sui generis dos planos:

Se estivermos a falar de planos de pormenor com efeitos registais que permitem a inscrição dos lotes dele resultantes na matriz e no registo a favor dos proprietários e que constituem verdadeiras operações de loteamento, não esclarecendo a lei se estes planos dispensam ou não os atos de controlo prévio das operações de loteamento no âmbito do RJUE, mais difícil se torna escolher uma única solução para esta problemática

Se podemos defender (mesmo não sendo pacífico) que relativamente à operação de loteamento o PP com efeitos registais, por si só, pode valer para a constituição dos lotes que dele resultam (porque o seu conteúdo documental e material é semelhante), o mesmo já não nos parece que possamos defender para as demais operações urbanísticas que o plano prevê – ou seja, para construir dentro do lote, o privado terá sempre que impulsionar o correspondente procedimento de controlo prévio em função do tipo de operação urbanística que pretende realizar.



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

2. Violação dos planos urbanísticos:

2.1. Por outros planos

2.2. Por atos administrativos de gestão urbanística

2.3. Por atos materiais de realização de operações urbanística



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

2.1. Violação dos planos territoriais por outros planos (art.º 3.º, n.º 4 e 129.º do RJIGT):

O regime de invalidade previsto no RJIGT relativamente à violação de planos urbanísticos por outros planos é o da **nulidade** para (art.º 3.º, n.º 4 e 129.º do RJIGT):

1. as orientações e normas dos programas e planos territoriais que extravasem o respetivo âmbito material (ex. um programa definir o regime de uso do solo; um plano de urbanização estabelecer o regime de gestão numa área de um programa de ordenamento da orla costeira ou de um parque natural);
2. as normas de programas e de planos que violem qualquer programa ou plano territorial com o qual devessem ser compatíveis ou conformes (ex: um PU conflitar com PROT; um PDSM contrariar PROT não tendo sido sujeito a ratificação): A compatibilidade ou a conformidade entre os diversos programas e planos territoriais é condição da respetiva **validade** (art.º 128.º, n.º 1 do RJIGT);

Nota:

- A conformidade pressupõe total identidade de termos de comparação entre o projeto e o plano
- A compatibilidade apenas pressupõe que um dos termos de comparação não contrarie os princípios fundamentais do outro (ou não inviabilize a sua execução), permitindo discrepâncias de conteúdo entre os termos comparados ou disposições



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

2.1. Violação dos planos territoriais por outros planos (art.º 3.º, n.º 4 e 129.º do RJIGT):

O regime de invalidade previsto no RJIGT relativamente à violação de planos urbanísticos por outros planos é o da **nulidade** para (art.º 3.º, n.º 4 e 129.º do RJIGT):

3. os programas e planos territoriais aprovados em violação de instrumentos de ordenamento do espaço marítimo, sempre que não tenham sido previstas as necessárias medidas de compatibilização quando incidam sobre a mesma área ou sobre áreas que, pela interdependência estrutural ou funcional dos seus elementos, necessitem de uma coordenação integrada (art.º 129.º e 25.º).

Sobre esta matéria:

- DL n.º 38/2015 de 12 de março (alterado pelo DL n.º 139/2015 de 30 de julho) que aprovou o Regime Jurídico do Ordenamento e Utilização Privativa do Espaço Marítimo Nacional
- Lei n.º 17/2014, de 10 de abril (que aprovou as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional – LBPOGEM)



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

2.1. Violação dos planos territoriais por outros planos (art.º 3.º, n.º 4 e 129.º do RJIGT):

- A declaração de nulidade do plano (ou de uma das suas disposições) não prejudica os atos administrativo praticados com base no plano (ou na norma)
 - regra aplicável também à declaração de ilegalidade com força obrigatória geral do plano ou de disposições do plano (pelos tribunais administrativos), assim como todas as declarações de nulidade independentemente do vício.

(razões de segurança jurídica e proteção da confiança)



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

2.2. Violação dos planos territoriais por atos administrativos de gestão urbanística (art.º 130.º do NRJIGT e 68.º e 69.º do RJUE) :

Para os atos administrativos que violem planos urbanísticos, o regime de invalidade previsto é também o da nulidade para:

1. Os atos praticados em violação de qualquer plano de âmbito intermunicipal ou municipal aplicável - **no art.º 130.º do RJIGT**
2. As licenças, as autorizações de utilização e as decisões relativas a pedidos de informação prévia previstos no presente diploma que:
 - a) Violem o disposto em plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território, plano especial de ordenamento do território, medidas preventivas ou licença ou comunicação prévia de loteamento em vigor;
 - b) Não tenham sido precedidas de consulta das entidades cujos pareceres, autorizações ou aprovações sejam legalmente exigíveis, bem como quando não estejam em conformidade com esses pareceres, autorizações ou aprovações.

(No art.º 68.º do RJUE)



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

2.2. Violação dos planos territoriais por atos administrativos de gestão urbanística (art.º 130.º do NRJIGT e 68.º e 69.º do RJUE) :

Nota: no atual procedimento de *mera comunicação prévia* (sem prazo) do RJUE, não há lugar à prática de um ato pela CM (nem sequer a emissão de alvará), sendo o comprovativo eletrónico da submissão /apresentação no sistema e do pagamento das taxas título suficiente para dar início à operação urbanística.

Consagrou um regime de fiscalização sucessiva no prazo de 10 anos após a data de emissão do título da comunicação prévia (art.º 35.º n.º 9 do RJUE).



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

2.2. Violação dos planos territoriais por atos administrativos de gestão urbanística (art.º 130.º do NRJIGT e 68.º e 69.º do RJUE) :

Da conjugação do RJIGT com o RJUE, decorre um Regime de nulidade atípica:

De nulidade com prazo – a nulidade não pode ser invocada a todo o tempo, estando sujeita a um limite temporal para a declaração de nulidade pelo órgão que praticou o ato e para a ação administrativa especial – art.º 69.º/4 do RJUE:

- Caduca no prazo de 10 anos:
 1. A possibilidade do órgão declarar a nulidade do ato - declaração administrativa da invalidade (resulta também do art.º 144.º do CPA);
 1. O direito do MP propor a ação administrativa especial se os factos não lhe forem participados naquele prazo (exceto monumentos nacionais e zonas de proteção) – se forem não caduca e a ação pode ser proposta a todo o tempo

Nota: se os factos não forem participados, e de algum modo chegarem ao seu conhecimento, nada impede o MP de interpor a ação dentro desse prazo (legitimidade ativa do MP para o impulso processual)



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

2.2. Violação dos planos territoriais por atos administrativos de gestão urbanística (art.º 130.º do NRJIGT e 68.º e 69.º do RJUE) : **Regime de nulidade atípica:**

Caducidade preclusiva : fixada por motivos de interesse público, de certeza e segurança jurídica - se esse direito caducar, a consequência é a impossibilidade do seu exercício por inércia do seu titular.

A caducidade só opera para a:

- Declaração administrativa da nulidade pelo órgão que praticou o ato
- Ação administrativa especial de impugnação do ato pelo MP se os factos não lhe forem participados (mas não quando a ação tenha sido interposta por outra pessoa com legitimidade ativa porque sendo uma norma excecional não admite aplicação analógica, nem extensiva - art.º 11.º do CC);

O prazo de caducidade verdadeiramente só existe para a declaração de nulidade pelo órgão que o emanou: o outro prazo é para a participação dos factos ao MP e nesse caso não opera a caducidade uma vez que o MP pode propor a ação a todo o tempo.



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

2.2. Violação dos planos territoriais por atos administrativos de gestão urbanística (art.º 130.º do NRJIGT e 68.º e 69.º do RJUE) : **Regime de nulidade atípica:**

Deve aplicar-se a todas as causas de nulidade e não apenas às do art.º 68.º do RJUE; também às do art.º 133.º do CPA e demais regimes legais especiais (ex. SRUP);

Efeitos:

Uma vez verificada a caducidade aquele ato (nulo) já não pode ser declarado nulo mas permanece inválido na ordem jurídica.

O efeito pretendido de segurança jurídica e de proteção da confiança é aparente – se a nulidade for arguida pelos demais sujeitos com legitimidade ativa – que não o MP – não caduca o direito à ação especial que pode ser apresentada a todo o tempo.



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

2.2. Violação dos planos territoriais por atos administrativos de gestão urbanística (art.º 130.º do NRJIGT e 68.º e 69.º do RJUE) :

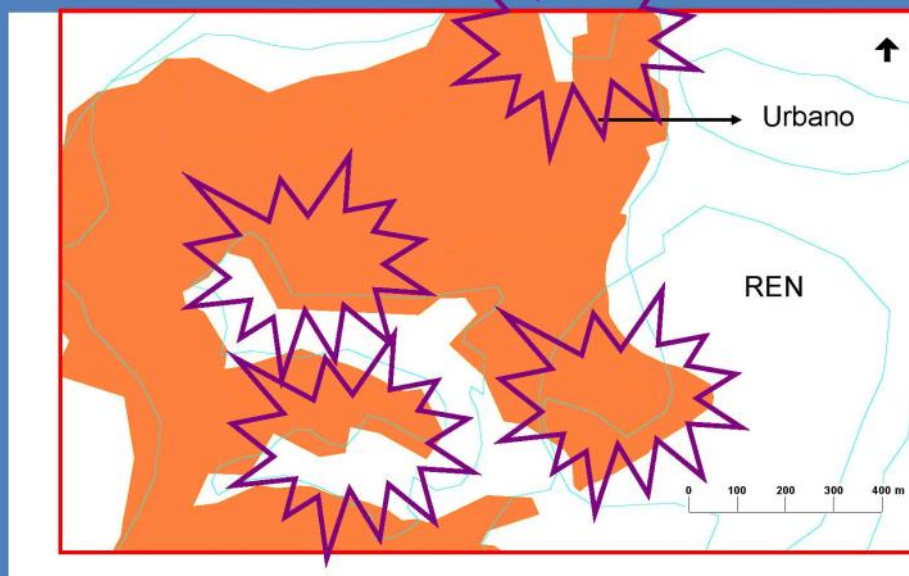
NOTA:

Um ato administrativo de gestão urbanística só pode violar um plano urbanístico quando violar uma norma que constitua uma verdadeira opção do plano e não quando resulte da aplicação de outro regime legal.

Se resultar da aplicação de outro regime legal, a norma violada não é a do plano mas a do regime legal que seria sempre aplicável àquela operação urbanística (ex. REN) e a invalidade é a que resultar desse regime (ex. REN-Nulidade)



Ex: quando exista Conflito entre a Planta de ordenamento /
Planta de condicionantes



83

Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

2.3. Violação dos planos territoriais por atos materiais de realização de operações urbanísticas :

Duas medidas previstas para os atos materiais de realização de operações urbanísticas em violação de plano territorial:

1. Tipificados como ilícito da mera ordenação social (Lei Quadro das Contraordenações Ambientais e do Ordenamento do Território – Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto alterada pelo Decreto-Lei n.º 42-A/2016, de 12 de agosto) a prática de atos em violação de disposições de plano intermunicipal e municipal;
2. Possibilidade de embargo dos trabalhos ou demolição das obras realizadas em violação de plano intermunicipal ou municipal (art.º 132.º do RJIGT) – tal como em violação de medidas preventivas ou normas provisórias (art.º 134.º do RJIGT)



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

3. Mecanismos de reação:

3.1. Garantias jurisdicionais ou contenciosas

Efetivadas, em regra, pelos tribunais administrativos

- a) Ação especial de impugnação de normas e declaração de ilegalidade dos planos urbanísticos com eficácia plurisubjetiva (ou das suas normas) - são **suscetíveis de impugnação contenciosa direta** (art.º 268.º n.º 5 da CRP, art.º 7.º n.º 2 do RJIGT e 72.º ss do CPTA) :
 - i. Com força obrigatória geral
 - ii. Sem força obrigatória geral
- b) Ação de impugnação para declaração de nulidade ou anulação de ato administrativo que se fundamentou em norma de um plano urbanístico, por exceção de ilegalidade – impugnação indireta ou incidental (ex. ato que aprovou a realização de uma operação urbanística) – mas só dá lugar à anulação/declaração de nulidade do ato e não do plano ou da norma do plano, porque só produz efeitos entre as partes;



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

3. Mecanismos de reação:

3.1. Garantias jurisdicionais ou contenciosas:

- c) Se for por omissão, ação para o reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido ou intimação para a prática de ato legalmente devido;
- d) Medidas cautelares de suspensão de eficácia das normas associadas às ações principais;
- e) Ação popular administrativa



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

3. Mecanismos de reação:

3.1. Garantias jurisdicionais ou contenciosas

a) i. Ação administrativa especial para impugnação de normas

A ação administrativa especial para a **impugnação de normas** (art.º 72.º CPTA) tem por objeto a declaração da ilegalidade de normas emanadas ao abrigo de disposições de direito administrativo, por vícios próprios ou derivados da invalidade de atos praticados no âmbito do respetivo procedimento de aprovação

(ex. Regulamentos dos planos municipais de ordenamento do território quando resultem da prática de atos ilegais no decurso do procedimento).

Não pode ser utilizada quando se trate da declaração de ilegalidade com força obrigatória geral com fundamento (n.º 1 do art.º 281.º CRP):

- a) na inconstitucionalidade de quaisquer normas;
- b) na ilegalidade de quaisquer normas constantes de ato legislativo com fundamento em violação de lei com valor reforçado (Lei de Bases).



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

3. Mecanismos de reação:

3.1. Garantias jurisdicionais ou contenciosas

a) i. Ação administrativa especial para impugnação de normas, com força obrigatória geral

LEGITIMIDADE: decorre dos diversos números do art.º 73.º do CPTA

A declaração de ilegalidade com força obrigatória geral pode ser pedida por quem seja prejudicado pela aplicação da norma (**lesado**) ou possa previsivelmente vir a sê-lo em momento próximo, desde que a aplicação da norma tenha sido recusada por qualquer tribunal, em três casos concretos, com fundamento na sua ilegalidade, exceto se for o **Ministério Público** a pedir (oficiosamente ou por requerimento de qualquer pessoa, as associações e fundações defensoras dos interesses em causa e as autarquias locais, independentemente de ter interesse pessoal na demanda com a faculdade de estas se constituírem como assistentes). – art.º 73.º, n.º 1 e 2 do CPTA .



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

3. Mecanismos de reação:

3.1. Garantias jurisdicionais ou contenciosas

a) i. Ação administrativa especial para impugnação de normas, com força obrigatória geral

PRAZOS (Artigo 74.º)

A declaração de ilegalidade pode ser pedida a todo o tempo (art.º 144.º n.º 1 do CPA).

DECISÃO Artigo 75.º

O juiz não está limitado pela causa de pedir: pode decidir com fundamento na ofensa de princípios ou normas jurídicas diversos daqueles cuja violação haja sido invocada.



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

3. Mecanismos de reação:

3.1. Garantias jurisdicionais ou contenciosas

a) i. Ação administrativa especial para impugnação de normas, com força obrigatória geral

EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE ILEGALIDADE COM FORÇA OBRIGATÓRIA GERAL (Artigo 76.º do CPTA)

Produz efeitos desde a data da entrada em vigor do plano (ou daquela disposição com aquela redação) e determina a repristinação (reentrada em vigor) das normas que ela haja revogado (se houver plano anterior – ex. uma alteração/revisão) – **regime de nulidade atípica** similar ao consagrado no CPA (art.º 144.º n.º 3).

○ tribunal pode determinar que os efeitos da decisão se produzam apenas a partir da data do trânsito em julgado da sentença por razões de segurança jurídica, de equidade ou de interesse público de excecional relevo, devidamente fundamentadas.



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

3. Mecanismos de reação:

3.1. Garantias jurisdicionais ou contenciosas

a) i. Ação administrativa especial para impugnação de normas, com força obrigatória geral

EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE ILEGALIDADE COM FORÇA OBRIGATÓRIA GERAL (Artigo 76.º do CPTA)

A retroatividade da declaração de ilegalidade não afeta os casos julgados, nem os atos administrativos praticados com base no plano que entretanto se tenham tornado inimpugnáveis, salvo, neste último caso, quando a norma respeite a matéria sancionatória e se trate de atos desfavoráveis para os destinatários (requisitos cumulativos). Isto é, quando da declaração de ilegalidade da norma resultar uma redução ou exclusão da sanção ou da responsabilidade, deve aplicar-se o regime mais favorável aos destinatários dos atos anteriores.

regime de nulidade atípico similar ao consagrado no CPA (art.º 144.º n.º 1 e n.º 4).



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

3. Mecanismos de reação:

3.1. Garantias jurisdicionais ou contenciosas

a) ii. Ação administrativa especial para impugnação de normas, sem força obrigatória geral

Quando os efeitos de uma norma se produzam imediatamente (sem dependerem de um ato administrativo ou jurisdicional de aplicação – Plano de pormenor com efeitos registais), o lesado ou qualquer pessoa, bem como as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, as autarquias locais e o Ministério Público, independentemente de ter interesse pessoal na demanda (n.º 2 do artigo 9.º) podem requerer a declaração da sua ilegalidade com efeitos circunscritos ao caso concreto para obter a não aplicação da norma.

Trata-se de uma declaração de ilegalidade de uma norma a título principal e independente da prática de um ato administrativo de gestão urbanística (que pode ainda não existir). O interessado pode afastar os efeitos da aplicação da norma, assim evitando a lesão.



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

3. Mecanismos de reação:

3.1. Garantias jurisdicionais ou contenciosas

a) ii. Ação administrativa especial para impugnação de normas, sem força obrigatória geral

EFEITOS:

Limitados ao caso concreto, aos interessados/partes no processo (art.º 73.º, n.º 2 do CPTA)

Apesar da lei nada referir, também deve produzir efeitos desde a entrada em vigor do plano/da norma e repristinatórios, embora só para o caso concreto.



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

3. Mecanismos de reação:

3.1. Garantias jurisdicionais ou contenciosas

b) Ação administrativa especial para impugnação de atos administrativos (art.º 50.º a 65.º do CPTA)

OBJECTO: a anulação ou a declaração de nulidade ou inexistência de um ato administrativo

EFEITOS:

- inter partes (restringem-se ao caso concreto): anulação ou declaração de nulidade do ato impugnado (não da norma do plano)
- a impugnação de um ato administrativo suspende a eficácia desse ato apenas quando esteja em causa o pagamento de uma quantia certa, sem natureza sancionatória, e tenha sido prestada garantia por qualquer das formas previstas na lei tributária.

Ato administrativo impugnável: são impugnáveis

- os atos administrativos com eficácia externa, especialmente aqueles cujo conteúdo seja suscetível de lesar direitos ou interesses legalmente protegidos, ainda que inseridos num procedimento administrativo (Artigo 51.º)
- as decisões materialmente administrativas, proferidas por autoridades não integradas na Administração Pública e por entidades privadas que atuem ao abrigo de normas de direito administrativo.



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

3.1. Garantias jurisdicionais ou contenciosas

b) Ação administrativa especial para impugnação de atos administrativos (art.º 50.º a 65.º do CPTA)

PRAZOS DE IMPUGNAÇÃO (Artigo 58.º do CPTA)

- **atos nulos ou inexistentes:** não está sujeita a prazo (tal como na impugnação contenciosa indireta ou incidental por via da exceção da ilegalidade de uma norma de um plano urbanístico – art.º 37.º e 46.º do CPTA com a ressalva do prazo de 10 anos do art.º 69.º n.º 4 do RJUE para a declaração de nulidade do ato administrativo pelo órgão que o emanou e para a ação administrativa especial pelo MP)
 - **atos anuláveis:**
 - **Um ano**, se promovida pelo Ministério Público (alínea a) do n.º 2 do artigo 58.º do CPTA);
 - **Três meses**, nos restantes casos, podendo ser admitida além deste prazo se não tiver decorrido um ano e se demonstre, com respeito pelo princípio do contraditório, que, no caso concreto, a apresentação atempada da petição não era exigível a um cidadão normalmente diligente, por:
 - A conduta da Administração ter induzido o interessado em erro;
 - O atraso dever ser considerado desculpável, atendendo à ambiguidade do quadro normativo aplicável ou às dificuldades que, no caso concreto, se colocavam quanto à identificação do acto impugnável, ou à sua qualificação como ato administrativo ou como norma;
- Nas situações de justo impedimento (art.º 146.º do CPC).



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

3.1. Garantias jurisdicionais ou contenciosas

b) Ação administrativa especial para impugnação de atos administrativos (art.º 50.º a 65.º do CPTA)

LEGITIMIDADE:

- Qualquer entidade que alegue ser parte na relação material controvertida;
- O Ministério Público ou qualquer pessoa, as associações e fundações defensoras dos interesses em causa e as autarquias locais, independentemente de ter interesse pessoal na demanda (n.º 2 do artigo 9.º)



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

3. Mecanismos de reação:

3.1. Garantias jurisdicionais ou contenciosas

b) Ação administrativa especial para impugnação de atos administrativos (art.º 50.º a 65.º do CPTA)

A ação de impugnação pode ser utilizada para anulação de ato administrativo que se fundamentou na norma de um plano por exceção de ilegalidade (impugnação indireta da norma ou incidental):

Quando os efeitos de uma norma não se produzam imediatamente, mas só através de um ato administrativo de aplicação, pode ser suscitada a questão da ilegalidade da norma aplicada no âmbito do processo dirigido contra o ato de aplicação a título incidental, pedindo a desaplicação da norma (art.º 73.º, n.º 3 do CDPTA).

- Ministério Público deve deduzir o pedido de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral quando tenha conhecimento de três decisões de desaplicação de uma norma com fundamento na sua ilegalidade (seja com efeitos circunscritos ao caso concreto – por via principal -, seja na impugnação de atos em que tenha havido desaplicação da norma - por via incidental, isto é, numa ação de impugnação do ato).
- Tribunal tem o poder-dever de recusar a aplicação de uma norma de um plano urbanístico ilegal ao caso concreto e de anular ou declarar nulo o ato administrativo que se fundamenta nessa norma.



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

3. Mecanismos de reação:

3.1. Garantias jurisdicionais ou contenciosas

c) Declaração de ilegalidade por omissão (Artigo 77.º)

O tribunal administrativo pode pronunciar-se sobre a existência de **situações de ilegalidade por omissão** das normas cuja adoção, ao abrigo de disposições de direito administrativo, seja necessária para dar exequibilidade a atos legislativos que carecem de regulamentação

Quando o tribunal verifique a existência de uma situação de ilegalidade por omissão dá conhecimento à entidade competente para, em prazo não inferior a seis meses, suprir a omissão, podendo determinar a aplicação de sanções pecuniárias compulsórias em caso de incumprimento (a não ser que o quadro legal tenha sofrido alterações que justifiquem a improcedência do pedido por impossibilidade absoluta e nesse caso pode haver lugar a indemnização).



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

3. Mecanismos de reação:

3.1. Garantias jurisdicionais ou contenciosas

c) Declaração de ilegalidade por omissão (Artigo 77.º)

Quem pode requerer (legitimidade):

O Ministério Público, as demais pessoas e entidades defensoras dos valores e bens constitucionalmente protegidos, como a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais (n.º 2 do artigo 9.º) e quem alegue um prejuízo diretamente resultante da situação de omissão.



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

3. Mecanismos de reação:

3.1. Garantias jurisdicionais ou contenciosas

c) Declaração de ilegalidade por omissão (Artigo 77.º)

Difícilmente se poderá considerar aplicável em direito do ordenamento do território e do urbanismo

Nem mesmo quando o plano prevê a realização de operações urbanísticas em determinado prazo (de acordo com a calendarização prevista no plano ou no contrato de urbanização) porque a iniciativa, o impulso para a realização cabe sempre aos privados.

Nem quando o plano prevê a realização de infra estruturas ou equipamentos públicos pela administração de acordo com um programa de trabalhos e um plano de financiamento, pois também aí estamos no âmbito da execução do plano e não no âmbito da ausência de regulamentação.

Ainda que um PDM, por exemplo, preveja que o desenvolvimento urbanístico de uma determinada área do território municipal esteja condicionado à elaboração de um plano de pomenor, sempre se dirá que o momento, a oportunidade e a competência para o fazer cabe ao município em função das propostas de ocupação que lhe sejam apresentadas as quais são de conteúdo variável e não determinável pelo que nem assim podemos falar no dever de regulamentar.



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

3. Mecanismos de reação:

3.1. Garantias jurisdicionais ou contenciosas

d) Suspensão de eficácia das normas (Artigos 112.º, n.º 2 e 130.º do CPTA)

A eventual suspensão dos efeitos das normas emitidas pela Administração pode ser admitida:

- Quando o interessado, na declaração de ilegalidade da norma emitida ao abrigo de disposição de direito administrativo, com efeitos imediatos e sem depender de ato administrativo ou jurisdicional, requer a suspensão de eficácia dessa norma com efeitos circunscritos ao seu caso (art.º 130.º n.º 1 do CPTA)
- Quando o MP ou quem tenha deduzido ou se proponha deduzir na ação principal pedido de declaração de ilegalidade da norma com força obrigatória geral (art.º 130.º n.º 2 do CPTA)

Objetivo/efeito: evitar a aplicação da norma, impedindo uma alteração de circunstâncias mais gravosa para o interessado e evitando o prejuízo que resulta da aplicação da norma, enquanto decorre o processo principal.



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

Mecanismos/meios de reação dos particulares perante os planos:

e) Ação popular administrativa (garantia jurisdicional) – art.º 7.º, n.º 1 do RJIGT e Lei n.º 83/95, de 31 de agosto alterada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro

- Pode revestir qualquer das formas de processo do CPTA
- O autor representa todos os demais titulares dos direitos ou interesses em causa que não tenham exercido o seu direito de auto-exclusão após notificação pelo tribunal (os que não aceitaram ser representados pelo autor para que a decisão proferida não lhes seja aplicável);
- LEGITIMIDADE:
 - Qualquer cidadão para defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos (art.º 53.º CRP nomeadamente: saúde pública, ambiente, qualidade de vida, o património cultural e o domínio público).
 - Ministério Público
 - As associações e fundações defensoras dos interesses legalmente protegidos
 - Nos termos do CPTA, quem, ainda que não alegue ser parte na relação controvertida, pretenda defender valores e bens constitucionalmente protegidos como seja o urbanismo e o ordenamento do território – art.º 9.º n.º 2 do CPTA



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

3. Mecanismos de reação não jurisdicionais:

3.2. As garantias gerais dos administrados previstas no CPA:

1. O direito de participação procedimental – direito de intervir no procedimento de formação dos planos em diversos momentos;
2. O Direito de petição aos órgãos de soberania ou autoridades públicas - art.º 52.º da CRP e Lei n.º 43/90, 10/8 republicada pela Lei n.º 45/2007, de 24/8), para defesa dos seus direitos (por ações ou omissões) e ao Provedor de Justiça (art.º 23.º da CRP e Lei n.º 9/91, de 9/4) e Ministério Público (art.º 7.º n.º 1 do RJIGT)
 - Queixas (denúncia de inconstitucionalidade ou ilegalidade praticada)
 - Reclamações (pedido de reapreciação do plano dirigido à CM para alterar, rever ou suspender o plano a proposta por razões de ilegalidade ou inconveniência das propostas do plano)
 - Petições
 - e direito de representação (expõe opinião contrária à da Administração)

A impugnação administrativa do ato suspende o prazo de impugnação contenciosa mas não impede o interessado de impugnar contenciosamente na pendência da impugnação administrativa (n.ºs 4 e 5 do artigo 59.º do CPTA).



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

4. REGIMES DE INVALIDADE E CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

Mecanismos/meios de reação dos particulares perante os planos:

1. *As garantias gerais dos administrados previstas no CPA:*

3. *Quando se trate de ilegalidade formal ou procedimental de regulamentos que não sejam inconstitucionais (nulidade formal), pode ser **declarada oficiosamente pela Administração** no prazo de 6 meses (corresponde a um regime de mera anulabilidade num plano infraconstitucional) art.º 144.º n.º 2 do CPA.*
Reconhecimento de que as normas procedimentais e de forma se dirigem diretamente ao regulamento, enquanto ato de conteúdo normativo, sem diferenciação das normas que o integram, sendo um vício do regulamento.

Nas situações de inconstitucionalidade e nas que, por falta de lei habilitante ou desconformidade com o conteúdo das fontes, o regulamento ponha em causa a hierarquia das fontes de direito, o regime regra é o da nulidade.



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

Análise do
enquadramento territorial
de um projeto
e da sua compatibilidade/conformidade
com os IGT aplicáveis
e condicionantes territoriais



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

Enquadramento territorial do projeto

Na região



■ Concelho de Alentejo
■ Município de Beja

No concelho



d.gTerritório
Direção-Geral do Território

Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

Propostas de ocupação do projeto (zonamento)



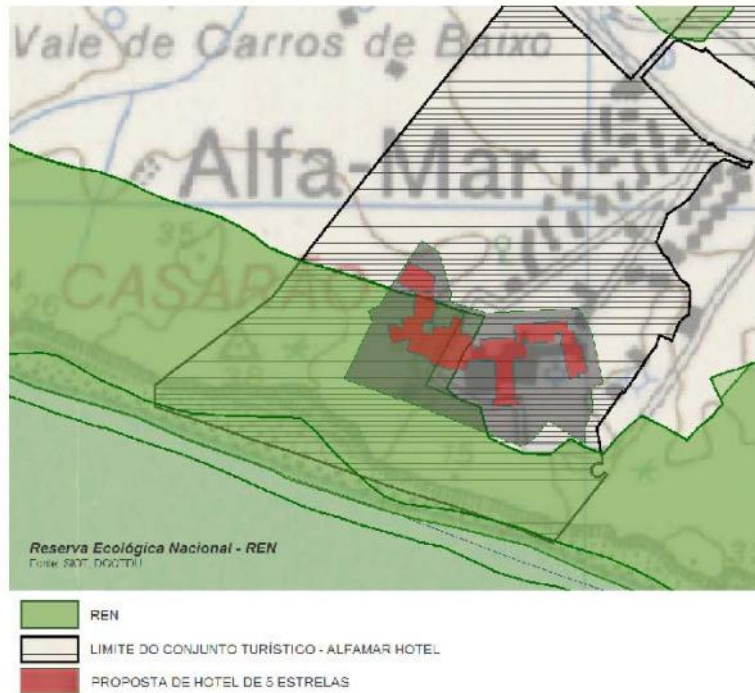
LEGENDA:

- CONJUNTO TURÍSTICO (RESORT) - 243883 m²
- EMPREENDIMENTO TURÍSTICO: ESTABELECIMENTO HOTELEIRO (5*) DO TIPO HOTEL-APARTAMENTO - 30951 m²
- EMPREENDIMENTO TURÍSTICO: ALCEAMENTO TURÍSTICO - 75608 m²
- EMPREENDIMENTO TURÍSTICO: APARTAMENTOS TURÍSTICOS - 11182 m²
- EQUIPAMENTO DE ANIMAÇÃO AUTÓNOMA (CENTRO DE CONGRESSOS E SPA) - 3317 m²
- EQUIPAMENTO DE ANIMAÇÃO AUTÓNOMA (DESPORTIVO) - 62340 m²
- ZONA DE ENQUADRAMENTO AMBIENTAL - 61477 m²

d.gTerritório
Direção-Geral do Território



Centro de Estudos Judiciários Enquadramento na carta da REN: zonas de conflito
Lisboa, 17 de março de 2017



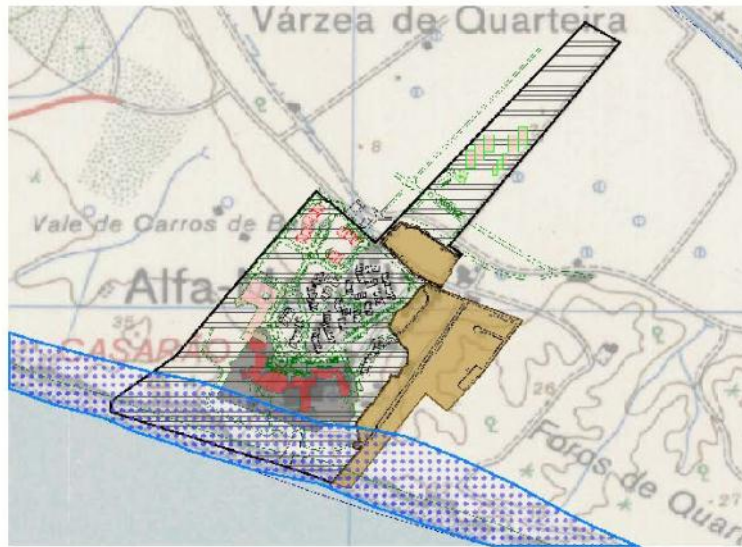
Centro de Estudos Judiciários Enquadramento na carta da RAN
Lisboa, 17 de março de 2017






Reserva Agrícola Nacional (RAN)



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

Enquadramento no domínio hídrico

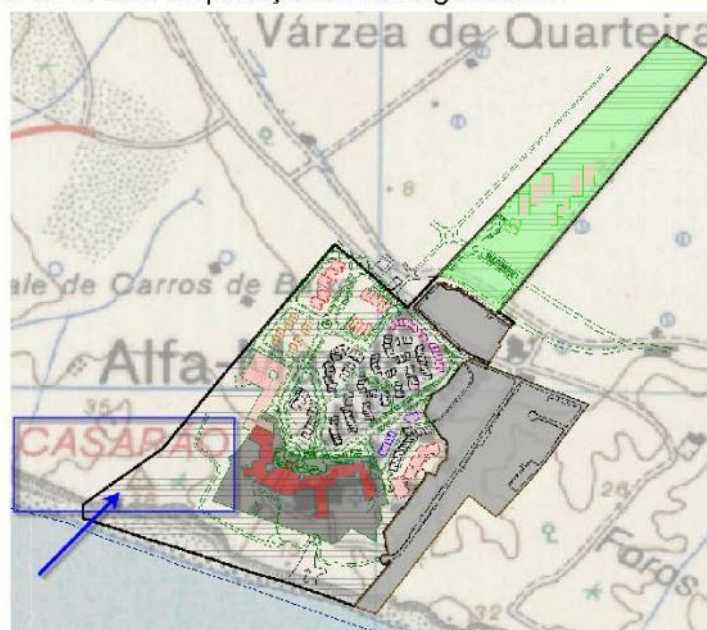


-  CONJUNTO TURÍSTICO
-  ZONA CONSOLIDADA
-  PROPOSTA DE HOTEL DE 5 ESTRELAS
-  ÁREA DO EMPREENDIMENTO TURÍSTICO (ESTABELECIMENTO HOTELEIRO)
-  DOMÍNIO PÚBLICO HÍDRICO



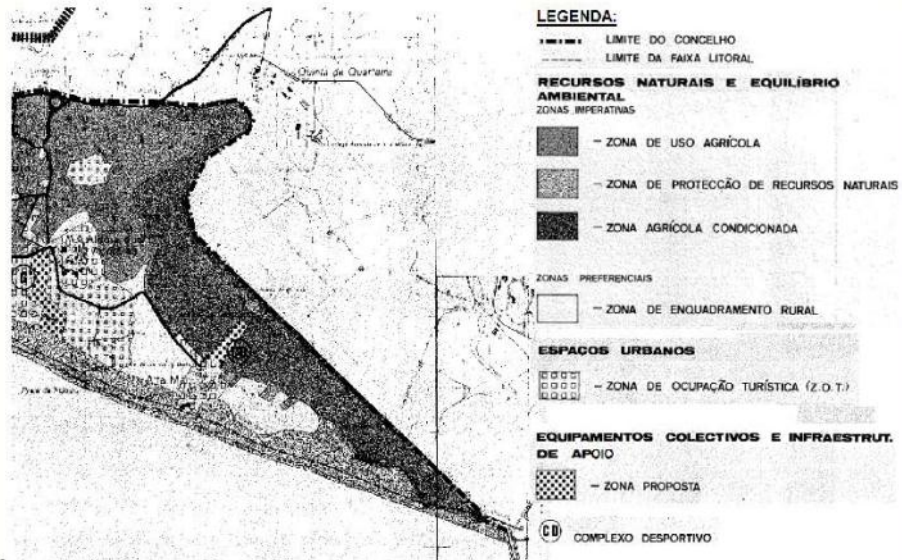
Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

Enquadramento na área de proteção a marco geodésico



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

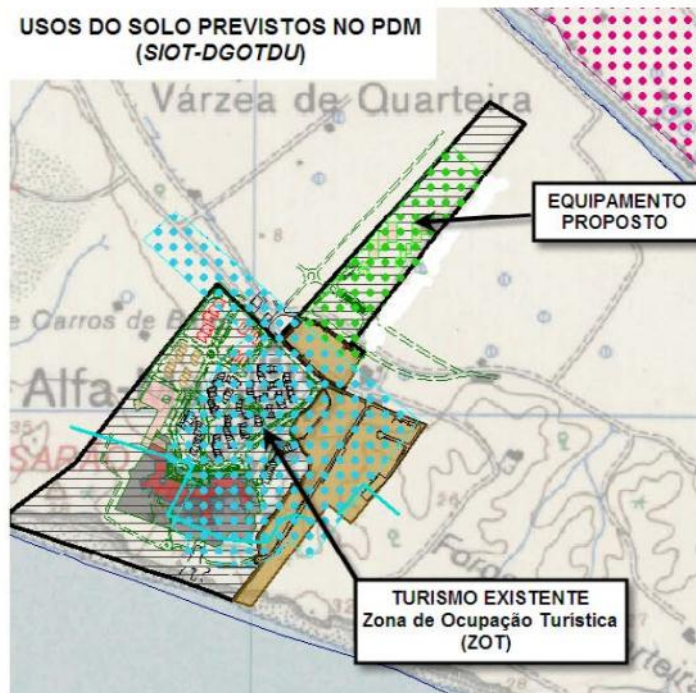
Localização na planta de ordenamento do PDM



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

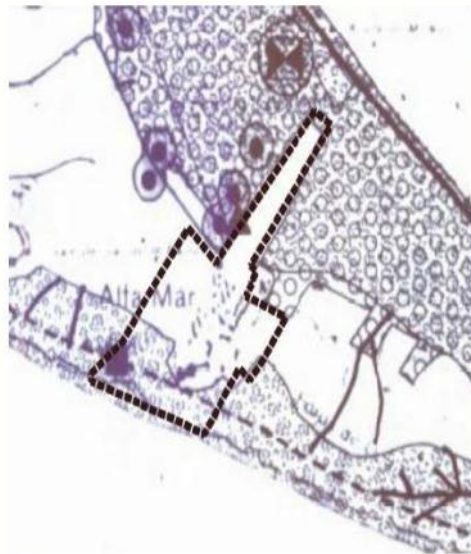
Enquadramento na planta de ordenamento do PDM

USOS DO SOLO PREVISTOS NO PDM
(SIOT-DGOTDU)



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

Enquadramento na planta de condicionantes do PDM





CONDICIONANTES

LEGENDA:

- Limite da Área de Intervenção do projecto PIN Alfamar Hotel
- Domínio Público Marítimo

Condicionantes Naturais

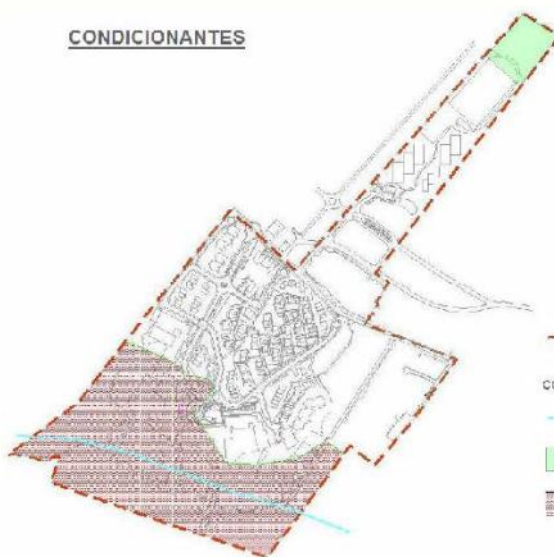
-  Reserva Agrícola Nacional (R.A.N.) D.L. nº 196/89 de Junho - 7 370 m²
-  Reserva Ecológica Nacional (R.E.N.) D.L. nº 93/90 de 19 de Março - 107.702 m²



Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

Enquadramento na planta de condicionantes do PDM: Zonas de conflito

CONDICIONANTES



- Limite da Propriedade - 248.883 m²

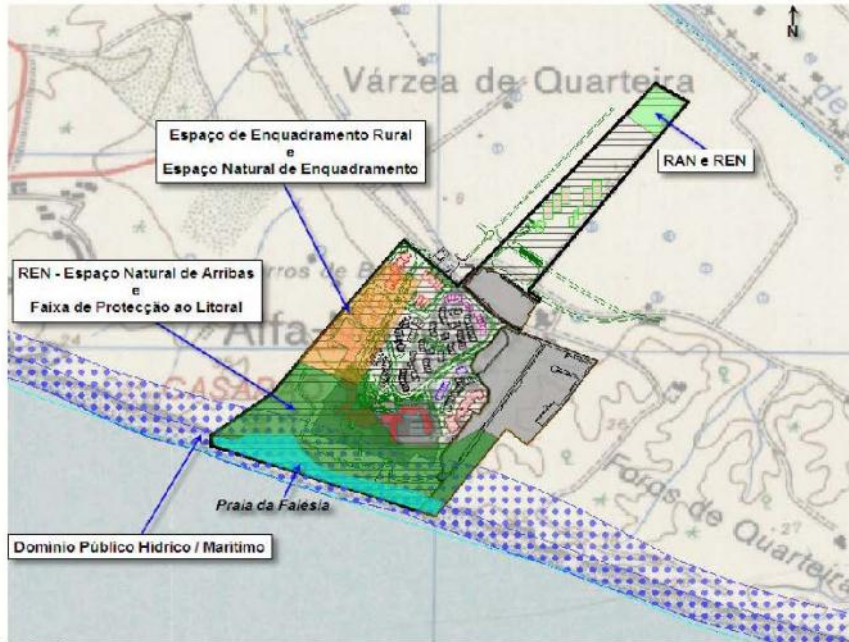
CONDICIONANTES NATURAIS:

- Domínio Público Hídrico
-  Reserva Agrícola Nacional (R.A.N.)
-  Reserva Ecológica Nacional (R.E.N.)
-  9.288 m²
-  Reserva Ecológica Nacional (R.E.N.) - 107.702 m²



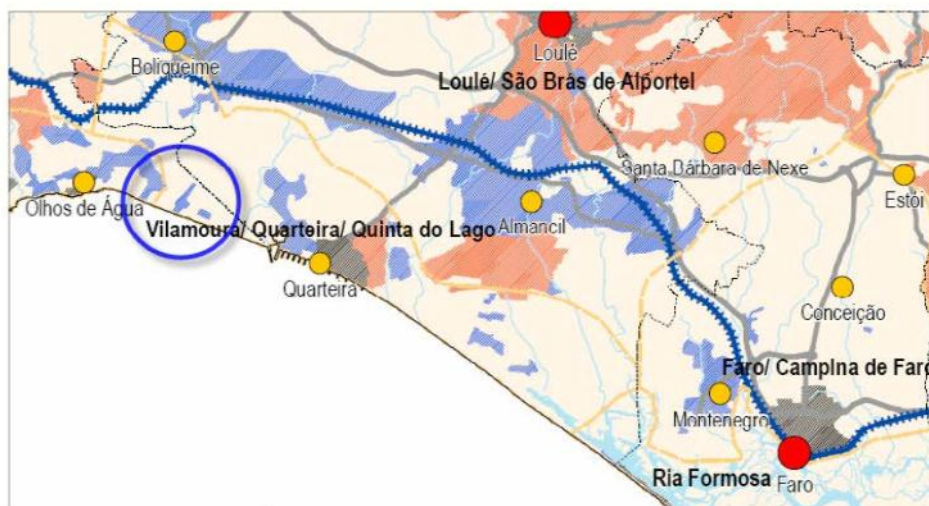
Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

Síntese das condicionantes do PDM



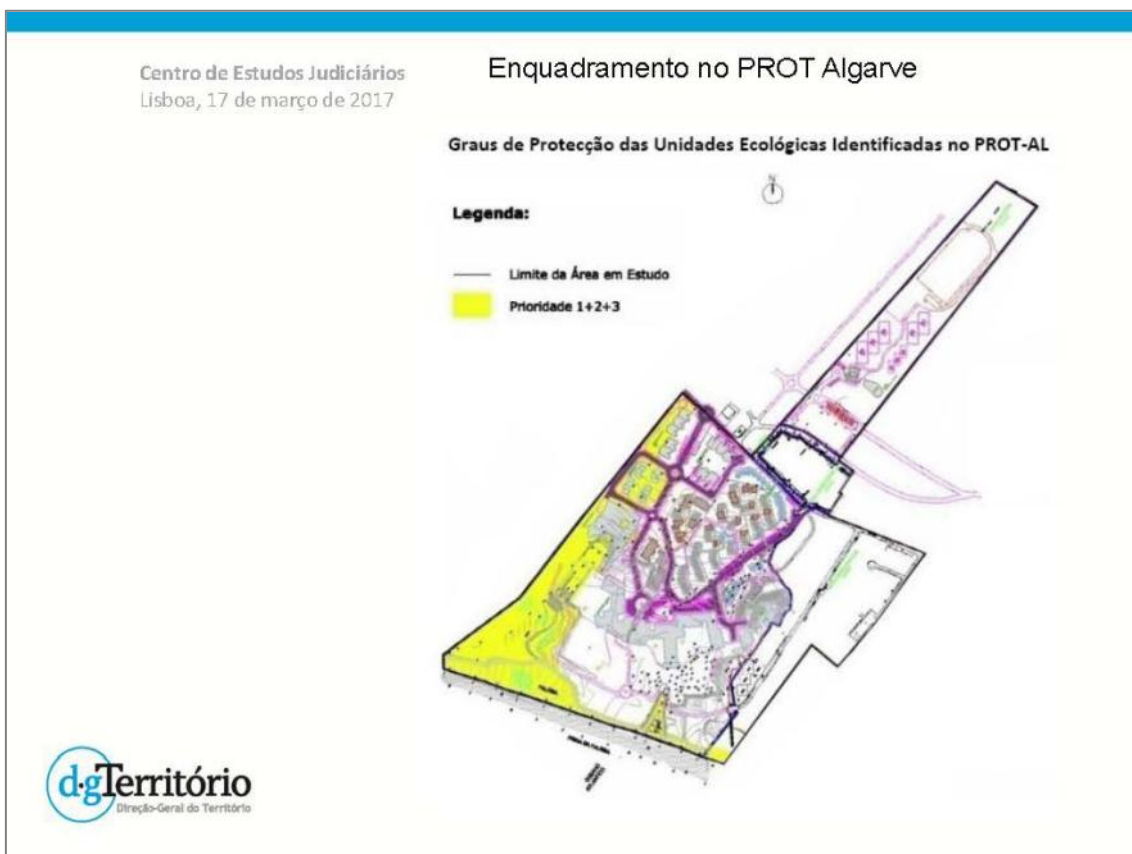
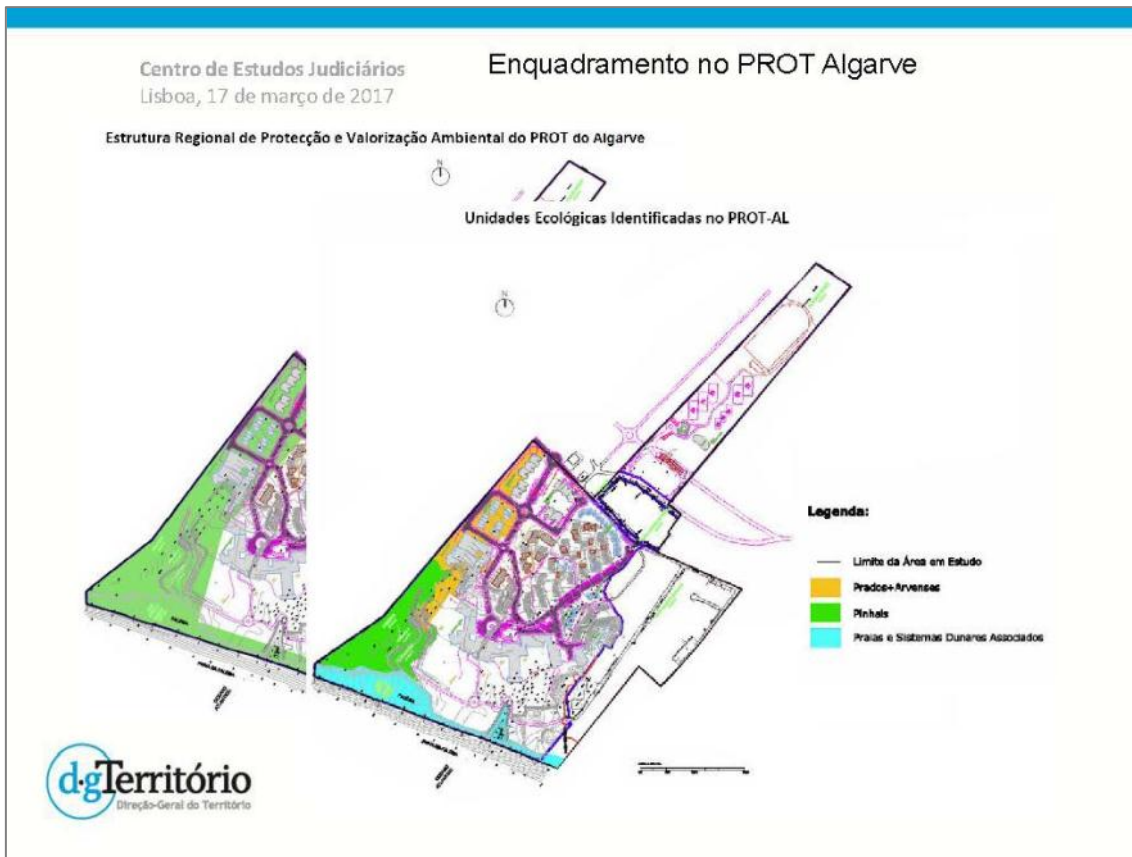
Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

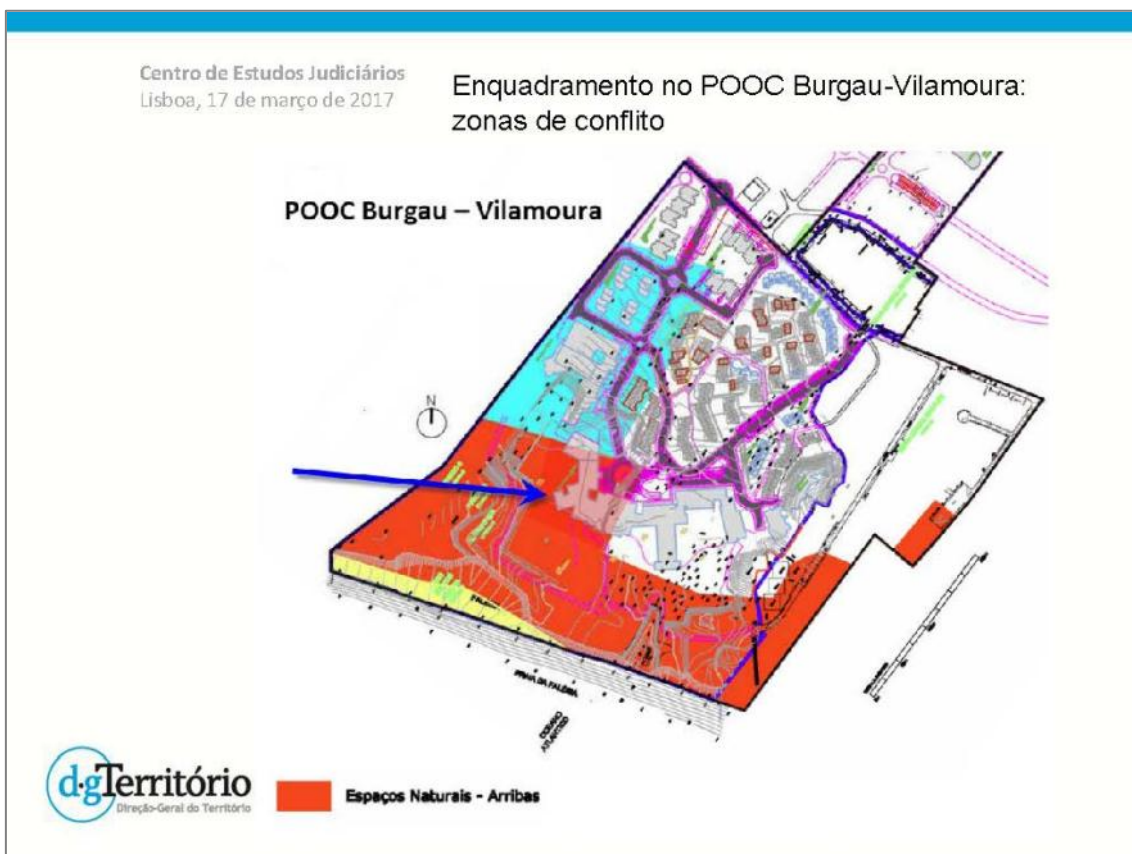
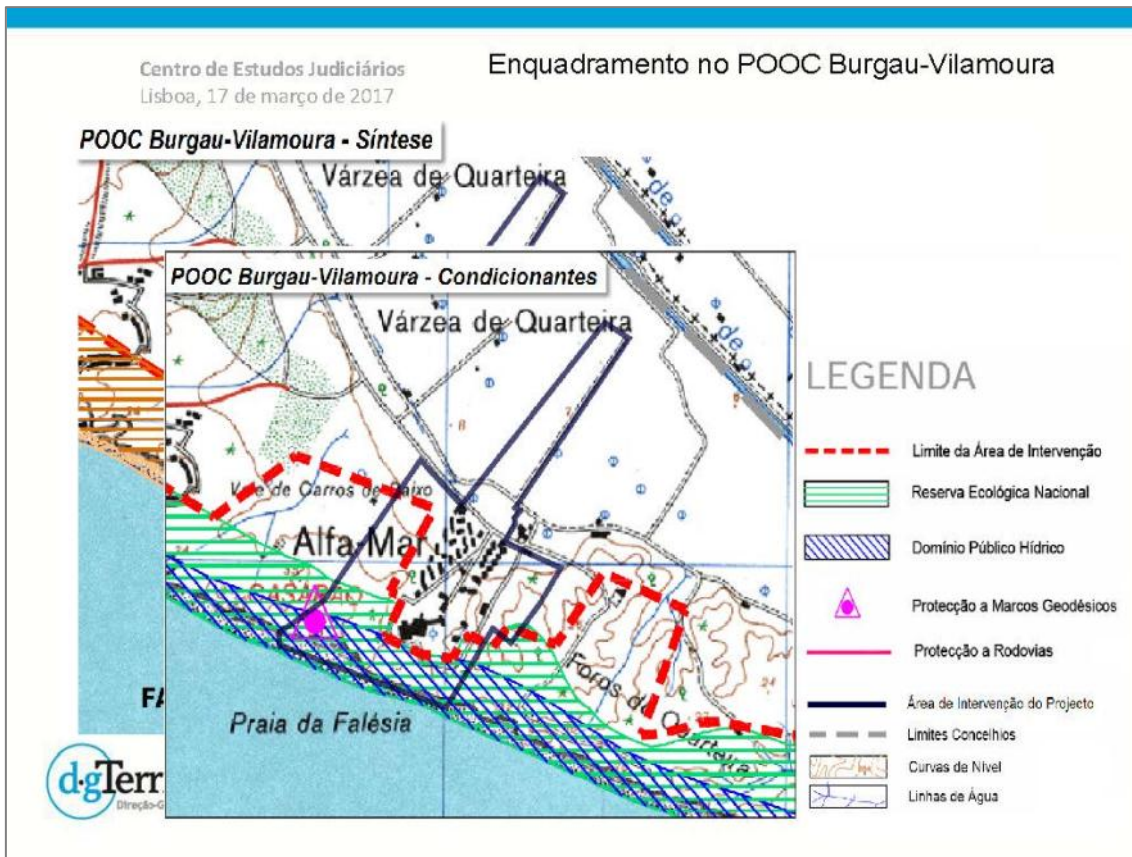
Localização no PROT Algarve



- | | | |
|---|--|--|
| UNIDADES TERRITORIAIS | ÁREAS EDIFICADAS | REDE HIDROGRÁFICA |
| <ul style="list-style-type: none"> — Litoral Sul e Barrocal — Baixo Guadiana — Serra — Costa Vicentina — SUB-UNIDADES TERRITORIAIS | <ul style="list-style-type: none"> — Densificação de Nível 1 (Compactas cfr. Vol II) — Densificação de Nível 2 (Fragmentadas/ Unif e Multifamiliares cfr. Vol II) — Densificação de Nível 3 (Núcleos Rurais/ Dispersas cfr. Vol II) | <ul style="list-style-type: none"> — REDE RODOVIÁRIA EXISTENTE — REDE FERROVIÁRIA EXISTENTE ● SEDE DE CONCELHO ● SEDE DE FREGUESIA |

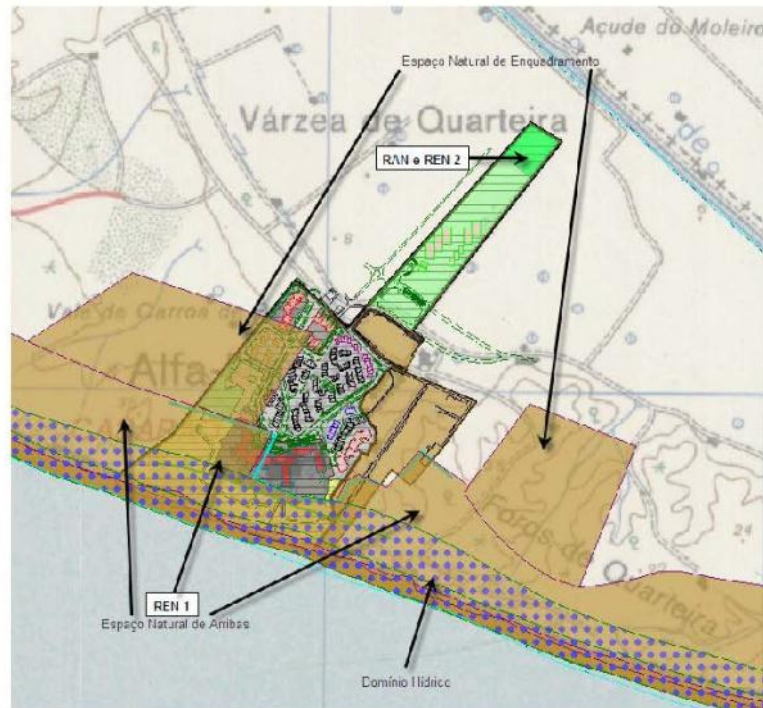






Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17 de março de 2017

Síntese das zonas de conflito



dgTerritório
Direção-Geral do Território

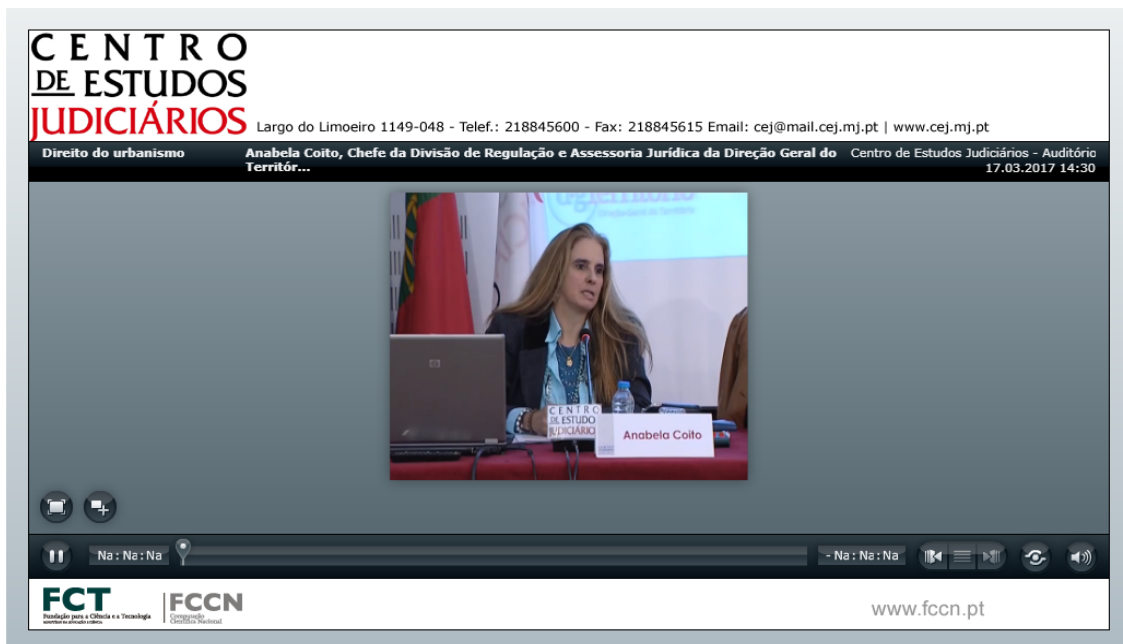
Obrigada

www.dgterritorio.pt

dgTerritório
Direção-Geral do Território

125

Vídeo da apresentação



→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/qmymbvoyc/flash.html>

11.

**Comunicações prévias,
licenças urbanísticas,
autorizações de utilização e
contencioso administrativo**

Dulce Lopes



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

COMUNICAÇÕES PRÉVIAS, LICENÇAS URBANÍSTICAS, AUTORIZAÇÕES DE UTILIZAÇÃO E CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Dulce Lopes*

- I. Introdução
- II. A Licença urbanística
- III. Comunicação prévia
- IV. Autorização de Utilização
- V. Certidão de Destaque
- VI. Notas conclusivas
- Apresentação *Power Point*
- Vídeo

I. Introdução¹

O direito do urbanismo assenta na prática de actos administrativos e, cada vez mais, do desenrolar de actuações urbanísticas que dispõem de um regime jurídico substantivo e procedimental próprio, regime este que se reflecte, de forma também particular, ao nível processual.

Proceder a um cruzamento entre estas dimensões não é uma tarefa linear, dadas as especificidades, senão mesmo a singularidade que revestem, no domínio urbanístico, as figuras da licença, da comunicação prévia, da autorização de utilização e da certidão de destaque. Será sobre elas que incidiremos a nossa atenção, de modo a aferir quais as suas principais implicações contenciosas, numa altura em que também o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) e o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais sofreram grandes transformações (ETAF).

Adiante-se, desde já, que o Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de Setembro, que introduziu a versão do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação em vigor (posteriormente ainda com as alterações Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Novembro, precisamente em matéria contenciosa), manteve a referência à licença, à autorização e à comunicação prévia, bem como o critério que está na base da mobilização de cada uma delas: a autorização continua reservada para a utilização dos edifícios; a comunicação prévia fica tendencialmente reservada para as situações em que as regras aplicáveis são suficientemente precisas e concretas de modo a que o interessado saiba exatamente o que pode fazer; e as licenças ficam reservadas, também tendencialmente, para as situações em que, por as regras aplicáveis não serem suficientemente precisas, existe maior discricionariedade administrativa na apreciação do projeto.

* Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

¹ Esta apresentação oral – de que agora se faz registo escrito – coincidiu temporalmente com a elaboração da reedição do nosso Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado (em co-autoria), pelo que muitas das nossas considerações se encontram aí desenvolvidas.

A grande novidade introduzida por este diploma prende-se com a nova configuração que ele vem conferir à comunicação prévia, que passa a corresponder a uma “declaração que, desde que corretamente instruída, permite ao interessado proceder imediatamente à realização de determinadas operações urbanísticas após o pagamento das taxas devidas, dispensando a prática de quaisquer atos permissivos” (n.º 2 do artigo 34.º). Uma mera comunicação prévia, portanto, e não, como se afirma no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 136/2014 e no n.º 1 do artigo 4.º, uma comunicação prévia com prazo, ambas hoje acolhidas no Código do Procedimento Administrativo (CPA, artigo 134.º).

Cumpra-se, assim, neste domínio, a alteração de um paradigma assente predominantemente no princípio da autoridade pública para um outro fundado no princípio da autorresponsabilização dos particulares: em vez de mecanismos de controlo assentes tão-só em procedimentos de autorização administrativa, criam-se formas de controlo preventivo da responsabilidade dos próprios interessados em desenvolver a atividade que tem algum potencial de risco e cujo exercício se mantém, por isso, dependente da observância de requisitos fixados na lei ou em instrumentos regulamentares².

II. A Licença urbanística

Sem nos querermos deter excessivamente sobre a configuração da licença, relembramos que ela configura um acto administrativo autorizativo, cujo título – sua verdadeira condição de eficácia – é o alvará. A licença, dada a grande procedimentalização que supõe [que se reflecte, desde logo, na exigência de um acto formal (expresso) de licenciamento, que venha acompanhado do respectivo título] encontra-se hoje reservada, em princípio, para a execução de operações urbanísticas com maior impacto urbanístico ou em áreas com menor densidade de regulamentação, precisamente aquelas que demandam uma maior atenção e controlo preventivo por parte da Administração Municipal.

É certo que com a formulação do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) introduzida pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, houve lugar a uma revalorização do licenciamento, comparativamente à tendência anterior (de privilegiar uma comunicação prévia que o era com prazo). Este passa a ser o procedimento supletivo (portanto, o aplicável a situações não especificamente reguladas no RJUE como a utilização do solo para fins urbanísticos); passa a abranger áreas que antes estavam submetidas a comunicação prévia (em especial, áreas cobertas por restrições ou servidões de utilidade pública), e passa a poder ser o procedimento seleccionado pelo interessado, dado o carácter que agora passa a ser *optativo* do licenciamento³.

Esta evolução torna ainda mais imperiosa a (re)análise das vias contenciosas de reacção contra uma licença urbanística inválida (nula ou anulável).

² Sobre a caracterização, a configuração e a natureza destes novos tipos de controlos vide por todos Pedro GONÇALVES, *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, Coimbra, Coimbra Editora, p. 143 e ss.

³ A propósito do n.º 6 do artigo 4.º do RJUE, Ana Gouveia MARTINS, “A Nova Comunicação Prévia”, *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Cláudio Monteiro, Jaime Valle, João Miranda (coord.), Coimbra, Almedina, 2015, pp. 104-105, fala de uma *fungibilidade* da comunicação prévia e da licença.

Mas antes de o fazermos não podemos deixar de anotar que, não obstante o acolhimento no Código do Procedimento Administrativo de um princípio de indicação taxativa das causas de nulidade, no domínio urbanístico esta continua a ser a sanção regra. Não a regra jurídica porque também aqui a resposta supletiva é a da anulabilidade, mas a regra de facto. Assim se compreende e assunção de que a nulidade corresponde ao “*desvalor normal dos actos administrativos ilegais*” no domínio do direito do urbanismo e do ordenamento do território, “*no que representa uma verdadeira inversão sectorial do sistema de invalidade do direito administrativo geral*”.⁴

De facto, as causas de nulidade encontram-se em geral nos artigos 68.º do RJUE e nos artigos 130.º e 143.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), para além de ser também aquela a invalidade eleita em grande número de condicionantes urbanísticas (como no caso do regime da reserva ecológica nacional e da reserva agrícola nacional) e nalgumas regras técnicas relativas à actividade construtiva (como acontece na legislação de ruído, o artigo 5.º, n.º 12, do Decreto-Lei n.º 292/2000, de 14 de Novembro).

Existem ainda dificuldades de integração de normas urbanísticas com a taxatividade das causas de nulidade, em especial no que se refere às medidas cautelares, como sucede com a imprevisão da nulidade no caso de um ato praticado em violação do regime legal da suspensão de procedimento. A este propósito, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 24 de abril de 2013, proferido no processo 01029/12, decidiu já que um pedido de informação prévia apreciado e decidido em data posterior ao início da discussão pública, portanto, havendo lugar a suspensão do procedimento, é nulo e, portanto, insusceptível de constituir um direito na esfera jurídica do requerente com aptidão de tornar inválido um posterior ato de indeferimento da pretensão urbanística. E julgamos que essa consequência da nulidade deve manter-se, mesmo à luz do actual CPA, por unidade de sentido com a nulidade prevista para as demais situações de violação de medidas cautelares dos Planos.

Consequentemente, se os mecanismos de flexibilização das situações de anulabilidade reforçados nas presentes reformas do procedimento e do processos administrativos são bem vindos, mal se vê que não se tenha acompanhado esta tendência também nas situações de nulidade, sobretudo no que se refere à possibilidade da sua ratificação (não obstante a possibilidade da sua reforma ou conversão, nos termos do artigo 164.º, n.º 2 do CPA)⁵. De facto, mal se compreende que, cessada a causa de invalidade que determinou a nulidade do ato de gestão urbanística, este não possa ser aproveitado e transformado sem mais num ato válido, sem necessidade de se desencadear um moroso procedimento de legalização que, as mais das vezes, apenas tem uma única finalidade, que é a preservação da situação exatamente nos termos em que foi inicialmente licenciada⁶.

⁴ Marcelo Rebelo de SOUSA, André Salgado MATOS, *Direito Administrativo Geral*, III, Lisboa, 2.ª ed., 2009, pp. 53 e 179.

⁵ Como refere Ana Fernanda NEVES, "Questões de Articulação do Código do Procedimento Administrativo com o Código de Processo nos Tribunais Administrativos", *Comentários à Revisão do ETAF e do CPTA*, Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves, Tiago Serrão (coord.), Lisboa, AAFDL, 2016, p. 158, não obstante o desenvolvimento de poderes flexíveis e evolutivos do juiz, "(n) o caso dos atos nulos, parece permanecer incólume a impossibilidade de atribuição de efeitos retroativos à sanção".

⁶ Dando eco a estas interrogações, cfr. João Pacheco de AMORIM, "Actos de gestão urbanística nulos... que nulos deixar(i)am de ser à luz do plano revisto (Parecer Jurídico)", *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 29/30,

Quanto às situações de nulidade, mantém-se, no artigo 162.º, n.º 3 do CPA, a possibilidade de serem extraídos efeitos de facto de situações nulas, agora dando menos ênfase ao factor tempo – factor este que tem vindo a ser o eleito como critério base pela nossa jurisprudência⁷ – para passar a focalizar-se na necessidade de garantia de princípios jurídicos fundamentais⁸.

Permanece, no entanto, uma desatenção às especificidades dos atos administrativos em sede urbanística, sobretudo no que se refere à caracterização da natureza daqueles efeitos putativos no domínio urbanístico. Ou seja, admitidos aqueles efeitos questiona-se qual o seu sentido útil. Corresponderá este apenas à manutenção do edificado ou igualmente à possibilidade de emissão de autorizações de utilização do imóvel erigido tendo por base um acto nulo? E esta autorização poderá ser emitida a título definitivo ou deverá sê-lo a título provisório? E se for a título definitivo, não se deverá mencionar a ilegalidade subjacente do acto licenciador, para garantia da posição jurídica de terceiros? E será apenas possível a emissão de uma autorização de utilização ou também será viável uma alteração de utilização e, se sim, em que casos?

O CPA admite igualmente, de forma expressa, regimes especiais de prazos de invocação da nulidade (n.º 2 do artigo 162.º, primeira parte). A este propósito, assinala-se o prazo de caducidade de 10 anos previsto no artigo 69.º, n.º 4 do RJUE, previsto já desde 2007, e cuja interpretação é tudo menos clara⁹. Em qualquer caso, esta disposição não estabelece um prazo de caducidade de acção que impeça *erga omnes* a invocação da nulidade, já que não inviabiliza a impugnação judicial do acto nulo passados os 10 anos, em especial se por terceiros.

Especificamente quanto à via contenciosa, poder-nos-íamos, numa primeira pincelada, ver "divididos" entre uma impugnação de actos (através da hoje unitária acção administrativa

Janeiro/Dezembro, 2008; pp. 170-171; André FOLQUE, *Curso de Direito da Urbanização e Edificação*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 176); Fernanda Paula OLIVEIRA, *Nulidades Urbanísticas – Casos e Coisas*, Coimbra, Almedina, 2011, pp. 120 a 121.

⁷ Cfr., para uma análise da jurisprudência relevante, Clara Serra COELHO, "A preservação de efeitos do acto administrativo de gestão urbanística nulo", *O Direito do Urbanismo, do Ordenamento do Território e os Tribunais*, Fernanda Paula Oliveira (coord.), Coimbra, Almedina, 2010, pp. 241-294; e Ricardo NEVES, "Os Efeitos Putativos na Nulidade dos Actos Urbanísticos: Entre a Tutela da Confiança e o Interesse Público", *@pública – Revista Eletrónica de Direito Público*, n.º 2, junho, 2014, disponível *online*.

⁸ Neste sentido, cfr. Licínio Lopes MARTINS, "A invalidade do acto administrativo no novo Código do Procedimento Administrativo – As alterações mais recentes", in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª ed., 2015, Lisboa, AAFDL, pp. 905-907.

Indicando que o decurso do tempo deve ser interpretado, no caso dos atos administrativos de gestão urbanística que conferem ao interessado o direito de realizar operações urbanísticas, como o tempo suficiente para que os efeitos do ato se esgotem e se consolidem, não tendo, por isso, de corresponder necessariamente um período longo (designadamente aos 10 anos referidos no artigo 69.º, n.º 4 e 35.º, n.º 9 do RJUE), cfr. Fernanda Paula OLIVEIRA, *Nulidades Urbanísticas – Casos e Coisas*, *cit.*, pp. 129 a 130. Assim o afirma, também, Vieira de ANDRADE, ao referir que o tempo representa aqui o fator e a prova da estabilidade e há de, por isso, entender-se como um tempo razoável para a geração, nas circunstâncias concretas, da confiança digna de proteção, ou o tempo suficiente para fundar o juízo de excesso "A nulidade administrativa, essa desconhecida", *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra, Almedina, 2010.

⁹ Anote-se apenas uma das mais recentes e criticáveis aplicações deste prazo de 10 anos: no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 22 de Maio de 2014, proferido no proc. 8158/11, entendeu-se que o regime previsto no artigo 69.º do RJUE, bem como o regime jurídico dos efeitos putativos se aplicava tanto aos licenciamentos nulos como às operações ilegais (por falta de licenciamento) por uma questão de igualdade.

comum), prevista no CPTA, e a intimação judicial para a prática de ato legalmente devido, especificamente regulada no artigo 112.º do RJUE. Havendo acto seguir-se-ia a primeira via, não tendo sido emitida a licença (ou qualquer acto que devesse ter sido praticado no âmbito do procedimento de licenciamento) no prazo legalmente devido, recorrer-se-ia ao processo regulado no artigo 112.º [artigo 111.º, alínea a)].

O panorama é, porém, muito mais complexo, devendo proceder-se a uma maior integração entre preceitos e diplomas.

É inegável que a matriz processual no caso de licenças urbanísticas passará pela impugnação de actos administrativos, nos termos dos artigos 51.º e ss. do CPTA. Porém, tratando-se em regra de interesses pretensivos, dispõe o artigo 51.º, n.º 4 do CPTA que, se contra um ato de indeferimento ou de recusa de apreciação de requerimento não tiver sido deduzido o adequado pedido de condenação à prática de ato devido, o tribunal convida o autor a substituir a petição, para o efeito de deduzir o referido pedido.

E se esta corresponderá em geral à regra, não deixamos – com Alexandra Leitão – de considerar que nem sempre esta cumulação de pretensões corresponderá à vontade legítima do interessado, o que pode suceder quando este apenas pretenda a remoção do acto inválido da ordem jurídica, mas não a condenação da Administração à prática do acto contrário (até porque a Administração, em face da alteração de regras aplicáveis, designadamente de planeamento pode estar então vinculada à prática de um acto de indeferimento)¹⁰.

Ou seja, é o próprio regime da impugnação de actos administrativos que empurra para a condenação ao ato devido que, como veremos, continua a ter um papel relevante em sede urbanística.

Ainda em sede impugnatória há especificidades contenciosas estabelecidas no RJUE que merecem uma anotação particular. A primeira delas encontra-se no artigo 69.º, n.º 1 a 3. De acordo com estas disposições, o Ministério público assume uma particular posição processual podendo *ex officio* podendo propor a competente ação administrativa e respetivos meios processuais acessórios relativamente a actos de gestão urbanística inválidos (o que não pareceria distanciar-se grandemente do previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 55.º do CPTA). Mas acresce que quando tenha por objeto actos de licenciamento ou autorizações de utilização com fundamento em nulidade do acto, a citação ao titular da licença ou da

¹⁰ Nestes casos o interessado pode apenas pretender retirar efeitos ressarcitórios da invalidade do acto. Segundo Alexandra LEITÃO, "A Condenação à Prática de Acto Devido no novo Código de Processo nos Tribunais Administrativos: Âmbito, Delimitação e Pressupostos Processuais", *Comentários à Revisão do ETAF e do CPTA*, Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves, Tiago Serrão (coord.), Lisboa, AAFDL, 2016, p. 280, "apesar da redação do artigo 67.º (e do artigo 51.º, n.º 4), parece-me que se deve admitir que seja intentado um pedido meramente impugnatório contra um ato de indeferimento expresso sempre que o autor demonstre que tem interesse nessa demanda e não na condenação à prática de outro ato".

Outro desacerto relevante que a Autora também anota a p. 293 do seu estudo, e que tem especial relevância no direito do urbanismo prende-se com a circunstância de após a revisão de 2015 apenas se poder intentar a acção de condenação até 2 anos após a prática de acto nulo (artigo 69.º, n.º 3, do CPTA) o que é incongruente com a ausência genérica de prazo para impugnação da nulidade. O que significa que findos estes dois anos provavelmente não poderá haver lugar àquela cumulação de pedidos (impugnatórios e condenatórios) que o legislador tanto quis promover.

autorização de utilização para contestar a acção tem os efeitos previstos no artigo 103.º para o embargo (suspensão imediata dos trabalhos - neste sentido, cfr., entre outros, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 13 de Maio de 2004, proferido no proc. 0155/04), ainda que o Tribunal possa, oficiosamente ou a requerimento dos interessados, autorizar o prosseguimento dos trabalhos caso do recurso resultem indícios de ilegalidade da sua interposição ou da sua improcedência. Trata-se de um regime especialmente gizado para a defesa dos interesses em jogo e privativo da acção administrativa especial intentada pelo Ministério Público, enquanto garante privilegiado da legalidade urbanística¹¹, com o qual se pretende evitar que, no decurso da acção judicial, a operação urbanística se concretize materialmente ou de facto, tornando a eventual necessidade de reposição da situação anterior, em caso da efetiva declaração de nulidade (normalmente alguns anos mais tarde), impossível ou de mais difícil execução¹².

Acresce que a legitimidade processual conferida neste preceito ao Ministério Público corresponde ao exercício da “acção pública” para defesa da legalidade, pelo que a mesma, seguindo o ensinamento de Carlos Alberto Cadilha e Mário Aroso de Almeida é reconhecida independentemente de em causa estar uma ilegalidade qualificada [artigo 55.º, n.º 1, alínea b)]¹³. Já no âmbito da condenação a um acto devido, o Ministério Público apenas pode intervir nos termos do artigo 68.º, n.º 1, alínea c) do CPTA "quando o dever de praticar o ato resulte diretamente da lei e esteja em causa a ofensa de direitos fundamentais, a defesa de interesses públicos especialmente relevantes ou de qualquer dos valores e bens referidos no n.º 2 do artigo 9.º". Assim, deve, para os mesmos Autores, estar-se perante uma ilegalidade qualificada, seja pela intensidade de lesão de interesses individuais, seja pela específica razão de interesse geral subjacente ao dever de praticar o acto, seja ainda pela natureza dos bens ou dos valores coenvolvidos (caso dos interesses difusos)¹⁴.

Ou seja, apesar de o Ministério Público ter legitimidade para deduzir ambas as pretensões, essa sua legitimidade não encontra ao mesmo nível, tendo, no âmbito da acção com desfecho condenatório, de comprovar a *exigibilidade* da sua intervenção, o que pode comprometer a cumulação de pretensões visada pelo legislador, a que já aludimos.

As especificidades, porém, não se quedam por aqui. O artigo 114.º, n.º 1 do RJUE admite expressamente que os pareceres expressos emitidos por órgãos da administração central no

¹¹ Ricardo PEDRO, "Representação do Estado pelo Ministério Público no Código de Processo nos Tribunais Administrativos Revisto: *Introdução a Algumas Questões*", *Comentários à Revisão do ETAF e do CPTA*, Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves, Tiago Serrão (coord.), Lisboa, AAFDL, 2016, pp. 195-197, refere-se à figura proteiforme do Ministério público; todavia, no urbanismo prevalece indubitavelmente a função de promoção da acção pública da legalidade e de certos interesses colectivos.

¹² Anote-se que o regime jurídico disposto no artigo 115.º do RJUE é muito similar ao previsto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 69.º. Porém, este artigo refere-se a situações mais genéricas, isto é, a quaisquer atos de licenciamento, independentemente do seu conteúdo, enquanto o artigo 115.º apenas diz respeito aos atos que decretem a demolição e a reposição do terreno como medida de tutela da legalidade. Além disso, o artigo 69.º apenas se refere às situações em que a impugnação se funda em nulidade dos atos de licenciamento, de acordo com a definição que desta nulidade é feita no artigo 68.º, bem como apenas aos casos em que seja o Ministério Público a intentar a acção, enquanto o artigo 115.º se refere a hipóteses em que se assaca a nulidade ou a anulabilidade do ato que ordena a demolição ou a reposição do terreno, independentemente de quem seja o autor de tais acções. Neste sentido, cfr. Dulce LOPES, "Medidas de tutela da legalidade urbanística", *Rev CEDOUA*, Ano 7, n.º 14, 2004, p. 49 e ss.

¹³ *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2010, p. 373

¹⁴ *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2010, p. 457.

âmbito dos procedimentos regulados no presente diploma possam ser objecto de impugnação administrativa autónoma, o que auxilia o exercício de os qualificar, pelo menos aos pareceres vinculativos, como actos contenciosamente impugnáveis. Exercício esse que também estaria facilitado pela circunstância de a maioria dos pareceres em sede urbanística serem vinculativos, o que preclui que as questões neles apreciadas o sejam em momento subsequente do mesmo procedimento [cfr. artigo 51.º, n.º 2, alínea a) do CPTA]¹⁵.

Hoje, porém, o artigo 51.º, n.º 3 do CPTA expressamente prevê que os actos impugnáveis que não ponham termo a um procedimento só podem ser impugnados durante a pendência do mesmo, sem prejuízo da faculdade de impugnação do acto final com fundamento em ilegalidades cometidas durante o procedimento, salvo quando essas ilegalidades digam respeito a acto que tenha determinado a exclusão do interessado do procedimento ou a acto que lei especial submeta a um ónus de impugnação autónoma. Ora, é inegável que o artigo 114.º do RJUE não impõe este ónus de impugnação, uma vez que apenas estabelece uma *possibilidade* e não uma obrigação de impugnação ainda para mais puramente de âmbito administrativo, pelo que aqueles pareceres tanto podem ser impugnados directamente na pendência do processo como incidentalmente com o acto final do procedimento.

Voltemos à intimação judicial para a prática de ato legalmente devido, prevista no artigo 112.º do RJUE, e à sua relação com a condenação à prática de acto devido genericamente regulada no CPTA (artigo 66.º e ss.).

A introdução daquela intimação, antes mesmo desta condenação (que apenas surgiu com a ampla reforma do contencioso administrativo, por via da Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro), pretendeu evitar a desmultiplicação de deferimentos tácitos em matéria urbanística, quando estivesse em causa a apreciação de requerimentos que envolvessem uma acentuada margem de discricionariedade administrativa, o que poderia resultar em manifesto prejuízo para o interesse público urbanístico.

Assim, quando corresponda ao caso uma operação de licenciamento (aplicável nos termos do artigo 4.º, n.º 2), não se forma um qualquer acto tácito de deferimento [artigo 111.º, alínea a)], mas permite-se, tão-só, o recurso ao juiz administrativo, para que este proceda à intimação da autoridade competente para praticar decidir. O silêncio funciona aqui como um mero dado de facto, que permite fundar o interesse em agir em juízo para obter uma providência condenatória.

Esta intimação, apesar de ser uma ação principal e não meramente cautelar e ter como efeito a condenação da Administração, apresenta-se com características diferenciadas da condenação à prática de ato devido, também ela fundada no princípio da tutela jurisdicional efetiva, porque:

¹⁵ Há porém uma diferença entre o nível de impugnação administrativa e o da impugnação contenciosa, já que aquele abrange igualmente os pareceres não vinculativos e que perderam essa nota da vinculatividade (por não terem sido emitidos dentro do prazo ou por não se fundarem em condicionamentos legais e regulamentares, artigo 13.º, n.º 7 do RJUE).

a) Trata-se de um meio processual principal urgente (artigo 112.º, n.º 7), pelo qual o juiz condena a Administração a decidir, devendo, para tal, fixar um prazo que não pode exceder 30 dias, enquanto que a “condenação” é um meio processual também principal, mas não urgente;

b) É um meio limitado a situações de omissão ou silêncio, enquanto a “condenação” se alarga a hipóteses de indeferimento expresso do ato, de recusa da apreciação do requerimento, e de, após a revisão mais recente do CPTA, prática de acto administrativo de conteúdo positivo que não satisfaça integralmente a pretensão do interessado (artigo 67.º, n.º 1, do CPTA¹⁶);

c) Enquanto que a intimação judicial pode ser iniciada imediatamente nos Tribunais Administrativos, a condenação à prática de acto devido depende, em regra, de uma fase pré-contenciosa que consiste na apresentação de requerimento que constitua o órgão competente no dever de decidir (artigo 67.º, n.º 1)¹⁷.

d) Este meio processual pode ser aplicado não só quando esteja em causa a prática de um ato administrativo [muito embora sejam estas as situações a que se refere a alínea a) do artigo 111.º], mas, de igual forma, a prática de outros atos que devessem ter sido praticados no âmbito do procedimento de licenciamento, nomeadamente para a promoção de consultas, como resulta do artigo 13.º deste diploma, ou mesmo para a aprovação do projeto de arquitetura.

Apontávamos, ainda¹⁸, como diferença entre estes dois meios processuais a circunstância de a intimação dever ser dirigida contra a autoridade competente para a prática do ato devido – a câmara municipal – enquanto na “condenação” teria legitimidade passiva o município, como pessoa coletiva de direito público na qual aquela se integra (artigo 10.º, n.º 2 do CPTA). Não obstante, a posição sufragada no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 22 de janeiro de 2009, proferido no proc. 720/08, foi a de que este artigo 10.º, n.º 2 também teria aplicação à intimação prevista no artigo 112.º do RJUE.

A intimação regulada neste preceito apresenta, por conseguinte, um regime especial e é aplicável apenas aos casos de omissão ou inércia administrativa, como vimos.

¹⁶ Anote-se a ampliação da acção que não pode ser apenas usada como reacção a um acto expresso de indeferimento (de conteúdo negativo integral), contra a omissão de pronúncia ou a recusa em apreciar um requerimento, mas também relativamente a actos de conteúdo positivo. O artigo 66.º, n.º 3 (por oposição ao n.º 2 do mesmo artigo) refere que a dedução de pedidos de condenação à prática de ato devido contra atos de conteúdo positivo não prejudica a faculdade do interessado de optar por proceder, em alternativa, à impugnação dos atos em causa. Para Alexandra LEITÃO, "A Condenação à Prática de Acto Devido...", *cit.*, pp. 283-284, é, precisamente, mais adequada a acção de impugnação cumulada com a de condenação, não tendo a condenação "autonomia primária", por poder haver contrainteressados na acção de impugnação.

¹⁷ A condenação pode ser pedida sem apresentação de requerimento quando o dever de emitir o acto administrativo em falta resulte directamente da lei ou se pretenda obter a substituição de um acto administrativo de conteúdo positivo (artigo 67.º, n.º 4).

¹⁸ Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes, Fernanda Maças, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2011, anotação ao artigo 112.º.

Tratando-se de indeferimento expresso, de recusa expressa da prática do ato devido ou de reacção contra um acto positivo, o interessado terá de socorrer-se da ação de condenação à prática de ato devido, regulada no artigo 67.º, n.º 1, alíneas b) a c), do CPTA¹⁹.

Mas mesmo nos casos de omissão ou inércia administrativa, pode haver interesse em lançar mão de uma acção administrativa comum dirigida à condenação de acto devido e não da intimação expressamente prevista no RJUE, precisamente por causa dos efeitos de cada uma destas acções.

De facto, ainda que se remeta para o CPTA, quanto à marcha a e competência para o processo [determinando, porém, a mesma solução da anteriormente prevista especificamente no artigo 112.º, isto é, a aplicação do artigo 20, n.º 1, do CPTA: tribunal administrativo de círculo da área da sede da autoridade requerida], e quanto aos prazos aplicáveis [já que deve entender-se que, também no âmbito do RJUE, o direito de acção caduca no prazo de um ano contado desde o termo do prazo legal estabelecido para a emissão do ato legalmente omitido (artigo 69.º, n.º 1, do CPTA)], há claras diferenças processuais entre a intimação prevista no presente artigo e a ação de condenação à prática de ato devido:

- a) No caso da intimação não há lugar a citação de contrainteresados; ao contrário do que sucede na ação de condenação (artigo 68.º, n.º 2 do CPTA);
- b) A intimação segue uma tramitação simples, sem vista do ministério público e sem instrução, sendo um processo meramente documental, por oposição à tramitação completa da ação tendente à condenação à prática de ato devido;
- c) Na intimação o juiz deve fixar uma sanção pecuniária compulsória em caso de incumprimento do prazo estabelecido para a autoridade requerida praticar o ato; enquanto que na ação para condenação tal corresponde a uma mera possibilidade e não um dever (artigo 3.º e 95.º, n.º 4 do CPTA)²⁰.
- d) No caso da intimação, apenas é admissível a intimação à prática do acto sem menção (ou

¹⁹ Quanto ao acto expresso de indeferimento ou de rejeição da licença, *vide* a idoneidade do artigo 112.º do RJUE, afirmada no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 24 de Outubro de 2013, proferido no proc. 01521/13.

²⁰ Não se compreende ter-se introduzido, com a Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro, a imposição de o Tribunal fixar sanção pecuniária compulsória que visa compelir ao cumprimento, nos termos previstos no CPTA (artigo 112.º, n.º 6, do RJUE, que remete para o artigo 169.º do CPTA). De facto, é incongruente a previsão de aplicação desta sanção, quando a consequência normal aliada ao incumprimento da sentença que intime à prática do ato devido é a da permissão do início ou prossecução das obras, nos termos do artigo 113.º, ou, ainda, a apresentação dos projetos de especialidades ou o início do prazo da sua apreciação, quando o ato omitido for a aprovação do projeto de arquitetura.

Porém, em geral, a ampla possibilidade de o CPTA agora permitir ao Juiz a fixação de sanções pecuniárias compulsórias, fará o seu caminho no direito urbanístico, em especial em matéria da reposição da legalidade urbanística. Veja-se como o Município de Olhão por sentença judicial já transitada em julgado (processo n.º 366/11.7BELLE) foi condenado, em sede de execução de sentença (que havia declarado a nulidade de um ato de licenciamento), à demolição, no prazo de um ano, de uma edificação licenciada antes de 2008 ao abrigo de um pedido baseado em "razões ponderosas". E por não ter sido dada execução à sentença na sequência da declaração de nulidade dos atos praticados, os membros do Executivo foram notificados a cumprir aquela demolição sob pena de, no prazo de um ano, começarem a pagar cerca de 1.500 euros cada um a título de sanção pecuniária compulsória.

antecipação) do conteúdo deste, enquanto que na condenação é possível a graduação dos termos da decisão, em conformidade com o disposto no artigo 71.º do CPTA. Este entendimento foi desde o início sufragado por Marta Cavaleira²¹, e recusado por nós²², por Fernando Alves Correia²³, e por Sónia Afonso Vasques²⁴.

Hoje, com a alteração ao artigo 112.º promovida pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro, parece ser claro, da nova formulação do n.º 6 daquele artigo – que substituiu a expressão "para que a autoridade requerida pratique o ato devido" por "para o cumprimento do dever de decisão" – que se permite apenas a intimação apenas a prática do ato em falta num determinado prazo, sem que o juiz se possa pronunciar sobre o sentido da decisão concreta a adotar pelo Município. Assim o atesta o preâmbulo do Decreto-Lei 214-G/2015: “10 — As alterações a outros diplomas legais têm, em primeiro lugar, por objeto os artigos 85.º, 95.º e 112.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, com o objetivo de clarificar algumas regras procedimentais e de competência e de eliminar dúvidas que se têm colocado sobre o objeto do processo de intimação que neles se encontra previsto, clarificando a profunda diferença que separa este processo da ação de condenação à prática de ato devido, que se encontra consagrada no CPTA”.

Anote-se que o juiz apenas não ordena a intimação por falta de preenchimento dos pressupostos para a constituição do dever de decisão, por violação de disposições legais ou regulamentares (n.º 4 do artigo 112.º). Esta remissão não é muito clara, parecendo reenviar para os fundamentos de rejeição formal e material do requerimento, previstos no artigo 11.º do RJUE (em sede de saneamento de um procedimento de licenciamento). A este propósito, assiste-se a um entendimento jurisprudencial “generoso” quanto às causas de indeferimento da intimação urbanística. Assim, não se ordena a intimação se ainda não tiver decorrido o prazo de decisão [Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 6 de Julho de 2004 (proc. 619/04)], o mesmo acontecendo com as situações em que esteja provada matéria reveladora da desconformidade da execução face ao projecto de arquitectura [Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 17 de Setembro de 2014 (proc. 0937/14)]²⁵.

Por último, acentue-se que, não sendo praticado de forma expressa o ato pela autoridade

²¹ “O silêncio da administração no procedimento de licenciamento de operações urbanísticas”, *Revista do CEJ*, n.º 13, 2010, p. 209 e ss.

²² Fernanda Paula OLIVEIRA, Maria José Castanheira NEVES, Dulce LOPES, Maria Fernanda MAÇÃS, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2011, anotação ao artigo 112.º.

²³ “Intimação judicial para a prática de acto legalmente devido no âmbito do procedimento de licenciamento de operações urbanísticas”, Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 10 de Março de 2004, *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.º 3934, 2005, pp. 34-50.

²⁴ *As Intimações no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Coimbra, Almedina, 2013, pp. 88-89.

Também o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 4 de Junho de 2009, proferido no processo n.º 0109/08, reconhecia a existência de duas tendências jurisprudenciais quanto à intimação para a prática de um ato devido: uma, segundo a qual os poderes de intimação do juiz se assemelhavam aos previstos no CPTA, para a condenação da administração à prática de ato devido, permitindo a intimação à prática de um ato com um certo conteúdo [Acórdãos do Tribunal Central Administrativo Sul de 28 de outubro de 2009 (Processo n.º 4399/08) e de 27 de novembro de 2008 (Processo n.º 3820/08)]; outra segundo a qual o Tribunal apenas podia condenar a Administração à prática do ato, sem antecipar o seu conteúdo, mesmo que este resultasse vinculado dos dados do processo [Acórdãos do Tribunal Central Administrativo Sul, de 29 de setembro de 2005 (Processo n.º 1012/05) e de 8 de novembro de 2007 (processo n.º 2677/07)].

²⁵ Haverá ainda termo do processo por inutilidade superveniente da lide se a autoridade requerida fizer prova da prática do acto devido até ao termo do prazo fixado para a resposta (artigo 112.º, n.º 5 do RJUE).

requerida, no prazo determinado na sentença judicial, diz o artigo 112.º, n.º 9, *in fine*, que se forma o deferimento tácito a que, a todo o custo se procurava, até então, escapar. Trata-se, esta, da única forma, de facto, de respeitar o poder discricionário que assiste às autoridades administrativas, não violando o princípio basilar da separação de poderes e, por outro lado, permitir o recurso ao disposto no artigo 113.º, para efetivação da pretensão urbanística requerida (artigo 112.º, n.º 10).

III. Comunicação prévia

Como avançámos, a comunicação do RJUE já não é uma comunicação prévia com prazo, pois não se prevê uma reserva de rejeição, nem há uma habilitação administrativa para o exercício de uma actividade que se reflecte no uso, ocupação e transformação do solo.

A mera comunicação prévia não tem, portanto, a natureza de uma permissão administrativa, nem redundando da prática de um acto administrativo procedimentalizado: reflecte-se, antes, no cumprimento de um dever, por parte do interessado, de informar a Administração do exercício da sua actividade, por exemplo, para efeitos de pagamento de taxas devidas e do controlo sucessivo ou *a posteriori* do cumprimento de requisitos normativos.

O interessado não depende de (nem exige) qualquer reacção da Administração para que possa iniciar ou exercer a actividade em questão, embora tanto não o dispense de cumprir as regras previamente definidas, devendo inclusive naquela comunicação responsabilizar-se por esse cumprimento (artigo 34.º, n.º 2 do RJUE).

Trata-se, portanto, de um tipo particular de obra “isenta de controlo prévio”, que assenta num procedimento célere e simples que não culmina na prática de um acto administrativo, mas que passa pela apresentação da comunicação, por um saneamento formal – no qual se verifica a impossibilidade de rejeição material da pretensão por manifesta contrariedade com normas legais e regulamentares –²⁶, pelo pagamento de taxas e pela emissão, em princípio automática, de títulos ou comprovativos.

²⁶ Nas situações de comunicação prévia, o saneamento não pode implicar um despacho de rejeição material [a remissão feita no artigo 35.º é apenas dirigida à alínea *a*) e não à alínea *b*) do n.º 2 do artigo 11.º], na mesma medida que não culmina com um ato administrativo de rejeição ou de admissão. Não vemos, porém, obstáculo – pelo contrário – a que, sendo detetadas, logo na fase do saneamento, situações que levariam a uma rejeição material de um procedimento de licenciamento ou de autorização, estas sejam levadas ao conhecimento imediato do apresentante da comunicação prévia, de modo a que este não dê início a obras que são objetivamente ilegais e ilegalizáveis, eventualmente com a cominação de que se as desconformidades não forem corrigidas, serão desencadeadas as medidas previstas no n.º 8 do artigo 35.º. Assim, com a prática deste ato meramente informativo ou declarativo também se escuda o município de quaisquer pretensões indemnizatórias que o comunicante possa vir a arvorar, por ter procedido de forma célere, como lhe é exigido, ao controlo das operações a executar ao abrigo de uma comunicação prévia. No sentido, que nos parece um pouco extremo e sem respaldo legal, de que pode haver lugar a rejeição liminar quando a análise dos elementos instrutórios conduzir à verificação de manifesta violação de normas legais e regulamentares, dado o princípio da economia processual e a circunstância de o artigo 35.º não ter por escopo restringir a aplicação da norma do artigo 11.º às situações de licenciamento, cfr. Isabel Abalada MATOS, «O “Novo” Procedimento de Comunicação Prévia», *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Cláudio Monteiro, Jaime Valle, João Miranda (coord.), Coimbra, Almedina, 2015, pp. 147-148.

Não temos, portanto, agora, nem um ato expresso de rejeição, nem um ato (ficcional) de admissão: apresentada a comunicação pelo interessado, a verificação do cumprimento das normas aplicáveis é feita no âmbito de procedimentos administrativos de *controlo a posteriori* com aplicação, quando estas não são cumpridas, de medidas de reposição da legalidade urbanística (cfr. n.º 8 do artigo 35.º).

Não estamos, pois, aqui perante um procedimento de controlo preventivo em que o particular, para levar a cabo a operação urbanística pretendida (e que se encontra condicionada por normas legais e regulamentares em vigor), tem de se dirigir à Administração apresentando-lhe a sua pretensão (isto é, todos os elementos que permitem a esta verificar se estão cumpridas as exigências legais que regulam aquela operação), apenas podendo levá-la a cabo (concretizá-la) depois de uma decisão da Administração (ainda que ficcionada) da qual decorre que a mesma cumpre todas as exigências de interesse público que lhe são impostas (ou, pelo menos, não infirme tal conformidade).

Isto não significa, porém, ao contrário do que se possa pensar, que a operação deixa de ser objeto de controlo municipal nem, muito menos, que deixa de haver um dever de o órgão competente impedir que seja levada a cabo a operação que não cumpra as normas legais ou regulamentares em vigor. Com efeito, não só aquele dever de apreciação existe (caso contrário não tem o órgão como saber se a pretensão cumpre ou não as normas aplicáveis), como existe ainda um dever acrescido (sob pena de responsabilidade por omissão) de impedir (inviabilizar) que a operação ilegal se execute [cfr. alínea d) do n.º 3 do artigo 70.º]²⁷.

À Câmara municipal continua, portanto, a competir a tarefa de verificar se os projetos comunicados cumprem as exigências legais e regulamentares de forma a reagir à sua execução caso esta se inicie em desconformidade com aquelas exigências.

Esta explicitação conduz a três importantes notas da comunicação prévia:

- a) O aprofundamento da necessidade de *informação municipal*, o mais antecipada (mas também o mais cautelosa) possível das desconformidades detetadas seja na fase de saneamento, seja aquando do controlo sucessivo da operação urbanística.

Consideramos, de facto, que, na comunicação prévia, não está a entidade administrativa impedida (está até obrigada por força dos princípios da cooperação e da boa-fé procedimental previstos no artigo 60.º do CPA) de apreciar o projeto – informalmente, claro, no sentido de que não há uma fase própria para que tal aconteça, como no licenciamento – assim que ele lhe é apresentado através da comunicação prévia e de informar de imediato os interessados dessas desconformidades bem como das consequências que daí advirão, caso aquelas não sejam entretanto corrigidas: o desencadeamento das medidas previstas no n.º 8 do artigo 35.º. Momento este de informação de desconformidades que pode, até, ser regulamentado,

²⁷ Neste sentido, cfr. Fernanda Paula OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, Braga, AEDREL, 2015, pp. 256-257.

ao abrigo do princípio da adequação procedimental previsto no CPA e nos Regulamentos Municipais de Urbanização e de Edificação²⁸.

b) O imprescindível *controlo sucessivo* da operação comunicada (artigo 35.º, n.º 8 do RJUE), controlo este que assume uma feição mais inibitória do que propriamente reactiva.

Repare-se que a tarefa de *verificar se os projetos cumprem as exigências legais e regulamentares* de forma a *reagir à sua execução* caso esta se inicie em desconformidade com aquelas exigências não corresponde à tradicional tarefa de *fiscalização* (claramente, não corresponde a algumas das vertentes da fiscalização prevista nos artigos 93.º e ss. do RJUE). Não é, efetivamente, fisicamente em obra (e no seu decurso) que se verifica se o projeto apresentado (e que está a ser executado) cumpre as normas em vigor nem é essa a tarefa que se exige a um fiscal municipal. A tarefa deste é verificar se o projeto que está a ser executado corresponde àquele que foi apresentado à Administração e em relação ao qual ela não reagiu nos termos do n.º 8 do artigo 35.º.

Ou seja, e em suma, sendo apresentada uma comunicação prévia à Administração deve ser feita, de imediato, uma apreciação técnica do projeto e, detetadas desconformidades com as normas legais e regulamentares, devem também de imediato ser desencadeadas todas as medidas necessárias para evitar que a operação se concretize (execute), sem prejuízo de, preventiva e antecipadamente, se informar o interessado dessas desconformidades bem como do desencadeamento das medidas de reposição da legalidade adequadas a impedir a execução da operação, caso ele as não corrija entretanto²⁹.

Estas medidas podem, até, de forma preventiva, perspetivando-se que o interessado vai mesmo dar início à operação nos termos comunicados (quer porque já autoliquidou as taxas sem proceder as correções necessárias aos projetos quer porque informou do início da operação nos termos comunicados), ser logo decididas por forma a que possam ser imediatamente postas em prática assim que a operação se inicie. E não se diga, estando em causa, em regra, nestes casos, a adoção de uma ordem de embargo, que a Administração está impedida de a tomar por apenas o poder fazer quando estiverem verificados os respetivos pressupostos: uma obra em curso. Nestes casos, em que existe uma probabilidade elevada (para não dizer uma certeza) de que vai ser executada uma operação urbanística em desconformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis, a decisão pode logo ser tomada, ainda que de forma condicionada (condição suspensiva, que fará desencadear os efeitos da decisão logo que ocorram os respetivos pressupostos). Ao mesmo passo que o

²⁸ Perante uma informação desta natureza, julgamos que será possível ao comunicante lançar mão de uma acção dirigida à condenação à não prática de actos administrativos, posto que o acto administrativo a praticar (que inviabilize a operação comunicada) seja suficientemente determinável e iminente (cfr. Rui TAVARES LANCEIRO, "A Condenação à não Prática de Actos Administrativos", *Comentários à Revisão do ETAF e do CPTA*, Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves, Tiago Serrão (coord.), Lisboa, AAFDL, 2016, p. 316).

²⁹ Por esse motivo, o n.º 9 do artigo 35.º estabelece um prazo de 10 anos para o exercício do dever de *controlo sucessivo*, impropriamente designado de "dever de fiscalização". Todavia, o poder genérico de fiscalização administrativa continua a poder ser exercido passado aquele prazo, como defende Jorge Silva SAMPAIO, «Breves Notas sobre o "Novo" Procedimento de Comunicação Prévia», *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Cláudio Monteiro, Jaime Valle, João Miranda (coord.), Coimbra, Almedina, 2015, pp. 132-133.

município poderá, nos termos do artigo 79.º, n.º 1, alínea b), proceder à cassação do título da comunicação prévia.

c) A impossibilidade de reacção por via das *invalidades urbanísticas* (severas, é certo, mas que, muitas vezes, apenas produzem efeitos no mundo do direito), por não estarmos perante um qualquer acto administrativo. Antes se exige uma actuação necessária sobre a obra, impedindo a sua continuação ou impondo a sua destruição e reposição da legalidade afectada.

Do ponto de vista contencioso, vedado que está o recurso a meios impugnatórios de actos, resta ao município recorrer aos seus poderes de tutela da legalidade e aos privados deduzir uma pretensão inibitória ou reactiva sob a forma de uma acção administrativa, nos termos do artigo 37.º, n.º 3 do CPTA:

"(Q)uando, sem fundamento em ato administrativo impugnável, particulares, nomeadamente concessionários, violem vínculos jurídico-administrativos decorrentes de normas, atos administrativos ou contratos, ou haja fundado receio de que os possam violar, sem que, solicitadas a fazê-lo, as autoridades competentes tenham adotado as medidas adequadas, qualquer pessoa ou entidade cujos direitos ou interesses sejam diretamente ofendidos pode pedir ao tribunal que condene os mesmos a adotarem ou a absterem-se de certo comportamento, por forma a assegurar o cumprimento dos vínculos em causa".

De facto, a maior dúvida que a nova configuração da comunicação prévia acarreta prende-se com a tutela das posições jurídicas subjetivas de outros particulares cujos interesses possam ser abalados pela realização de operações urbanísticas desconformes com a legalidade urbanística, questionando-se se é suficiente a previsão do n.º 8 do artigo 35.º, acompanhada dos poderes administrativos de adoção de medidas de tutela de legalidade urbanística, que dependem sempre de um "querer" municipal. Por isso, é necessário encontrar formas processuais que possam superar a inactividade ou ineficácia da acção municipal, centrando-se estas no referido artigo 37.º, n.º 3, do CPTA. Ana Gouveia Martins, entende que o principal problema desta via processual reside na necessidade de se instar a Administração a atuar, e só perante a inércia desta poder o privado recorrer a Tribunal, propondo que este "défice de tutela" seja superado mediante o decretamento de embargo de obra nova, nos termos do agora expressamente previsto no artigo 112.º, n.º 2, alínea g), do CPTA³⁰. Concordamos com a Autora, na medida em que é necessário assegurar formas ágeis de reagir no caso de comunicações prévias marcadas estruturalmente pela sua grande celeridade. Aliás, uma crítica que pode ser dirigida ao RJUE passa pela desatenção à dimensão contenciosa trazida pelas "novas" comunicações prévias, ao contrário do que sucede com a licença ou autorização de utilização.

³⁰ "A Nova Comunicação Prévia", *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Cláudio Monteiro, Jaime Valle, João Miranda (coord.), Coimbra, Almedina, 2015, pp. 110-111.

Também o artigo 37.º, n.º 1, alínea i) do CPTA poderia igualmente parecer adequado a enquadrar uma pretensão na presente situação. No entanto, ao contrário do disposto nesta alínea, comunicação prévia, ainda que não corresponda a um procedimento administrativo, não deixa de ser uma atuação titulada, não sendo similar a uma via de facto.

Neste caso, por se tratar de relações triangulares, Carlos Alberto Cadilha e Mário Aroso de Almeida, admitem que o autor demande não apenas o privado lesante mas igualmente a Administração omissa, no sentido de a condenar à adopção das medidas necessárias (que podem redundar na prática de actos administrativos tendentes à reposição da legalidade urbanística) para evitar ou pôr termo à situação lesiva³¹. Estas hipóteses serão as da condenação da Administração [alíneas b), h) e j) do n.º 1 do artigo 37.º]; todavia, aqui, a intervenção municipal passa grandemente pela emissão de atos administrativos ou pela adoção de atuações materiais com algum conteúdo discricionário (por exemplo, as de demolição das construções que violem normas legais), pelo que não se vê que a instauração de uma acção contra o município de acordo com este enquadramento, ainda que possível, venha a ter garantido sucesso.

Poderá também questionar-se se está devidamente assegurado o acesso por terceiros à informação sobre as operações sujeitas a comunicação prévia, para poderem dela reagir. Esta questão não passou despercebida ao legislador ao manter o dever de publicitar a comunicação prévia (artigo 12.º do RJUE) e ao prever a disponibilização diária através da plataforma electrónica das operações objeto de comunicação prévia que garantirá este direito à informação se puder ser acedida por todos. Todavia, na ausência ou total operacionalização desta plataforma e perante situações em que os promotores preferem sujeitar-se ao pagamento da coima prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 98.º (não manutenção de forma visível do exterior do prédio, até à conclusão da obra, do aviso que publicita o alvará ou a comunicação prévia), nem sempre se assegurará, em concreto, a necessária publicitação das comunicações prévias.

Acrescente-se que a comunicação prévia é titulada pelo comprovativo electrónico da sua apresentação emitido pela plataforma electrónica referida no n.º 1 do artigo 8.º-A, acompanhado do documento comprovativo do pagamento das taxas e, no caso de operações de loteamento ou operações equiparadas (isto é, comunicações prévias referentes a operações com impacte relevante – n.º 5 do artigo 44.º – e com impacte semelhante a um loteamento – n.º 5 do artigo 57.º), do documento comprovativo da prestação de caução e da celebração do instrumento notarial a que se refere o n.º 3 do artigo 44.º ou da declaração da câmara municipal relativa à sua inexigibilidade (todos os artigos referidos são do RJUE). Ao que acresce documento comprovativo de que a compensação, prevista no artigo 149.º, n.º 5, do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, foi prestada ou não é devida, sempre que em causa esteja uma operação no âmbito de um sistema de execução de iniciativa dos particulares.

Para além destes títulos/comprovativos, admite o n.º 6 do artigo 35.º do RJUE que o comunicante solicite aos serviços municipais a emissão de uma certidão independente de despacho na qual conste a identificação da operação urbanística comunicada, bem como a data da sua apresentação.

³¹ *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2010, pp. 252-253.

Porém, esta certidão, para que possa ter alguma eficácia útil perante terceiros (por exemplo, entidades bancárias ou entidades financiadoras, no âmbito de programas de incentivo e investimento) não se poderá bastar com um mero atestado que deu entrada uma comunicação prévia com determinados contornos, devendo pronunciar-se sobre a legítima execução da operação comunicada à luz do ordenamento jurídico vigente (menção que excede o âmbito da certidão prevista no n.º 6 do artigo 35.º e, mesmo, o âmbito das certidões independentes de despacho reguladas no artigo 84.º do CPA), devendo, portanto, ser emitida pelo órgão competente para o controlo sucessivo das comunicações prévias: a Câmara Municipal. Caso essa certidão não seja emitida, poderá o interessado dar causa a um processo urgente de intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões (artigos 104.º e ss. do CPTA).

IV. Autorização de Utilização

A autorização de utilização corresponde a um acto administrativo que permite a utilização (ou alteração da utilização) do edificado ou de fracções/unidades autónomas deste, sendo titulada por alvará.

Anote-se que este alvará não corresponde hoje (ao contrário do que sucede com a licença) a uma condição de eficácia da autorização de utilização (cfr. artigo 74.º, n.º 3 do RJUE), uma vez que é possível a utilização do edifício sem alvará, desde que este não tenha sido emitido no prazo por razões exclusivamente imputáveis à câmara municipal [cfr. *a contrariu* o artigo 98.º, n.º 1, alínea d)], porque esta, tendo autorizado expressamente a autorização ou tendo esta sido tacitamente deferida, não emitiu no prazo legalmente previsto o alvará³², não se verificando nenhum dos requisitos para a sua recusa legítima (previstos taxativamente no artigo 76.º, n.º 5 do RJUE).

Nesta situação e ao contrário do disposto no regime legal anterior, em que era necessário sustentar a utilização do bem até que a câmara fosse intimada judicialmente a emitir o alvará, permite o n.º 5 do artigo 113.º do RJUE que essa utilização se inicie imediatamente, desde que se sejam pagas as taxas devidas por autoliquidação e ainda que seja necessário dar desse facto conhecimento à câmara municipal e iniciar o procedimento judicial de intimação para a passagem do alvará (de modo a obter o título que permite integrar plenamente o edifício ou fracção no comércio jurídico, pois só tem efeitos claros relativamente a terceiros)³³. De facto, este artigo pretende facilitar a obtenção do alvará, mas não dispensar o mesmo, já que é ele que, em regra, perante terceiros, certifica a eficácia do acto de autorização de utilização.

Este procedimento é configurado como um meio processual especial e autónomo, na medida em que se assume como uma intimação para um comportamento da Administração, ao qual serão aplicáveis as normas relativas aos procedimentos urgentes, em especial as atinentes à

³² Apesar de o artigo 76.º, n.º 4 do RJUE se referir a 30 dias como prazo para emissão do alvará, os artigos 64.º e 65.º, estabelecem, para a autorização de utilização, havendo vistoria ou não, um prazo curto de emissão do alvará (5 dias).

³³ Pense-se em relações de arrendamento ou de contratos de compra e venda do imóvel que carecem a mais das vezes da exibição da autorização de utilização.

intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, previstas no artigo 104.º e ss do CPTA³⁴.

A sentença judicial emitida pelo Tribunal Administrativo de círculo da área da sede da autarquia, ao abrigo deste processo, é, na sua essência, uma sentença condenatória, na medida em que visa a intimação da câmara à passagem do alvará da autorização. Porém, sempre que esta obrigação judicial não seja cumprida, determina o n.º 7 do artigo 113.º que a própria certidão da sentença transitada em julgado que haja intimado à emissão do alvará da autorização de utilização substitui, para todos os efeitos legais, o alvará não emitido. Trata-se de uma situação em que se admite a conversão de uma sentença condenatória em sentença substitutiva, de modo a evitar que o particular tenha ainda, perante o incumprimento da sentença judicial por parte da câmara municipal, de recorrer a um processo executivo. Esta é uma solução com tradição no nosso contencioso, como resultava já do artigo 49.º, n.º 3 a 7 do Decreto-Lei 400/84 (notificação judicial avulsa que substituíra o alvará), que se tem vindo a manter, de certa forma para complementar a regra do deferimento tácito, que pode não ser suficiente para acautelar os interesses dos requerentes que carecem de um "título formal" para participarem plenamente, como vimos, do comércio jurídico.

Note-se, porém, que esta norma é acompanhada hoje por uma tendência para a desjudicialização do procedimento de emissão de autorização de utilização, como o comprova o artigo 53.º-G do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana. Neste caso, o requerimento daquela autorização deve conter a identificação do titular da autorização de utilização, do edifício ou a fracção autónoma a que respeita e o uso a que se destina o edifício ou a fracção autónoma, devendo ser acompanhado de termo de responsabilidade no qual se declare que estão cumpridos os requisitos legais para a constituição da propriedade horizontal, quando aplicável. Caso não se determine a realização de vistoria no prazo de 10 dias úteis a contar da recepção do requerimento, o termo de responsabilidade, acompanhado daquele requerimento e do comprovativo da apresentação de ambos à entidade gestora, vale como autorização de utilização, para os efeitos do disposto no artigo 62.º do RJUE, substituindo o alvará de utilização referido no n.º 3 do artigo 74.º do mesmo regime. Os valores subjacentes à reabilitação urbana, a par da formação do deferimento tácito da autorização de utilização, permitiram ao legislador avançar com uma solução arrojada, mas que faz uma composição que nos parece correcta dos interesses em presença.

V. Certidão de Destaque

A certidão de destaque encontra-se prevista no artigo 6.º do RJUE, permitindo o fraccionamento da propriedade para fins edificativos sem sujeição a uma operação de loteamento.

A importância prática desta figura é inegável, ainda que, sobretudo em solo rural, tenha vindo a perder terreno em face das múltiplas limitações à edificação e divisão para fins urbanísticos

³⁴ Carlos Alberto CADILHA, *Dicionário de Contencioso Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2006, pp. 302-303.

(pense-se nos limites mínimos de parcela a destacar previstos em alguns planos e no "agravamento" da área mínima de cultura em regimes legais como o da Reserva Agrícola Nacional, artigo 27.º)³⁵. Todavia, como do destaque apenas resultam dois prédios (o prédio sobrance e o prédio destacado), não o rodeou o legislador das mesmas cautelas procedimentais e substantivas (designadamente do ponto de vista dos encargos a prestar) aplicáveis aos loteamentos.

Pelo que o prazo para emissão da certidão de destaque – à semelhança de outras especificidades deste regime – não se encontra estipulado no RJUE, devendo ser procurado no CPA. A este propósito, como não está em causa a emissão de um ato autorizativo municipal, mas uma verificação constitutiva³⁶, não deve ser aplicável o prazo de 90 dias previsto no artigo 128.º, n.º 1 (prazo alongado este que, inclusive, contrariaria toda a lógica subjacente à tramitação dos procedimentos urbanísticos), mas o prazo geral de 10 dias previsto no artigo 86.º, n.º 1 do CPA.

No caso de a certidão de destaque não ser emitida no prazo referido, como se trata de um ato especialmente regulado no RJUE, deve considerar-se tacitamente deferida a pretensão do interessado, nos termos da alínea c) do artigo 111.º deste regime.

No entanto, como é essencial à concretização do destaque a apresentação física de uma certidão na conservatória do registo predial (já que, por si só, a certidão camarária não tem efeito permissivo), àquele deferimento tácito seguir-se-á, em regra, a (insistente) solicitação da emissão desta certidão no órgão administrativo competente ou o recurso à via judicial, sendo, neste caso, idóneo o processo urgente de intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões (artigos 104.º e ss. do CPTA). Em sentido parcialmente coincidente com o nosso, mas entendendo que não existe um meio processual explícito adequado para enquadrar esta pretensão, remetendo para uma tramitação que se aproxime da prevista no artigo 113.º, n.ºs 5 e 6, do RJUE, e, precisamente, do atual artigo 104.º do CPTA, veja-se o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 14 de julho de 2011, proferido no processo 07185/11.

VI. Notas conclusivas

Findo este nosso trajecto, muito mais haveria a dizer sobre as implicações contenciosas do direito do urbanismo. Pense-se apenas na mudança que se dá agora no contencioso das contraordenações do urbanismo, que passam a estar cometidas aos Tribunais Administrativos e Fiscais, bem como no novo impulso dado aos meios extrajudiciais de resolução de litígios (mediação e arbitragem) que poderão desenvolver-se grandemente no domínio de que

³⁵ Para mais considerações, cfr. Dulce LOPES, "Destaque: um instituto em vias de extinção?", *Direito Regional e Local*, n.º 10, abril/junho, 2010, pp. 15-28.

³⁶ É por a certidão de admissibilidade do destaque constituir um documento suficiente e bastante para que o proprietário do prédio-mãe o possa, dirigindo-se à conservatória, concretizar, que a doutrina qualifica, e bem, este ato como uma *verificação constitutiva* (Nuno Miguel Marrazes de MELO, "As certidões de destaque enquanto actos verificativos da legalidade urbanística de uma operação de reestruturação fundiária", *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 29/30, 2008, p. 222).

curamos, como indiciava já antes o artigo 118.º do RJUE, que prevê a possibilidade de intervenção de uma comissão arbitral para a resolução de conflitos na aplicação dos regulamentos municipais previstos no artigo 3.º do RJUE.

Outras soluções introduzidas pelo CPA³⁷ e pelo CPTA que parecem colocar em causa a estruturação base do nosso sistema de *Administração executiva*, por passarem a remeter a execução dos actos administrativos para os tribunais administrativos não têm, por ora, grande aplicação na área do direito do urbanismo, uma vez que o RJUE integra regras especiais (artigos 91.º e 92.º e várias disposições em sede de medidas de reposição da legalidade) que continuam a apontar para a execução coerciva pela administração municipal de prestações infungíveis, como as de demolição e de despejo³⁸.

³⁷ Resulta deste diploma que a execução administrativa directa passa apenas a ser possível nas situações estabelecidas na lei ou em casos de extrema urgência (artigo 176, n.º 1), remetendo-se para diploma que venha a concretizar esta determinação legal (cfr. o artigo 8.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro). Esta opção legislativa foi acolhida por alguns mas criticada por outros, considerando que a mesma representa um golpe de misericórdia no privilégio da execução prévia, levantando problemas relacionados com a separação de poderes (DIOGO FREITAS DO AMARAL, "Breves Notas sobre o Projecto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo", *Direito & Política*, N.º 4, Julho-Outubro, 2013, p. 151). Já MACHETE, mais cauteloso, teria preferido que o legislador tivesse estruturado um procedimento executivo comum (PEDRO MACHETE, "Eficácia e Execução do Ato Administrativo", *Cadernos de Justiça Administrativa*, N.º 100, 2013, pp. 40-45).

RUI GUERRA DA FONSECA, "O Fim do Modelo de Administração Executiva?", *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves, Tiago Serrão (coord.), Lisboa, AAFDL, 2015, pp. 105-109 e 114-115, deixa a dúvida se haverá, mesmo, uma alteração do parâmetro da execução em Portugal, uma vez que aquele diploma pode quantitativamente prever um conjunto amplo de situações para as quais se continue a admitir a autotutela executiva da Administração.

³⁸ Cfr. Carlos Alberto Fernandes CADILHA, "A revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos: Aspetos Inovatórios", *Comentários à Revisão do ETAF e do CPTA*, Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves, Tiago Serrão (coord.), Lisboa, AAFDL, 2016, p. 37.

Apresentação Power Point

Comunicações Prévias, Licenças Urbanísticas e Contencioso Administrativo

Dulce Lopes

Ponto de Partida

- Vários actos/actuações urbanísticas têm um regime jurídico substantivo e procedimental especial, que se reflecte, de forma também específica, ao nível processual.
- Anotaremos as especificidades nas seguintes figuras
 - A licença;
 - A comunicação prévia;
 - A autorização;
 - A certidão de destaque

Licença urbanística

- A execução de operações urbanísticas (com maior impacto urbanístico ou em áreas com menor densidade de regulamentação) encontra-se sujeita a licença, acto autorizativo, cujo título é um alvará.
- A revalorização do licenciamento: licenciamento como procedimento supletivo/ ampliação das situações de licenciamento (servidões e restrições) / carácter optativo do licenciamento

Licença urbanística

- Vias contenciosas:
 - Impugnação de actos administrativos favoráveis (anulabilidade e nulidade)
 - As causas específicas de nulidade (artigos 68.º do RJUE e 130.º e 143.º do RJIGT): as dificuldades de integração destas normas com a taxatividade das causas de nulidade no CPA, em especial no que se refere às medidas cautelares (suspensão de procedimentos)
 - Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 24 de abril de 2013, proferido no processo 01029/12: um pedido de informação prévia apreciado e decidido em data posterior ao início da discussão pública, portanto, havendo lugar a **suspensão do procedimento**, é *nulo* e, portanto, insusceptível de constituir um direito na esfera jurídica do requerente com aptidão de tornar inválido um posterior ato de indeferimento da pretensão urbanística.

Licença urbanística

- A nulidade como invalidade regra no domínio urbanístico
- A possibilidade de serem extraídos efeitos de facto de situações nulas (sua importância e especificidade no direito do urbanismo) – artigo 162.º, n.º 3 do CPA
 - a possibilidade de emissão de autorizações de utilização com menção da situação de ilegalidade? Para o uso provisório ou definitivo do imóvel? Autorização de utilização ou alteração de utilização?
- O prazo de caducidade de 10 anos previsto no artigo 69.º, n.º 4 do RJUE: sua interpretação e contornos
 - a não inviabilização de impugnação judicial do acto nulo passados os 10 anos, em especial por terceiros.

Licença urbanística

- Vias contenciosas:
 - 69.º, n.º 2 e 3 do RJUE - Quando tenha por objeto actos de licenciamento ou autorizações de utilização com fundamento em nulidade do acto, a citação ao titular da licença ou da autorização de utilização para contestar a acção tem os efeitos previstos no artigo 103.º para o embargo (suspensão imediata dos trabalhos), ainda que o Tribunal possa, oficiosamente ou a requerimento dos interessados, autorizar o prosseguimento dos trabalhos caso do recurso resultem indícios de ilegalidade da sua interposição ou da sua improcedência.
 - Possibilidade de dedução de pedido de condenação à prática de acto devido quando tenha sido praticado acto administrativo de conteúdo positivo que não satisfaça integralmente a pretensão do interessado; ou se peça a substituição de acto favorável [artigo 66.º, n.º 3; 67.º, n.º 1, alínea c); e 67.º, n.º 4, alínea b) do CPTA]

Licença urbanística

- Vias contenciosas
 - A impugnação de pareceres emitidos no âmbito do procedimento de licenciamento
 - Artigo 114.º do RJUE: 1 – Os pareceres expressos que sejam emitidos por órgãos da administração central no âmbito dos procedimentos regulados no presente diploma **podem** ser objecto de impugnação administrativa autónoma.
 - Aplicação do artigo 51.º, n.º 3: “Os atos impugnáveis de harmonia com o disposto nos números anteriores que não ponham termo a um procedimento só podem ser impugnados durante a pendência do mesmo, sem prejuízo da faculdade de impugnação do ato final com fundamento em ilegalidades cometidas durante o procedimento, salvo quando essas ilegalidades digam respeito a ato que tenha determinado a exclusão do interessado do procedimento ou a ato que lei especial submeta a um ónus de impugnação autónoma”.

Licença urbanística

- Vias contenciosas:
 - Acto expreso de indeferimento ou de recusa de apreciação
 - Artigo 51.º, n.º 4 do CPTA - Se contra um ato de indeferimento ou de recusa de apreciação de requerimento não tiver sido deduzido o adequado pedido de condenação à prática de ato devido, o tribunal convida o autor a substituir a petição, para o efeito de deduzir o referido pedido.
 - Artigo 66.º, n.º 2 do CPTA: Ainda que a prática do ato devido tenha sido expressamente recusada, **o objeto do processo é a pretensão do interessado e não o ato de indeferimento**, cuja eliminação da ordem jurídica resulta diretamente da pronúncia condenatória.
 - Inidoneidade, nestes casos, do meio previsto no artigo 112.º do RJUE (Ac. STA, de 24 de Outubro de 2013, proferido no processo 01521/13).

Licença urbanística

- Vias contenciosas:
 - O silêncio ou inércia (omissão) administrativa
 - Intimação judicial para a prática de acto administrativo devido (artigo 112.º do RJUE) **ou/ e** acção para a condenação à prática de acto devido (artigo 66.º e ss. do CPTA)?
 - **Duas posições:** O acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 4 de Junho de 2009, proferido no processo n.º 0109/08, reconhecia a existência de duas tendências jurisprudenciais quanto à intimação para a prática de um acto devido: uma, segundo a qual os poderes de intimação do juiz se assemelham aos previstos no CPTA, para a condenação da administração à prática de acto devido, permitindo a intimação à prática de um acto com um certo conteúdo (Acórdãos do TCAS, de 28.10.2009 (Processo n.º 4399/08) e de 27.11.2008 (Processo n.º 3820/08); outra segundo a qual o Tribunal apenas pode condenar a Administração à prática do acto, sem antecipar o seu conteúdo, mesmo que este resulte vinculado dos dados do processo (Acórdãos do TCAS, de 29.09.2005 (Processo n.º 1012/05) e de 8.11.2007 (processo n.º 2677/07)

Licença urbanística

- Na doutrina, no primeiro sentido:
 - Fernando Alves CORREIA, “Intimação judicial para a prática de acto legalmente devido no âmbito do procedimento de licenciamento de operações urbanísticas”, Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 10 de Março de 2004, *in Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.º 3934, 2005, p. 34-50;
 - Sónia Afonso Vasques, *As Intimações no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Coimbra, Almedina, 2013, pp. 88-89;
 - Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes, Maria Fernanda Maçãs, “Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado”, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2011, anotação ao artigo 112.º.
- No segundo sentido:
 - Marta Cavaleira, “O silêncio da administração no procedimento de licenciamento de operações urbanísticas”, *Revista do CEJ*, n.º 13, 2010, pp. 209-235.

Licença urbanística

- Algumas similitudes entre os dois mecanismos:
 - A remissão para o CPTA quanto às regras de competência territorial (a mesma solução do que a anteriormente prevista especificamente no artigo 112.º: art 20, n.º 1 do CPTA: tribunal administrativo de círculo da área da sede da autoridade requerida)
 - A aplicação do art. 10.º, n.º 2 também à intimação prevista no artigo 112.º do RJUE [posição sufragada no Acórdão do STA 22.01.2009 (Proc. 720/08)].
 - deve entender-se que, também no âmbito do RJUE, o direito de ação caduca no prazo de um ano contado desde o termo do prazo legal estabelecido para a emissão do ato legalmente omitido (artigo 69.º, n.º 1, do CPTA)]

Licença urbanística

- Diferenças:
 - a) A intimação é um meio processual principal urgente (artigo 112.º, n.º 7), pelo qual o juiz condena a Administração à prática do acto devido, devendo, para tal, fixar um prazo que não pode exceder 30 dias, enquanto que a “condenação” é um meio processual também principal, mas não urgente;
 - b) É um meio limitado a situações de omissão ou silêncio, enquanto a “condenação” se alarga a hipóteses de indeferimento expresso do acto e de recusa da apreciação, previstos no artigo 67.º, n.º 1 e 4 do CPTA;
 - c) Este meio processual pode ser aplicado não só quando esteja em causa a prática de um acto administrativo [muito embora sejam estas as situações a que se refere a alínea a) do artigo 111.º], mas a prática de outros actos que devessem ter sido praticados no âmbito do procedimento de licenciamento, nomeadamente para a promoção de consultas.

Licença urbanística

- **Diferenças:**
 - d) Enquanto que a intimação judicial pode ser iniciada imediatamente nos Tribunais Administrativos, a condenação à prática de acto devido depende, em regra, de uma fase pré-contenciosa que consiste na apresentação de requerimento que constitua o órgão competente no dever de decidir (artigo 67.º, n.º 1).
 - e) no caso da intimação não há lugar a citação de contrainteresados; ao contrário do que sucede na acção de condenação (art. 68.º, n.º 2 do CPTA);
 - e) Tramitação simples da intimação (requerimento de intimação e resposta da autoridade requerida; decisão – eliminou-se a vista do ministério público) sem instrução (processo meramente documental); tramitação completa da acção tendente à condenação à prática de acto devido;
 - f) obrigação na intimação de o juiz fixar uma sanção pecuniária compulsória em caso de incumprimento do prazo estabelecido para a autoridade requerida praticar o acto; mera possibilidade no caso de acção para condenação (artigo 3.º e 95.º, n.º 4 do CPTA)

Licença urbanística

- **Onde nos quedamos?**
- Quais os poderes de apreciação e de pronúncia do juiz em sede da intimação prevista no artigo 112.º do RJUE: os mesmos do artigo 71.º do CPTA ou mais limitados (apenas os de não ordenar a intimação ou de a ordenar num certo prazo e definir, logo, uma sanção para o caso de incumprimento)?
- **Não se ordena** a intimação por falta de preenchimento dos pressupostos para a constituição do dever de decisão, por violação de disposições legais ou regulamentares.
- Remissão esta que, ainda que não muito clara, parece reenviar para os fundamentos de (rejeição formal e material) do requerimento, previstos no artigo 11.º do RJUE (em sede de saneamento)

Licença urbanística

- Entendimento jurisprudencial “generoso” quanto às causas de indeferimento da pretensão:
 - Não é de admitir revista de acórdão que, confirmando sentença, nega provimento a recurso de indeferimento de intimação urbanística, por se encontrar provada matéria reveladora da desconformidade da execução face ao projecto de arquitectura (Ac. STA de 17 de Setembro de 2014, proferido no processo 0937/14).
 - Não se ordena a intimação se ainda não tiver decorrido o prazo, cfr. Acórdão do STA, de 6.7.2004 (proc. 619/04)].
- Também não se ordenará a intimação se a autoridade requerida fizer prova da prática do acto devido até ao termo do prazo fixado para a resposta.

Licença urbanística

- Hoje parece ser claro, da formulação inovadora do n.º 4 do artigo 112.º do RJUE, que se ordena apenas a prática do acto em falta num determinado prazo + sanção pecuniária compulsória, sem que o juiz se possa pronunciar sobre o sentido da decisão concreta a adoptar pelo Município.
- Assim o atesta o preâmbulo do Decreto-Lei 214-G/2015: “10 — *As alterações a outros diplomas legais têm, em primeiro lugar, por objeto os artigos 85.o, 95.o e 112.o do Decreto-Lei n.o 555/99, de 16 de dezembro, com o objetivo de clarificar algumas regras procedimentais e de competência e de eliminar dúvidas que se têm colocado sobre o objeto do processo de intimação que neles se encontra previsto, clarificando a profunda diferença que separa este processo da ação de condenação a prática de ato devido, que se encontra consagrada no CPTA.*”

Licença urbanística

- Algumas consequências:
- *“é incongruente a previsão de aplicação desta sanção, quando a consequência normal aliada ao incumprimento da sentença que intime a prática do acto devido e a da permissão do início ou prossecução das obras, nos termos do artigo 113.º; ou, ainda, a apresentação dos projectos de especialidades ou início do prazo da sua apreciação, quando o acto omitido for a aprovação do projecto de arquitectura”*
 - (Maria José Castanheira Neves, Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes, Fernanda Maças, RJUE comentado)
- No primeiro caso (de aplicação do artigo 113.º), basta, portanto, que o interessado (auto)liquide as taxas e solicite a intimação para passagem do alvará para que possa executar a obra, sem que haja, em qualquer processo (112.º e 113.º), uma apreciação do fundo da pretensão por parte dos Tribunais.

Comunicação prévia

- Artigo 134.º CPA, n.º 1 : “A lei pode prever que a produção de determinados efeitos jurídico-administrativos e o seu aproveitamento pelo interessado não dependa da emissão de um ato administrativo procedimentalizado, mas resulte, de forma imediata, da mera comunicação prévia pelo interessado do preenchimento dos correspondentes pressupostos legais e regulamentares”
- A comunicação do RJUE já não é uma comunicação prévia com prazo, pois não se prevê uma reserva de rejeição, nem há uma habilitação administrativa para o exercício de uma actividade.

Comunicação prévia

- A mera comunicação prévia não tem a natureza de uma permissão administrativa: trata-se do cumprimento de um dever, por parte do interessado, de informar a Administração do exercício da sua atividade, por exemplo, para efeitos de pagamento de taxas devidas e do controlo *a posteriori* do cumprimento de requisitos normativos.
- Não depende de (nem exige) qualquer reação da Administração para que a atividade em questão possa ser iniciada ou exercida, embora não dispense o particular de cumprir as regras previamente definidas, devendo inclusive naquela comunicação responsabilizar-se por isso – artigo 34.º, n.º 2 do RJUE

Comunicação prévia

- As situações a que se aplica a comunicação prévia não são despiciendas e nem sempre são operações em que há uma grande densidade de regulamentação.
- Tipo particular de obra “isenta de controlo prévio”: existência de um procedimento célere e simples (apresentação, saneamento formal – impossibilidade de rejeição material da pretensão por manifesta contrariedade com normas legais e regulamentares, pagamento de taxas, existência de títulos ou comprovativos).
- À Câmara municipal continua a competir a tarefa de *verificar se os projetos comunicados cumprem as exigências legais e regulamentares* de forma a *reagir à sua execução* caso esta se inicie em desconformidade com aquelas exigências.

Comunicação prévia

- O importante **conteúdo informativo** no âmbito da comunicação prévia: a informação municipal, o mais antecipada possível, de desconformidades (a cautela necessária na informação prestada, sob pena de eventual responsabilidade municipal)
- O imprescindível **controlo sucessivo** (artigo 35.º, n.º 8 do RJUE) : um dever acrescido (sob pena de eventual responsabilidade por omissão) de impedir (inviabilizar) que a operação ilegal se execute [cfr. alínea d) do n.º 3 do artigo 70.º]. Controlo de feição mais inibitória do que reactiva.
- **Já não se reage por via das invalidades urbanísticas** (severas mas que, muitas vezes, apenas produziam efeitos no mundo do direito), antes por via da actuação necessária e pronta sobre a obra, com todas as consequências daí adveniente.

Comunicação prévia

- Via contenciosa
- Vedado que está o recurso a meios impugnatórios de actos, resta ao município recorrer aos seus poderes de tutela da legalidade e aos privados deduzir uma pretensão sob a forma de uma ação administrativa, nos termos do artigo 37.º, n.º 3 do CPTA ("*Quando, sem fundamento em ato administrativo impugnável, particulares, nomeadamente concessionários, violem vínculos jurídico-administrativos decorrentes de normas, atos administrativos ou contratos, ou haja fundado receio de que os possam violar, sem que, solicitadas a fazê-lo, as autoridades competentes tenham adotado as medidas adequadas, qualquer pessoa ou entidade cujos direitos ou interesses sejam diretamente ofendidos pode pedir ao tribunal que condene os mesmos a adotarem ou a absterem-se de certo comportamento, por forma a assegurar o cumprimento dos vínculos em causa*").

Comunicação prévia

- Via contenciosa
 - A possibilidade de mobilização das alíneas i) e j) do n.º 1 do artigo 37.º, directamente contra o Município? Não parece ser uma via de facto (há título) e os poderes de reacção municipal envolvem a prática de actos administrativos (embargo, ordem de demolição) / a leitura da caducidade do dever de fiscalização passados 10 anos (artigo 35.º, n.º 9 do RJUE)
 - Ana Gouveia MARTINS, "A Nova Comunicação Prévia", *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Coimbra, Almedina, 2015, pp. 110-111, entende que o principal problema desta via processual reside na necessidade de se instar a Administração a atuar, e só perante a inércia desta poder o privado recorrer a Tribunal, propondo que este "défice de tutela" seja superado mediante o decretamento de embargo de obra nova, nos termos do agora expressamente previsto no artigo 112.º, n.º 2, alínea g) do CPTA.

Comunicação prévia

- Os títulos “originais” da comunicação prévia.
- Admite o n.º 6 do artigo 35.º que o comunicante solicite aos serviços municipais a emissão de uma **certidão independente de despacho** na qual conste a identificação da operação urbanística comunicada, bem como da data da sua apresentação.
- Esta certidão, para que possa ter alguma eficácia útil perante terceiros não se poderá bastar com um mero atestado que deu entrada uma comunicação prévia com determinados contornos, devendo pronunciar-se sobre a legítima execução da operação comunicada à luz do ordenamento jurídico vigente (menção que excede o âmbito da certidão prevista no n.º 6 do artigo 35.º e, mesmo, o âmbito das certidões independentes de despacho reguladas no artigo 84.º do CPA), devendo ser emitida pelo órgão competente: a Câmara Municipal.

Autorização de utilização

- Acto administrativo que permite a utilização (ou alteração da utilização) do edificado, sendo titulado por alvará
- Artigo 113.º: No momento em que paga as taxas o interessado **deve continuar a requerer a emissão do alvará** e, em último caso, ir a Tribunal para obter a intimação devida:
 - Artigo 98.º, n.º 1, alínea d): Corresponde a uma contraordenação a ocupação de edifícios ou suas frações autónomas sem autorização de utilização ou em desacordo com o uso fixado no respetivo alvará ou comunicação prévia, salvo se estes não tiverem sido emitidos no prazo legal **por razões exclusivamente imputáveis à câmara municipal**;
- De facto, este artigo pretende facilitar a obtenção do alvará, mas não dispensar o mesmo, já que é ele que, em regra, perante terceiros, certifica a eficácia do acto de autorização de utilização.

Autorização de utilização

- Este procedimento (art. 113.º) é configurado como um meio processual especial e autónomo, na medida em que se assume como uma intimação para um comportamento da Administração, ao qual serão aplicáveis as normas relativas aos procedimentos urgentes, em especial as atinentes à intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, previstas no artigo 104.º e ss do CPTA.
- A sentença judicial emitida pelo Tribunal Administrativo de círculo da área da sede da autarquia, ao abrigo deste processo, é, na sua essência, uma sentença condenatória, na medida em que visa a intimação da câmara à passagem do alvará da licença ou autorização.

Autorização de utilização

- Porém, sempre que esta obrigação judicial não seja cumprida, determina o n.º 7 do artigo 113.º que a própria certidão da sentença transitada em julgado que haja intimado à emissão do alvará de licença ou autorização de utilização substitui, para todos os efeitos legais, o alvará não emitido. Trata-se de uma situação em que se admite a conversão de uma sentença condenatória em sentença substitutiva, de modo a evitar que o particular tivesse ainda, perante o incumprimento da sentença judicial por parte da câmara municipal, de recorrer a um processo executivo.
- Solução com tradição no nosso contencioso: art. 48.º, n.º 3 a 7 do DL 400/84 (notificação judicial avulsa que substitui o alvará), etc.

Autorização de utilização

- Procedimento específico de autorização de utilização de edifícios ou fracções sujeitas a obras de reabilitação (artigo 53.º-G do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana).
- O requerimento (e não, quanto a nós, o termo de responsabilidade) deve conter a identificação do titular da autorização de utilização, do edifício ou a fracção autónoma a que respeita e o uso a que se destina o edifício ou a fracção autónoma, devendo ser acompanhado de termo de responsabilidade no qual se declare que estão cumpridos os requisitos legais para a constituição da propriedade horizontal, quando aplicável.

Autorização de utilização

- Caso não se determine a realização de vistoria no prazo de 10 dias úteis a contar da receção do requerimento, o termo de responsabilidade, acompanhado daquele requerimento e do comprovativo da apresentação de ambos à entidade gestora, **vale como autorização de utilização**, para os efeitos do disposto no artigo 62.º do RJUE, substituindo o alvará de utilização referido no n.º 3 do artigo 74.º do mesmo regime
- A desjudicialização deste procedimento

Certidões de Destaque

- O prazo para emissão destas certidões não se encontra estipulado no RJUE (artigo 6.º, n.º 4 e ss.), devendo ser procurado no CPA.
- Como não está em causa a emissão de um acto autorizativo municipal, mas de uma verificação constitutiva não deve ser aplicável o prazo de 90 dias previsto no artigo 128.º, n.º 1, do CPA (prazo alongado este que, inclusive, contrariaria toda a lógica subjacente à tramitação dos procedimentos urbanísticos), mas o prazo geral de 10 dias previsto no artigo 86.º, n.º 1 do mesmo diploma.
- No caso de a certidão de destaque não ser emitida no prazo referido, como se trata de um acto especialmente regulado no RJUE, deve considerar-se tacitamente deferida a pretensão do interessado, nos termos da alínea c) do artigo 111.º.

Certidões de destaque

- No entanto, como é essencial à concretização do destaque a apresentação física de uma certidão na conservatória do registo predial (já que, por si só, a certidão camarária não tem efeito permissivo), àquele deferimento tácito seguir-se-á, em regra, a (insistente) solicitação da emissão desta certidão no órgão administrativo competente ou o recurso à via judicial, sendo, neste caso, idóneo o processo urgente de intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões (artigo 104.º e seguintes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos).
- Em sentido parcialmente coincidente, mas entendendo que não existe um meio processual explícito adequado para enquadrar esta pretensão, remetendo para uma tramitação que se aproxime da prevista no artigo 113.º, n.ºs 5 e 6 do RJUE, e, precisamente, do actual artigo 104.º do CPTA, cfr. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 14 de julho de 2011, proferido no processo 07185/11.

FIM

- Dulce Lopes
- Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
- dulce.rdgr@gmail.com - dulcel@fd.uc.pt

Vídeo da apresentação

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS
Largo do Limoeiro 1149-048 - Telef.: 218845600 - Fax: 218845615 Email: cej@mail.cej.mj.pt | www.cej.mj.pt

Temas de Direito Administrativo
Dulce Lopes, Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra: Centro de Estudos Judiciários - Sala de Vídeo
Comunicações Prévias, licença urbanística e contencioso administrativo 12.02.2016 15:31

FCT
Instituto para a Ciência e a Tecnologia
www.fct.pt

FCCN
Centro de Estudos Judiciários
www.fccn.pt

→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/qmymbvoyc/flash.html>

12.

**Os Instrumentos de
Gestão Territorial e as
Normas Técnicas de
Urbanização e Edificação**

Fernando Nunes da Silva
Joana Castro de Almeida



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL E AS NORMAS TÉCNICAS DE URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO

Fernando Nunes da Silva*

Joana Castro de Almeida**

1. Introdução.
 2. A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU), de 1998: um marco importante.
 3. A nova Lei de Bases de 2014: Inovações e limitações.
 4. Os IGT de nível municipal e as suas inter-relações no RJGT de 2015.
 5. As normas técnicas da urbanização e da edificação nos IGT municipais.
 6. Conclusão.
- Apresentação *Power Point*.
Vídeo.

1. Introdução

Portugal foi um dos países europeus que, depois de ter sido de certo modo pioneiro no final do século XVIII (aquando da reconstrução de Lisboa após o terramoto de 1755) e claramente moderno nos anos 40' e 50' do século XX¹, mais tardiamente se dotou de um enquadramento legal para que o Estado pudesse desempenhar eficazmente as suas atribuições e competências nos domínios do ordenamento do território (OT), do planeamento urbano e do licenciamento das operações de urbanização. De facto, depois de um primeiro momento em que a legislação portuguesa apontou caminhos e estava perfeitamente sintonizada com o que de melhor se pensava e legislava na Europa, que coincidiu com a reconstrução de Lisboa sob a orientação política do Marquês de Pombal e, posteriormente, com o consulado de Duarte Pacheco à frente do Ministério das Obras Públicas e da própria Câmara Municipal de Lisboa², foi preciso esperar pela chamada “Primavera Marcelista” para, no início dos anos 1970 se voltar a legislar sobre os instrumentos de gestão territorial de que a administração pública deveria ser dotada no domínio do planeamento e gestão urbanísticas, através da publicação do Decreto-Lei nº 560/71, de 17 de Dezembro, e legislação complementar do mesmo ano.

Todavia, mesmo nesta época, as preocupações centraram-se sobretudo nos espaços urbanos (sedes do concelho, localidades com mais de 2500 habitantes onde o seu crescimento demográfico justificasse e para as localidades e zonas de interesse turístico, recreativo, climático, terapêutico, espiritual, histórico ou artístico, a designar pelos Ministros do Interior e

* Professor do Instituto Superior Técnico e Investigador do CERis/CESUR, Universidade de Lisboa.

** Professora do Instituto Superior Técnico e Investigadora do CERis/CESUR, Universidade de Lisboa

¹ Ver nomeadamente “Evolução histórica do direito do urbanismo em Portugal (1951 – 1988), de Fernando Gonçalves, LNEC, Lisboa, 1989; “O domínio da cidade. A propriedade à prova do direito do urbanismo”, de Cláudio Monteiro, Ed. AA da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2013; e a própria Lei de 31 de Dezembro de 1864.

² Ver nomeadamente “Planos de Urbanização. A Época de Duarte Pacheco”, de Margarida Souza Lobo, DGOTDU e FAUP, 1995; e “A cidade de Lisboa: de capital do império a centro da metrópole”, de Vítor Matias Ferreira, Publicações Dom Quixote, Lisboa, 1987.

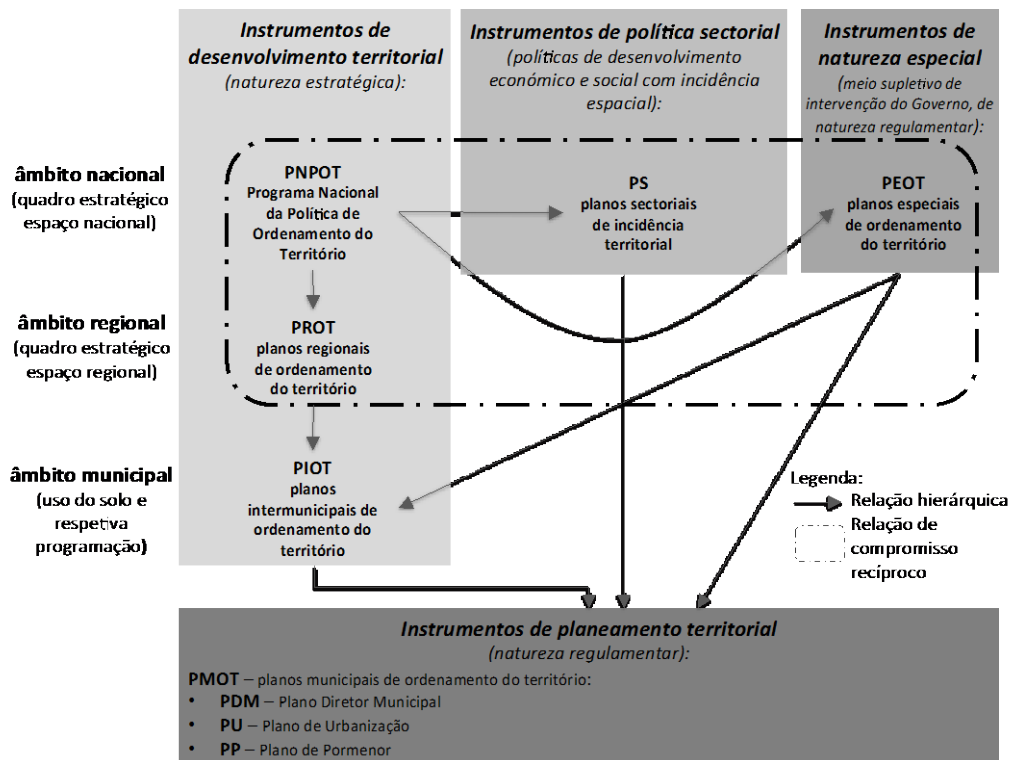
das Obras Públicas) e nas suas previsíveis necessidades de expansão urbana, deixando de fora da intervenção dos municípios as restantes áreas dos concelhos. Por outro lado, só se abria a possibilidade do Estado intervir ao nível do planeamento de espaços mais vastos, quando as interdependências e continuidades urbanas nesse território o justificassem, abrangendo-se então os seus centros urbanos e zonas rurais intermédias ou envolventes, seguindo o modelo do que já então se designava por planos regionais na Europa mais desenvolvida.

Somente após a Revolução de 25 de Abril de 1974, os municípios passaram a ter o poder de planeamento de todo o seu território, com a publicação da Lei nº 79/77, de 25 de Outubro (sobre as atribuições e competências das autarquias locais), onde se introduziu no nosso ordenamento jurídico a figura do Plano Director Municipal (PDM), reconhecendo-se desse modo aos municípios a faculdade de elaborarem planos vinculativos abrangendo todo o território sob a sua administração, algo que lhes estava vedado com a legislação de 1971, onde essa faculdade só se exercia sobre “as respectivas sedes e outras localidades ou zonas de interesse especial, remetendo mesmo para a competência dos serviços da administração central a elaboração de planos de conjunto abrangendo vários centros urbanos e zonas rurais intermédias ou envolventes”.³ No entanto, apesar de se ter reconhecido esta competência aos municípios portugueses, decorreriam ainda 5 anos até à publicação do Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de Maio, onde a figura do Plano Director Municipal surge regulamentada pela primeira vez, permitindo de facto a extensão do planeamento municipal a todo o território do respectivo concelho. Isto numa altura em que os enormes fluxos migratórios para as duas áreas metropolitanas e principais cidades do país já tinham conduzido a uma ocupação desordenada e muitas vezes ilegal (os chamados “loteamentos clandestinos”) de imensos espaços suburbanos, fenómeno que teve o seu expoente nas décadas de 1960 e 1970. A primeira alteração significativa ao D-L nº 208/82, de 26 de Maio (primeiro a regulamentar a figura do Plano Director Municipal) ocorreu logo em 1990, com a publicação do primeiro diploma legal que considerou num mesmo Decreto-lei (D-L nº 69/90, de 2 de Março) todos os instrumentos de gestão territorial que podiam ser elaborados nos níveis regional e local.

Seria apenas em 1998, com a aprovação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU) (Lei nº 48/98, de 11 de Agosto) e, posteriormente, em 1999, com a aprovação do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) (Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro), que o poder político reconheceria a necessidade de dar coerência à legislação sobre o planeamento urbano e o ordenamento do território, ao mesmo tempo que clarifica os princípios, objectivos e hierarquia de interesses que devem ser acautelados e prosseguidos pela administração do Estado aos seus diferentes níveis e sectores de actuação (Figura 1).

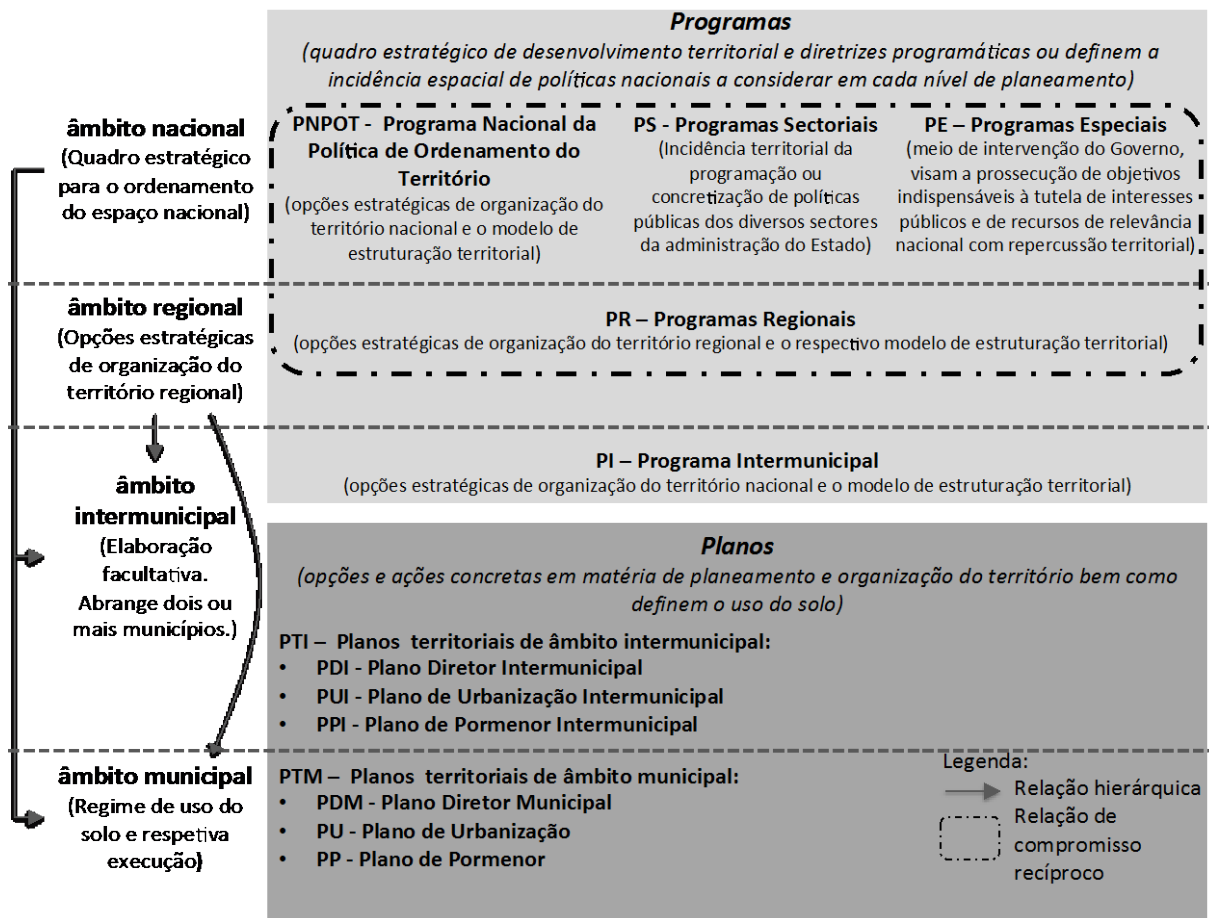
³ “Plano Director Municipal. Comentários ao Decreto-Lei nº 208/82 de 26 de Maio”. Direcção-Geral de Acção Regional e Local, MAI-SEARL, Lisboa 1982.

Figura 1. Sistema de Gestão Territorial e respetivos instrumentos – LBOTU 1998 e RJIGT 1999



Apesar das actualizações e alterações (algumas mesmo de filosofia) que esta importante Lei foi sofrendo e que culminaram na publicação da sua mais recente versão, a “Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo” (Lei nº 31/2014, de 30 de Maio), e no novo RJIGT (Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de Maio), manteve-se inalterada uma visão fortemente hierarquizada e normativa das disposições legais relativas ao planeamento municipal e à sua relação com os Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) da competência do governo, agora designados por “Programas”, dado que sempre se tratou mais de explicitar as opções do Estado relativamente a alguns dos seus domínios de intervenção sectorial sob a forma de indicação das acções e projectos que aí se procurariam concretizar, não tendo por isso a natureza de Plano como é o caso dos IGT de nível municipal (ver Figuras 1 e 2). Mantém-se, no entanto, o carácter de excepção relativamente aos aspectos ambientais que se pretendem proteger ou salvaguardar, visto que os anteriores Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT) continuam, agora sob a designação de Programas Especiais, a condicionar os planos municipais e intermunicipais (Figura 2), obrigando estes a transpor para os seus IGT as disposições regulamentares e normativas que os PEOT continham no que se refere ao uso do solo e aos diferentes parâmetros e índices que regulam a edificação e a urbanização, nos casos em que se aplicam.

Figura 2. Sistema de Gestão Territorial e respetivos instrumentos
– Nova Lei de Bases 2014 e RJIGT 2015



Deste modo, se por um lado se clarificou a atribuição da exclusividade das competências dos municípios em matéria de licenciamento da urbanização e da edificação, não se prescindiu de manter uma certa tutela estatal sobre estes domínios quando estão em causa valores ambientais e noutras situações em que os interesses do Estado – explicitados pelo governo através dos seus programas sectoriais – se consideram dever sobrepor à autonomia municipal. O problema tem residido, em termos da prática do planeamento, na ineficácia de instâncias próprias de resolução de interesses conflitantes nestas matérias, como por exemplo, o caso das mesas de concertação de interesses a implementar no âmbito da elaboração dos IGT, ficando a sua resolução a arrastar-se indefinidamente no tempo ou recorrendo aos tribunais para dirimir contenciosos.

No entanto, a nosso ver, o principal problema subjacente à filosofia adoptada de manter uma hierarquia rígida de tipo piramidal no que se refere às relações entre os diferentes IGT de nível municipal – onde o PDM classifica e qualifica o uso do solo, condicionando desse modo os Planos de Urbanização, que por sua vez condicionam os Planos de Pormenor – é que a capacidade de actuação dos municípios para intervirem atempadamente no seu território fica fortemente limitada, situação agravada pela falta de habilitações técnicas que a maior parte deles ainda exhibe. Por outro lado, a falta de recursos técnicos dos organismos da administração central do Estado e a sua dificuldade em explicitar opções que deveriam constar

nos referidos “Programas” de OT – e que os sucessivos governos têm sido incapazes de formular de forma coerente e com a estabilidade temporal que a situação exige – conduz a um arrastar por vários anos a formalização e aprovação dos PDM e, por conseguinte, a dos outros IGT municipais, o que agrava ainda mais a situação de “desarmamento” com que os municípios se encontram para responderem fundamentadamente às pretensões dos particulares e passarem a uma atitude mais proactiva no tocante à concretização das suas propostas de planeamento físico.

Estamos assim perante um contexto em que, apesar das melhorias⁴ que se verificaram no enquadramento legal da intervenção dos vários níveis do Estado nos domínios do ordenamento do território e do planeamento urbanístico, e onde, em teoria, o licenciamento da urbanização e da edificação está claramente regulamentada e atribuída aos municípios, estes continuam a não utilizar todas as potencialidades que a legislação lhes faculta ao nível do planeamento e gestão do território sob a sua administração. Se a isto somarmos as deficiências e incoerências que ainda se verificam no quadro legal no domínio da operacionalização dos IGT, temos um quadro real onde a gestão do território se processa a partir de PDM elaborados há mais de 10 ou 20 anos e em que a intervenção efectiva dos municípios está ainda fortemente condicionada pela iniciativa dos particulares, sem a qual quase tudo pode ficar apenas circunscrito às (boas) intenções expressas nos planos municipais.

2. A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU), de 1998: um marco importante

A LBOTU surge como resposta à necessidade de garantir uma melhor articulação entre os vários IGT e garantir que as questões ambientais e de salvaguarda dos objectivos sectoriais do Estado sejam devidamente acautelados na prática do planeamento físico, quer pela sua explicitação em planos sectoriais e especiais (estes relativos a domínios do ambiente), quer pela vinculação dos planos municipais às suas disposições regulamentares (Figura 1).

No âmbito desta Lei, destacam-se, entre outras inovações, os seguintes marcos:

a) O carácter pioneiro dos fins, princípios e objectivos da política de ordenamento do território e de urbanismo

Salienta-se o facto desta primeira Lei de Bases explicitar um conjunto de fins, princípios e objectivos da política de ordenamento do território e de urbanismo (Art.º 3º, 5º e 6º, respectivamente) que deveriam passar a orientar e balizar as acções promovidas pela Administração Pública de modo a que esta assegurasse *“uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspectiva da sua valorização, designadamente no espaço europeu, tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do País, das diferentes regiões e aglomerados urbanos”* (Art.º 1º, nº 2).

⁴ Identificadas no capítulo 3.

Para além do enunciado dos fins e princípios gerais a que a política de ordenamento do território e de urbanismo deveria obedecer – donde se salientam as preocupações de racionalidade e economia, qualidade de vida e sustentabilidade, subsidiariedade, equidade e participação pública – e que conferem a esta Lei um lugar pioneiro na sistematização do que deve constituir um moderno e progressista enquadramento das intervenções da Administração Pública no ordenamento e gestão do território numa perspectiva ampla (já que contempla aspectos relacionados com o próprio desenvolvimento social, económico e cultural, e ainda o modo como os diferentes níveis da administração se devem relacionar entre si e com os particulares), é na explicitação dos objectivos que se encontram os elementos mais importantes para entender quais as preocupações e problemas mais importantes a que a actuação da Administração deve dar resposta, bem como uma certa hierarquização dos interesses a considerar em caso de conflito entre os diferentes actores, as suas perspectivas e visões quanto ao ordenamento do território e aos usos do solo que defendem.

b) A criação de um instrumento de desenvolvimento territorial de âmbito nacional

Na LBOTU introduziu-se no nosso quadro legal e regulamentar um “instrumento de desenvolvimento territorial” de âmbito nacional (Art.º 8º), que deveria orientar a actuação de todos os níveis e sectores da Administração Pública em matéria de ordenamento e desenvolvimento do território, bem como na prossecução das suas políticas públicas para se atingirem os objectivos nacionais aí definidos para este seu domínio de intervenção (ver Figura 1). Procurava-se assim (pelo menos ao nível da lei) dar um passo fundamental para garantir uma maior coerência e eficiência da intervenção dos vários níveis e sectores da administração no que se refere à concretização de uma *“adequada organização e utilização do território nacional ... tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do País, das diferentes regiões e aglomerados urbanos”* (Art.º 1, nº 2).

O novo instrumento de gestão territorial então criado – designado por “programa nacional da política de ordenamento do território” – deveria traduzir-se num “modelo de organização espacial”, o qual teria de considerar, explicitamente, *“o sistema urbano, as redes, as infraestruturas e os equipamentos de interesse nacional, bem como as áreas de interesse nacional em termos agrícolas, ambientais e patrimoniais”* (Art.º 9º, nº 1, a). Este “programa” de intervenção da Administração Pública na gestão do território deveria ser objecto de aprovação pela Assembleia da República sob a forma de Lei, ainda que a sua elaboração competisse ao governo, o que atesta a importância política e jurídica que se pretendeu atribuir a este instrumento.

A opção pela designação de “programa” em vez de “plano”, tal como foi utilizado para todos os outros instrumentos de intervenção no território consagrados na referida Lei de Bases (genericamente designados por “instrumentos de gestão do território”), teria resultado (pelo menos oficiosamente) da consciência de que o nível de territorialização das políticas do Governo nem sempre poderiam (ou mesmo deveriam) apresentar um grau de precisão compatível com a escala geográfica a que este instrumento deveria operar (i.e. o nível nacional); de se ter optado pela definição de directrizes e orientações que seriam

posteriormente detalhadas e operacionalizadas em níveis de gestão territorial mais adequados (as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e os Municípios) onde a sua expressão espacial fosse possível ser traduzida com maior rigor e evitando possíveis conflitos de competências que interferissem com a exclusividade de classificação e qualificação do uso do solo por parte dos Municípios; e por fim, sendo este Programa Nacional de “natureza estratégica global”, teria ainda considerar as questões relacionadas com o desenvolvimento económico e social – articulando-as coerentemente com as do desenvolvimento territorial – nomeadamente “em matéria de qualidade de vida e efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais” (Preâmbulo ao Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, sobre o regime aplicável aos instrumentos de gestão territorial consagrados na Lei de Bases de 1998), questões essas que só muito parcial e indirectamente poderiam ter expressão geográfica. O que não estava escrito na Lei é que, para além destas razões objectivas que justificariam antes a formalização do instrumento nacional de gestão territorial segundo o modelo de um plano estratégico (que entretanto a prática municipal tinha já adoptado e onde vários exemplos poderiam inspirar o legislador), era o próprio Governo que se mostrava incapaz de programar a médio prazo as suas acções sectoriais e ainda menos de as articular entre os vários ministérios. De tal modo que não restou outra alternativa que não fosse a de designar por “programa” aquilo que de facto deveria ser um modelo de organização territorial do país e a explicitação das várias políticas sectoriais do Estado que concorriam para a sua materialização, no sentido do cumprimento dos (generosos e exigentes) objectivos que a Lei de Bases apontava para ser prosseguidos pela Administração Pública aos seus diferentes níveis de actuação. No limite, o “programa” poder-se-á limitar a enunciar as acções que um determinado sector da administração central do Estado pretende vir a concretizar num certo horizonte temporal (normalmente a médio ou longo prazo, dado o carácter estratégico que se atribui ao “programa”⁵), sem ter de explicitar a sua espacialização precisa ou a normativa que lhe possa estar associada e interfira com outros sectores de intervenção do Estado⁶. Assim sendo, não será preciso tornar tão explícita a necessária territorialização das políticas públicas e serão menos evidentes as suas possíveis incoerências, tanto no tempo como no espaço, em resultado da falta de articulação sectorial que tem caracterizado a intervenção da Administração Pública no território.

3. A nova Lei de Bases de 2014: Inovações e limitações

A nova Lei de Bases, agora designada como “Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo”, Lei nº 31/2014, de 30 de Maio, não alterou no fundamental os fins e os princípios gerais que devem nortear a intervenção da Administração nos seus domínios de aplicação (ver figuras 1 e 2), mas introduziu as questões relacionadas com a política de solos (como a sua nova designação claramente exprime), hierarquizou de

⁵ Ver os comentários de Fernanda Paula Oliveira sobre este tema em “Algumas questões relativas aos programas enquanto instrumentos de gestão territorial” (pág. 75 e seguintes), em “O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial”, sob a coordenação de Cláudio Monteiro, Jaime Valle e João Miranda, Ed. Almedina, 2016.

⁶ Como, por exemplo, uma nova ligação ferroviária entre Sines e Badajoz, onde não se aponta o traçado aproximado dessa infraestrutura, todas as funções que poderá cumprir (transporte de mercadorias e passageiros, articulação com outros serviços ferroviários na área que irá servir, etc.) ou as sinergias que importaria explorar com outros projectos sectoriais de administração do Estado, seja ao nível do Governo, seja dos municípios abrangidos.

forma mais coerente e precisa os diferentes aspectos a considerar, além de os ter alargado explicitamente aos aspectos ambientais⁷, de que o solo é uma das componentes essenciais⁸. Com efeito, não é só com o enunciado dos fins e princípios (re)consagrados na actual Lei, mas sobretudo com a afirmação de que é no solo e através dos mecanismos de controlo e gestão da transformação do seu uso, da definição dos limites à mudança de uso⁹ e à promoção da sua densificação e do melhor aproveitamento das infraestruturas e equipamentos colectivos existentes, que se procura promover uma maior parcimónia na proposta de novas áreas de expansão urbana, um menor consumo de solos agrícolas e florestais e um maior respeito pelos valores naturais e patrimoniais, nomeadamente nos processos de revisão dos actuais planos directores municipais e na maior dificuldade em utilizar planos de pormenor para os alterar pontualmente.

Já quanto aos objectivos que devem orientar a actuação da Administração Pública na gestão do território, não se verificaram alterações significativas ao consagrado na anterior Lei de 1998, sendo que alguns deles foram transcritos *ipsis verbis* ou com ligeiras mudanças de escrita, no sentido de os tornar mais claros (Art.º 37º, alíneas a, c, e, f, g, j e k). No entanto, foi introduzido um novo objectivo e completados outros, tais como a já referida restrição de que “a afectação daqueles solos a outros usos se restrinja às situações em que seja efectivamente necessária e se encontre devidamente comprovada” (alínea d) ou que a intervenção nos espaços urbanos existentes se deve privilegiar em “detrimento de nova construção” (alínea h), acrescentando-se a necessidade de “promover a acessibilidade de todos os cidadãos aos edifícios, bem como aos espaços públicos e de uso colectivo” (alínea i).

Onde a nova Lei de Bases inova e avança em relação à anterior é no tocante ao estatuto jurídico do solo (Título II, Capítulo I, Art.º 9º a 21º) em particular ao introduzir o conceito de “aquisição gradual das faculdades urbanísticas” (Art.º 15º) e a “imposição da realização de operações urbanísticas” (Art.º 16º). Estes dois conceitos são importantes ao conferirem um maior poder à Administração na sua relação com as iniciativas particulares em matéria de urbanização e no sentido de a dotar de uma posição mais proactiva na execução dos planos urbanísticos, sem que para isso tenha de recorrer ao estatuto de expropriação por utilidade pública. Por outro lado, a noção de que os direitos de urbanização e edificação por parte dos

⁷ Introduzindo aliás um novo parágrafo ao artigo respeitante aos “Princípios gerais” (Art.º 3º, nº2), inteiramente dedicado à preservação do ambiente, e onde se refere que “as políticas públicas e as actuações administrativas” devem ficar subordinadas a um importante conjunto de princípios ambientais, em que a preservação dos recursos naturais, a capacidade de produção dos ecossistemas, a coesão social, a sustentabilidade energética, a salvaguarda da biodiversidade e o equilíbrio ecológico, são, entre outros, expressamente referidos, além de se explicitar o dever de observância dos princípios da prevenção e da precaução, da transversalidade das políticas ou do poluidor-pagador e do utilizador-pagador.

⁸ Como por exemplo, começando desde logo por definir, adoptando uma posição claramente abrangente mas mais objectiva em termos do objecto da própria lei, que o primeiro fim desta política pública de ordenamento do território e de urbanismo será “valorizar as potencialidades do solo, salvaguardando a sua qualidade e a realização das suas funções ambientais, económicas, sociais e culturais, enquanto suporte físico e de enquadramento cultural para as pessoas e as suas actividades, fonte de matérias-primas e de produção de biomassa, reservatório de carbono e de biodiversidade” (Art.º 2º, a). Assume-se assim uma visão de que o solo é não só um elemento imprescindível para as actividades humanas, mas que estas se devem ater a não o deteriorar para que este possa desempenhar todas as suas funções, onde as ambientais são especificamente enunciadas.

⁹ Esses limites resultam não só do respeito pelos condicionamentos ambientais mas também, pela primeira vez, da restrição da mudança de uso “às situações em que seja efectivamente necessária e se encontre devidamente comprovada” (Art.º 37º, d), bem como no privilegiar a reabilitação e a revitalização urbanas, em particular dos centros históricos e do parque habitacional, “em detrimento de nova construção” (alínea k).

particulares não ficam automaticamente consagrados de uma vez por todas assim que estes obtêm uma primeira aprovação municipal das suas pretensões, sujeitando-os antes ao sucessivo cumprimento dos seus deveres em termos da execução das infraestruturas urbanas e da cedência de solo para a instalação dos equipamentos colectivos e espaços verdes, é essencial para contrariar a retenção de solo com a classificação de urbano, promover a sua efectiva urbanização e facultar à Administração o poder de proceder à reversão da classificação do uso do solo quando estas condições não se tenham concretizado, o que se relaciona directamente com o objectivo enunciado de evitar a continuada expansão urbana, mesmo quando o crescimento demográfico e económico não o justificasse (Art.º 37º, alíneas d, f e h). No entanto, é importante salientar que estas novas disposições legais são acompanhadas de um extenso e pormenorizado enunciado de direitos dos proprietários, nomeadamente no que concerne à atribuição de uma “justa indemnização” (logo assinalada no Art.º 4º, nº 3) sempre que a Administração introduza restrições ao direito de propriedade do solo, em particular quando daí resulte “efeito equivalente a uma expropriação” (Art.º 17º, nº 3), ou quando a inexistência das referidas “faculdades urbanísticas” conduzir à reversão da classificação do solo, nos termos em que a lei o vier a definir.

Por outro lado, a nova Lei desenvolve uma cuidada e pormenorizada explicitação dos meios de intervenção da administração no solo (Título II, Capítulo II, Art.º 26º a 36º), sistematizando disposições dispersas e nem sempre coerentes entre si, além de clarificar as questões relativas à “transferência de edificabilidade” (Art.º 21º) e à “venda forçada” (Art.º 35º) – aplicável sobretudo nas operações de regeneração e reabilitação urbanas -, instrumentos essenciais para viabilizar um ordenamento territorial e uma definição do espaço urbano menos dependente do cadastro inicial das parcelas a urbanizar, da maior ou menor vontade dos proprietários para concretizarem as disposições dos planos, assim como para garantir uma mais justa e equitativa distribuição dos “benefícios e encargos resultantes da entrada em vigor do plano territorial”, entre os proprietários abrangidos por este (Art.º 19º, f). Também se realça, no contexto económico-financeiro (Título V), a introdução das mais-valias originadas pela edificabilidade estabelecida em plano territorial e que são calculadas e distribuídas entre os proprietários e o fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística (Art.º 62º a 68º).

A nova Lei de Bases consubstancia, por tudo isto, um apreciável esforço da administração do Estado em clarificar os direitos e deveres associados à propriedade do solo e ao seu usufruto – matéria sempre sensível em países que nunca concluíram a sua revolução burguesa, em particular o nosso, onde os pequenos proprietários são a esmagadora maioria –; o relacionamento da Administração com os proprietários e outros detentores de direitos sobre o solo; os meios facultados para que esta intervenha no ordenamento e gestão do território e na concretização dos planos territoriais; bem como no que se refere ao relacionamento entre os vários níveis e sectores da Administração Pública, de que a passagem dos anteriores planos de nível nacional e sectorial a “programas” é um elemento mais importante do que possa parecer à primeira vista.

Todavia, apesar destes avanços, continua a subsistir uma evidente falta de articulação entre o sistema fiscal associado à propriedade e uso do solo e o planeamento territorial, entre o

Código de Expropriações, o Imposto Municipal sobre o Imobiliário e a avaliação da propriedade imobiliária¹⁰; uma ausência de regulamentação de muitos dos meios de intervenção da Administração para a concretização dos seus planos territoriais (por isso ainda muito dependentes da iniciativa e vontade dos particulares), além de subsistir uma cultura administrativa caracterizada mais por atitudes de tipo policial e de guerrilhas sectoriais do que pela capacidade de estabelecer compromissos e contribuir para a concretização do bem comum¹¹. Se a isto somarmos a inexistência de instâncias eficazes de regulação e superação de conflitos, completamos o quadro contextual que explica muito da ineficácia e ineficiência do nosso planeamento territorial e do (des)ordenamento do nosso território, apesar da profusão de instrumentos de gestão territorial que a legislação portuguesa consagra.

4. Os IGT de nível municipal e as suas inter-relações no RJGT de 2015

Conforme referido anteriormente, o sistema de planeamento territorial estrutura-se entre nós segundo uma tipologia fortemente hierarquizada e interdependente de instrumentos de gestão territorial (IGT), consagrados na Lei de Bases e densificados através do RJGT (D-L nº 80/2015, de 14 de Maio) (ver Figura 2). Esta nova formulação foi apontada como sendo “*estruturante*”, “*enriquecedora*” do sistema de gestão territorial e tornando-o mais ágil e operacional¹², além de que reuniu no mesmo Decreto-lei conceitos, disposições e instrumentos anteriormente consagrados em diploma separado – a Lei dos Solos, articulando-os assim de modo mais eficaz com a política de ordenamento do território (Art.º 153º a 171º). Tal como se explicita no seu próprio preâmbulo, introduz-se uma separação clara entre o carácter dos instrumentos da administração central – que passaram a adoptar a designação de “*programas*” e são de índole mais estratégica e assumidos como um “*meio de intervenção do Governo na tutela dos interesses públicos de âmbito nacional e regional*”¹³, apenas vinculando a administração pública – e aqueles outros que são colocados ao dispor da administração local, os quais não só mantêm a designação anterior de “*planos*”, como se lhes aponta um “*carácter dispositivo e vinculativo dos particulares*”, ainda que se reconheça o plano director municipal como sendo um “*instrumento de definição da estratégia municipal ou intermunicipal, estabelecendo o quadro estratégico de desenvolvimento territorial ao nível local ou sub-regional*”¹⁴, não alterando por isso o seu anterior carácter de “*instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais*”. No entanto houve que, por força da mudança de carácter dos IGT da administração central – a sua passagem de “*planos*” a “*programas*”, acrescentar que o plano director municipal, para além da função de transpor para o nível municipal as orientações e disposições destes instrumentos do Governo, deverá ainda garantir, através das suas disposições regulamentares “*o desenvolvimento das intervenções sectoriais*

¹⁰ Ver a este propósito o trabalho de Ana Morais de Sá, “A Eficiência, a Equidade e a Sustentabilidade no Financiamento da Produção e Manutenção da Infraestrutura Física do Espaço Urbano”, que constituiu a sua tese de doutoramento no Instituto Superior Técnico. Universidade de Lisboa, 2014.

¹¹ Ver a este propósito a tese de doutoramento de Joana Castro Almeida no IST, “A Gestão Colaborativa de Conflitos entre Turismo e Território: o caso do litoral Tróia/Melides”, Universidade de Lisboa, 2013; e Almeida, J., Nunes da Silva, F., “Analysing the concerns of public and private interests in the Portuguese spatial planning: the relevance of conflict management”, in *Politics and Conflict in Governance and Planning*, Ed. Routledge (a publicar).

¹² Preâmbulo do Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de Maio.

¹³ Idem.

¹⁴ Ibidem e Art.º 95º, nº 1.

da administração do Estado no território do município” (Art.º 95º, nº 2). Isto é, como neste novo enquadramento legal, tanto os antigos IGT sectoriais e especiais como os regionais deixaram de existir com carácter de plano – sendo-lhes agora conferida sobretudo a função de traduzirem *“um compromisso recíproco de compatibilização das respectivas opções”* sectoriais e ainda a sua consagração ao nível regional (Art.º 26º, nº 1) – cabe agora aos IGT municipais incorporarem as normas regulamentares que esses instrumentos dos níveis central e regional anteriormente continham e que afectavam directamente o uso do solo.

Neste contexto, sistematizam-se nos pontos seguintes alguns dos principais problemas que existem nestas relações em IGT no âmbito dos PDM, PU e PP.

a) No âmbito do PDM

A passagem de disposições que afectam o uso do solo, e até mesmo por vezes de normas urbanísticas (sobretudo no caso dos anteriores planos especiais), de um nível nacional e regional para o local, tem provocado inúmeros problemas e atrasos na própria elaboração e finalização dos planos municipais vinculativos dos particulares, o que tem constituído um factor de perturbação no relacionamento entre os vários níveis da administração e entre estes e os particulares, minando assim de certo modo um dos princípios gerais da Lei de Bases, claramente expresso e várias vezes referido, de *“segurança jurídica e protecção da confiança, garantindo a estabilidade dos regimes legais e o respeito pelos direitos preexistentes e juridicamente consolidados”* (Lei nº 31/2014, Art.º 3º, nº 1, i), a que nem a pormenorizada enunciação das situações em que se aplica o *“dever de indemnização”* (D-L nº 80/2015, Art.º 171º) atenua. O tempo que está a demorar a revisão dos PDM de primeira geração (elaborados nas décadas de 80’ e 90’ do século passado e ainda hoje sem a actualização concluída) e o reduzido recurso aos planos de pormenor e de urbanização¹⁵ (embora se tenha registado um aumento na sua publicação após as simplificações processuais introduzidas no RJIGT de 1999 pelo D-L n.º 316/2007, de 19 de Setembro), bem como a incapacidade demonstrada pela administração do Estado em superar os conflitos decorrentes de visões sectoriais que, até ao presente, gozaram de uma autonomia quase incontestável (e, por isso, raramente foram objecto do necessário *“compromisso recíproco de compatibilização das respectivas opções”*), tem-se encarregado de demonstrar a enorme distância existente entre as proclamações de princípios, as disposições legais e a prática concreta do planeamento e gestão territoriais no nosso país.

Esta situação é particularmente grave e geradora de impasses normativos para os planos municipais que mais directa e detalhadamente qualificam o uso do solo e dispõem sobre as tipo-morfologias urbanas, como são os casos dos planos de urbanização e de pormenor. Com efeito, se os objectivos destes IGT do nível municipal são, entre outros, estabelecer *“os princípios e os critérios subjacentes a opções de localização de infraestruturas, de equipamentos, de serviços e de funções”* (Art.º 75º, g), *“os critérios de localização e a distribuição das actividades industriais, de armazenagem e logística, turísticas, comerciais e de*

¹⁵ Relatório final do Projecto PERCOM – *“A Equidade e a Eficiência no Processo de Urbanização: Modelo de Execução Per equativa”*, 2015. Projecto financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia – FCT (PTDC/AUR-URB/2010).

serviços, que decorrem da estratégia de desenvolvimento local” (alínea h), *“os parâmetros de uso do solo”* (alínea i), *“os parâmetros de uso e fruição do espaço público”* (alínea j) e *“outros indicadores relevantes para a elaboração dos demais programas e planos territoriais”* (alínea k), questiona-se: como compatibilizar a concretização destes objectivos – claramente atribuídos em exclusivo aos municípios – com as disposições que, sobretudo os anteriores planos especiais de ordenamento do território (PEOT), continham nestes domínios de intervenção? É que, não se tendo resolvido com a nova Lei de Bases e respectivo regime jurídico dos IGT a anterior “supremacia” e quase autonomia técnica (quando mesmo não política) dos anteriores PEOT¹⁶, como ultrapassar os problemas decorrentes destes anteriores planos especiais terem habitualmente extravasado os seus objectivos e conteúdo material (definido aliás de forma muito genérica e imprecisa no Art.º 44º) e avançado para disposições regulamentares quanto à ocupação, uso e transformação do solo, ou mesmo às características da urbanização e da edificação? Com a necessidade de, face à actual inexistência dos programas especiais de ordenamento do território – que já deveriam ter substituído os anteriores planos – o Governo determinou que as suas disposições regulamentares fossem desde já transpostas para os IGT de nível municipal ou intermunicipal (D-L nº 80/2015, Art.º 198º), nomeadamente para os PDM em vigor. Tal facto tem conduzido na prática ao exacerbar de conflitos entre estes dois níveis da administração pública quando se está perante disposições que incidem sobre espaços urbanos existentes. A ausência de uma instância eficaz de arbitragem, ou sequer de mediação e negociação, para se superarem esses conflitos (função que, por exemplo, a Comissão Nacional do Território não desempenha, nem terá capacidade para o fazer, tendo em conta o número de questões a que é chamada intervir, a sua própria composição¹⁷ e periodicidade das suas reuniões¹⁸) mais não tem feito que protelar a resolução destes conflitos e a possibilidade de obtenção dos necessários compromissos, conduzindo à efectiva retirada de competências dos municípios em matéria de ordenamento do território nas áreas abrangidas pelos planos especiais ainda em vigor e à introdução de tempos mortos na elaboração dos seus PDM e demais IGT de maior pormenorização.

¹⁶ Que incidiam em áreas devidamente delimitadas, onde a consideração dos valores ambientais são determinantes para o ordenamento do território (como são os casos das áreas protegidas, das albufeiras de águas públicas, da orla costeira e dos estuários – D-L nº 380/99, Art.º 42º, nº 3), devendo por isso estabelecer apenas “os regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e o regime de gestão compatível com a utilização sustentável do território” (D-L nº 380/99, Art.º 44º), em vez de se tentarem substituir aos planos municipais de ordenamento do território nessas áreas.

¹⁷ A sua constituição por representantes dos vários sectores da administração central e regional do Estado ao mais alto nível de decisão (Director-geral ou equiparado) e envolvendo todos os sectores da administração com qualquer tipo de intervenção ou relação com o ordenamento do território e o ambiente, é obviamente demasiada extensa para ser uma instância de resolução de conflitos que de facto devem ser dirimidos a tão alto nível. Remetendo para esta instância a apreciação e eventual resolução de todo o tipo de conflitos ou incapacidades de estabelecimento de conflitos, mais não é que a sobrecarregar com situações que, na maioria das vezes, resultam apenas da incompetência técnica de alguns serviços, fundamentalismo de outros ou de interpretações esdrúxulas da própria legislação. Tudo isto seriam situações que ganhavam muito serem resolvidas ao nível das próprias CCDR (conferindo a estas a capacidade final de decisão, no estrito quadro da lei, e só remetendo para decisão política o que se afigurasse claramente susceptível de várias interpretações e a carecer da ponderação de outros factores que não os mais relacionados com o ordenamento do território e o ambiente) ou através da divulgação de manuais de boas práticas e de esclarecimento quanto à forma de resolver as questões mais frequentes ou da interpretação da lei que deverá ser seguida.

¹⁸ D-L nº 80/2015, Artº 184º a 186º.

Do ponto de vista conceptual e formal, a estrutura piramidal do sistema de gestão territorial, através da consideração dos seus quatro níveis de gestão¹⁹ (nacional, regional, intermunicipal e municipal), e a separação entre programas (apenas vinculativos da administração pública) e planos (também vinculativos dos particulares) está bem organizada, no entanto, subsistem alguns problemas. Por exemplo, a vinculação em cadeia das disposições regulamentares, partindo do nível nacional para o municipal, introduz hiatos sempre que, a um nível superior, a administração central do Estado se revele incapaz de elaborar e aprovar os seus instrumentos de gestão territorial, como tem sido frequente acontecer. Nestas situações, em vez dos planos municipais poderem garantir o cumprimento do objectivo de traduzir, “no âmbito local, (o) quadro de desenvolvimento do território estabelecido nos programas nacional e regional” (Art.º 75º, alínea a), acabam por ficar dependentes das posições sectoriais tomadas pelos serviços centrais e regionais da administração, sem que a necessária compatibilização entre os seus diferentes interesses tenha ocorrido previamente. Isto é, o que acontece na prática, é que a eventual adopção de compromissos entre essas visões sectoriais se processa (ou não) aquando da elaboração dos PDM, com todos os inconvenientes daí resultantes, nomeadamente os decorrentes da falta de poder de decisão dos seus representantes nas “comissões consultivas”, embora a legislação refira que estes devem ser dotados de “delegação ou subdelegação dos poderes necessários à vinculação daqueles serviços ou entidades” (Art.º 84º, nº 1) ou que, na sua falta às reuniões da comissão consultiva ou na ausência de posição formal, se considere que “este serviço ou entidade nada tem a opor à proposta de plano director municipal” (Art.º 84º, nº 3). Na realidade o que se verifica é o protelar dessas reuniões e da conseqüente progressão na elaboração do PDM. Veja-se a situação de PDM cuja revisão se iniciou em 2008 e, passado 9 anos, ainda estão em elaboração.

Todavia, existindo um PDM em vigor, este tipo de entraves à actuação dos municípios no ordenamento do território sob a sua jurisdição pode ser ultrapassado, caso este opte por actuar através da elaboração de planos de urbanização e de pormenor, evitando desse modo transferir para a iniciativa privada as conseqüências dos atrasos na apreciação das suas propostas. No entanto, esta solução não é implementada, quer por os municípios (e os técnicos que os assessoram ou a quem foi adjudicada a elaboração do respectivo PDM) preferirem elaborar um plano director que lhes permita desde logo proceder ao licenciamento da urbanização e da edificação (reduzindo-lhe o seu carácter estratégico e formatando-o mais de acordo com os objectivos e conteúdo de um plano de urbanização), quer pelo detalhe associados ao PU e PP quanto à qualificação do uso do solo e às tipo-morfologias urbanas a adoptar. Com efeito, se atendermos ao objecto, conteúdo material e conteúdo documental de um plano de urbanização (PU) (Art.º 98º a 100º) ou de um plano de pormenor (PP), incluindo as suas diferentes modalidades²⁰ (Art.º 101º a 107º), facilmente se compreende esta posição

¹⁹ Ainda que haja quem defenda que essa consideração não tem de forçosamente de se revestir de uma estrutura piramidal organizada de forma sequencial e aplicada sempre do mesmo modo, como por exemplo em “Evolução e Desenvolvimento do Sistema de Gestão Territorial”, em “Os Tempos das Formas. Vol. II: A Cidade Imperfeita e a Fazer”, Nuno Portas, Univ. Minho, 2012, ou ainda na Nota Introdutória e no Capítulo V de “Políticas Urbanas. Tendências, Estratégias e Oportunidades”, Nuno Portas, Álvaro Domingues e João Cabral, FCG, 2003.

²⁰ O novo regime introduziu, reformulou ou clarificou novas modalidades de plano de pormenor, de que se destacam a de intervenção em espaço rústico (inexistente até então), a de reabilitação urbana e a de salvaguarda (Art.º 103º a 106º).

dos municípios, que o reduzido número de PU e PP aprovados expressa de modo muito claro²¹.

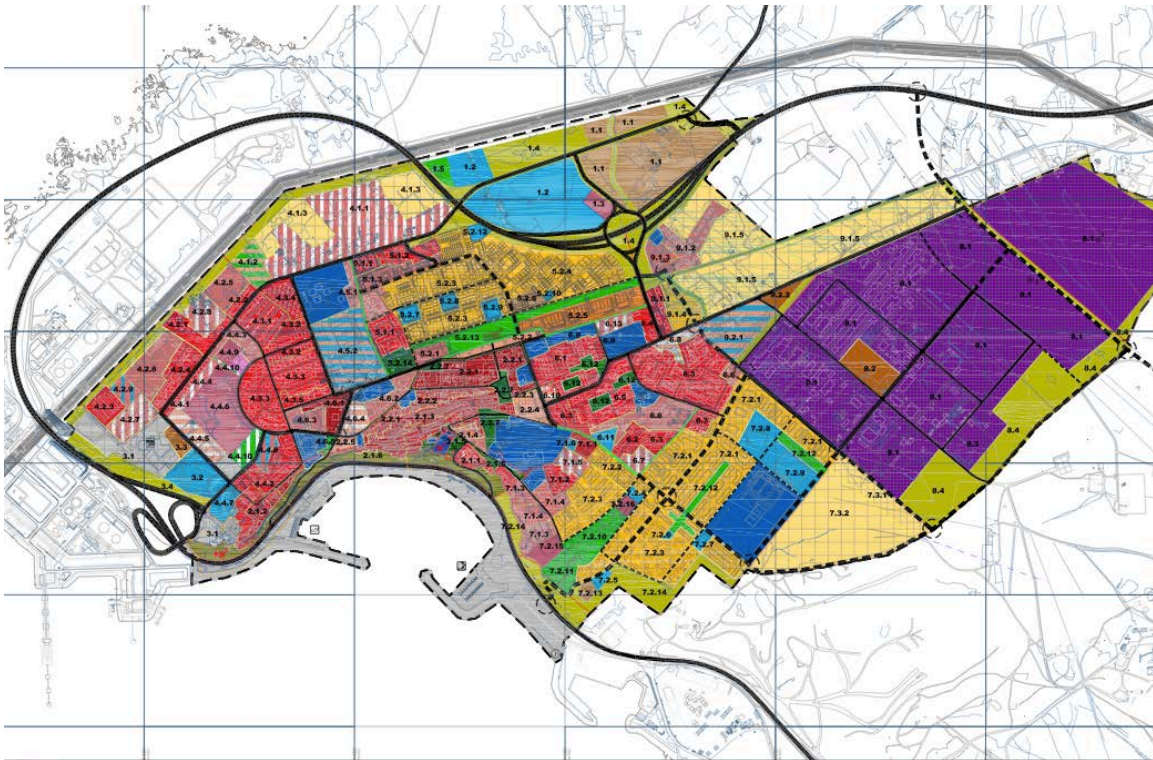
b) No âmbito do PU

O plano de urbanização é o IGT que define a organização espacial do território municipal integrado num perímetro urbano (ver exemplo de um PU na Figura 3). É por isso o instrumento por excelência para intervir nos espaços urbanos que, antes de se passar à proposta do seu desenho urbano (objecto do plano de pormenor), estabelece a qualificação do uso do solo – isto é, define as suas categorias e subcategorias de uso²² e intensidade de uso – identifica e delimita os valores culturais e naturais a proteger, e define e caracteriza a rede viária estruturante, a localização dos equipamentos de uso e interesse colectivo, a estrutura ecológica (que também engloba os espaços verdes de recreio e lazer), o sistema urbano de circulação e estacionamento, de transporte público e privado, o traçado aproximado dos sistemas das principais infraestruturas urbanas (abastecimento de água, drenagem pluvial e saneamento, recolha e tratamento de resíduos, energia eléctrica, gás e telecomunicações) (Art.º 99º e 100º). Por outro lado, o PU, define igualmente as “condições de aplicação dos instrumentos de política de solos e de política urbana, ..., nomeadamente os que respeitam à reabilitação e regeneração de áreas urbanas degradadas (Art.º 99º, alínea e), os indicadores e os parâmetros urbanísticos aplicáveis a cada uma das categorias e subcategorias de espaços (alínea f), a delimitação e os objectivos das unidades ou subunidades operativas de planeamento e gestão (UOPG), a estruturação das acções de compensação e redistribuição de benefícios e encargos e a identificação dos sistemas de execução do plano” (alínea g).

²¹ Até ao fim do ano de 2012, estavam em vigor 256 PU (em média, menos de 1 por município) e 784 PP, dos quais 451 (57,5 %) publicados após 1999 (ano do anterior RJIGT), mas destes 16 % ainda haviam sido elaborados ao abrigo da legislação de 1990. Note-se no entanto que uma parte destes PP's foram elaborados para introduzir modificações pontuais nos respectivos PDM e que existiam 126 municípios em Portugal continental sem nenhum PP publicado. (Fonte: para os PP's - Condessa, Beatriz, coordenadora. “Relatório final - Caracterização da Prática Nacional de Aplicação de Mecanismos de Perequação”, in “Projecto PERCOM – A Equidade e a Eficiência no Processo de Urbanização: Modelo de Execução Per equativa”, Lisboa, 2015. Projecto financiado pela FCT (PTDC/AUR-URB/2010); para os PU - Carina Pais, “Execução Urbanística: Referencial teórico/operativo”. Dissertação de mestrado em Planeamento Regional e Urbano. Universidade do Algarve, 2010)

²² Normalmente de acordo com o seu uso dominante, sendo habitual recorrer, nomeadamente, às seguintes categorias de uso: habitacional (com as subcategorias de alta, média e baixa densidade), comércio e serviços, industrial, equipamento (eventualmente de acordo com a sua especificidade), espaços verdes, espaços canais e vias, turismo.

Figura 3. Plano de Urbanização da Cidade de Sines



Fonte: CESUR – Centros de Sistemas Urbanos e Regionais

Para o legislador (confirmando aliás as boas práticas urbanísticas), o plano de urbanização não só explicita a estrutura do espaço urbano sob que incide, como define e caracteriza todas as componentes que lhe conferem o estatuto de espaço urbano (por contraposição ao espaço rústico), além de estabelecer as orientações, clarificar as opções e definir as regras a observar na transformação do uso do solo, bem como define as áreas sujeitas a políticas específicas, como sejam as áreas a regenerar, reconverter ou recuperar. Trata-se assim de um IGT que, não entrando na definição do desenho urbano, contém todos os elementos que permitem ao município proceder ao licenciamento da urbanização e da edificação, facultando-lhe não só uma visão do que se pretende para um determinado espaço urbano e a salvaguarda das áreas necessárias à implantação das infraestruturas, espaços canais, equipamentos e espaços verdes (claramente expressas na planta de zonamento), como os parâmetros e índices urbanísticos necessários a essa função reguladora da iniciativa privada. Mas vai mais longe ao estabelecer as regras a que deve obedecer o processo de urbanização e de que modo se devem reger as relações entre o município e os particulares, e estes entre si. A delimitação das UOPG e a clarificação dos seus objectivos, a definição dos sistemas de execução a adoptar em cada unidade de execução²³, assim como as regras de compensação e redistribuição de benefícios e encargos entre os interessados envolvidos no projecto de urbanização, asseguram o cumprimento deste objectivo do PU. Para isso, este IGT tem de explicitar os parâmetros urbanísticos que definem a edificabilidade média e a área média de cedência para a instalação dos equipamentos de uso ou interesse colectivo e dos espaços verdes de recreio e lazer, aplicáveis em cada unidade de execução ou UOPG, assim como os tipos de encargos a

²³ Iniciativa dos interessados (Art.º 149º), cooperação (Art.º 150º) ou imposição administrativa (Art.º 151º)

considerar, normalmente associados à execução das infraestruturas urbanísticas a cargo dos promotores e a outros encargos que seja necessário suportar para que o novo espaço urbano se possa concretizar²⁴.

c) No âmbito do PP

O Plano de Pormenor deverá, por sua vez, regular “a implantação das infraestruturas e o desenho dos espaços de utilização colectiva, a volumetria e as regras para a edificação e a disciplina da sua integração na paisagem, a localização e a inserção urbanística dos equipamentos de utilização colectiva e a organização espacial das demais actividades de interesse geral” (Art.º 101º, nº 1) (ver exemplo de um PP na Figura 4). É interessante ver a ordem que o legislador escolheu para expor o objecto do PP nas suas diversas valências. Começa pela acção mais antiga (que se perde na antiguidade clássica) da função de urbanizar: a de arruar, isto é, o estabelecimento dos arruamentos que delimitam o espaço de circulação (primeiro espaço de uso público) do espaço privado. Segue-se a definição das características a que devem obedecer as edificações, tanto ao nível da sua volumetria e demais regras construtivas ou arquitectónicas²⁵, quanto à sua inserção no espaço envolvente (aqui designado de forma abrangente como “paisagem”). Estas regras surgem historicamente associadas, em tempos diferentes, a dois motivos principais: primeiro, à imposição centralista de um determinado “cenário” urbano que se pretende construir (de que são exemplos as intervenções renascentistas ou a reconstrução da Baixa de Lisboa após o terramoto de 1755); depois, quando as tecnologias construtivas decorrentes da utilização de novos materiais (como o ferro, o aço e, por último, o betão armado) e de inovações técnicas entretanto surgidas (como o elevador e a electricidade), ou as preocupações com a salubridade dos edifícios, sobretudo os habitacionais (após as crises despoletadas nos ambientes urbanos com a revolução industrial), aumentaram, por um lado, as potencialidades de diversificar as formas de construir e a própria dimensão das edificações e, por outro, a necessidade do Estado passar a intervir na construção corrente de modo a garantir as suas necessárias condições de salubridade. Podemos mesmo afirmar que, sem prejuízo de se relativizar e contextualizar a afirmação, este tipo de regulação de pormenor foi talvez a primeira a que recorreu a administração pública, antes mesmo de todo o outro tipo de planos (ou instrumentos de gestão territorial como agora se designam), os quais só surgem na prática profissional e são objecto de legislação própria em pleno século XX, tendo o seu apogeu após a Segunda Guerra Mundial²⁶. Só depois são referidos os espaços destinados aos equipamentos de uso e interesse colectivo, o que, não sendo menos importante, revela de certo modo o tempo mais tardio com que as preocupações com eles relacionados fizeram o seu aparecimento na cultura e prática urbanística. Por último, enuncia-se a necessidade de organizar espacialmente as demais “actividades de interesse geral”, conceito suficientemente amplo para abranger quer as actividades comerciais e de serviços, quer as mais directamente ligadas aos processos

²⁴ Como por exemplo os relativos a demolições, salvaguarda ou recuperação de património edificado ou à descontaminação ambiental de solos.

²⁵ Como por exemplo a tipologia dos edifícios, a sua forma de agrupamento, o uso a consagrar nos pisos térreos e demais pisos, as características arquitectónicas das diferentes fachadas e respectivos vãos, o tipo e forma de cobertura, ou até mesmo as cores e materiais a utilizar.

²⁶ Ver a este propósito o interessante livro de Cláudio Monteiro, “O Domínio da Cidade. A propriedade à prova do direito do urbanismo”, AA da Faculdade de Direito de Lisboa, 2013.

produtivos, o que denota a compreensão de que estas têm dinâmicas próprias muito marcadas pela sua posição face ao mercado, e por isso mais dificilmente “reguladas” administrativamente. Felizmente, longe vão os tempos da imposição de um zonamento segregativo das actividades urbanas, actualizando-o e adaptando-a às novas realidades da localização do comércio e serviços no espaço urbano.

Face a este tipo de regulamentação tão detalhada, a figura do plano de pormenor acaba por ser muito pouco utilizada na nossa prática urbanística. É que uma proposta de desenho urbano com uma tal pormenorização²⁷ e com as consequências que terá não só ao nível dos usos do solo e da tipo-morfologia urbana, mas também no domínio cadastral e de registo predial (Art.º 108º), só tem condições de ser efectivamente concretizada numa das seguintes condições: ou se trata de uma intervenção da administração em solo próprio ou de que conseguiu obter previamente a posse (como foi o caso da intervenção do Estado para a realização da EXPO’98 em Lisboa e o subsequente desenvolvimento do que é hoje o Parque das Nações), ou então terá de existir um prévio acordo e envolvimento activo de todos os interessados, sejam estes os proprietários das parcelas abrangidas ou quem sobre elas detém direitos de uso. Fora destas duas situações, não se compreende como é que a administração pública, nomeadamente os municípios, conseguem impor a concretização das propostas do PP, face à complexidade, morosidade e falhas existentes nos instrumentos de execução que tem ao seu dispor (Art.º 146º a 170º). Acresce ainda o facto de que o investimento inicial associado²⁸, sem o qual a venda dos lotes resultantes e a edificação não poderão ter lugar, é muitas vezes impeditivo da iniciativa dos particulares, sobretudo quando se está perante pequenos proprietários ou promotores imobiliários de reduzida capacidade financeira. As actuais dificuldades de acesso ao crédito bancário que se registam no país, mais não fizeram que agravar esta situação.

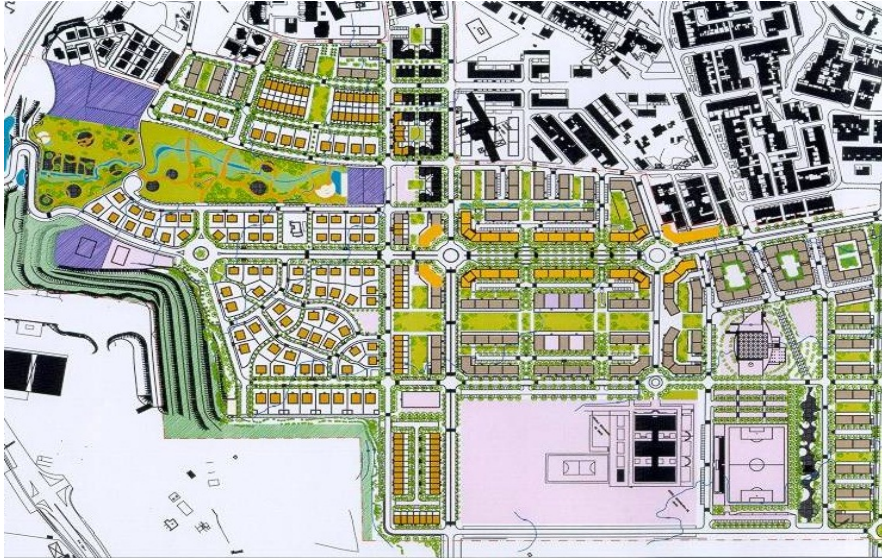
Neste contexto, seria mais eficaz adoptar um processo faseado no que se refere ao detalhe das disposições regulamentares do plano, começando-se pela clara definição da separação entre espaço público e privado (este na forma de lotes individualizados) e de algumas orientações ou imposições quanto a alinhamentos, cêrceas e usos, deixando para uma fase posterior a definição mais precisa dos outros elementos caracterizadores da edificação e da sua arquitectura. Seguindo a mesma ordem de razões, isto é, desenvolvendo o PP à medida que se consegue mobilizar os interessados na sua concretização e estabelecer com eles contractos de urbanização e edificação que deêm garantias à administração quanto ao seu posterior cumprimento, poder-se-ia igualmente explorar a possibilidade de ser a administração a assumir inicialmente uma parte dos custos de urbanização (como ocorreu no caso do Parque das Nações), dos quais seria ressarcida à medida que se processasse a venda dos lotes e das novas edificações. A constituição e operacionalização de um fundo de urbanização, do tipo do consagrado no Art.º 152º (Fundo de compensação), poderia ser uma solução para assegurar a

²⁷ Veja-se a sua descrição detalhada no Art.º 107º, o mais longo artigo de todo o Decreto-lei.

²⁸ Que compreende, para além dos custos relativos à elaboração técnica do próprio plano, o pagamento da taxa municipal de urbanização pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanas de carácter; as eventuais compensações em numerário devido à cedência de áreas para equipamentos e espaços verdes ou resultantes de transferências de edificabilidade não concretizadas; a que se soma a própria realização das infraestruturas locais.

disponibilidade de recursos financeiros ao município para fazer face a estes encargos iniciais do processo de urbanização, servindo-se das figuras de sistema de cooperação (Art.º 150º) e de contrato de urbanização (Art.º 149º, nº 2) como garantia de que o interesse público seria acautelado e o investimento público recuperado.

Figura 4. Plano de Pormenor da Zona de Expansão Sul de Sines



Fonte: CESUR – Centros de Sistemas Urbanos e Regionais

As outras modalidades específicas de plano de pormenor foram instituídas no sentido de colmatar uma deficiência da anterior legislação que, ao não contemplar estas situações particulares, deixava um vazio que remetia para o livre arbítrio dos serviços da administração central e regional a possibilidade da sua elaboração e a definição do conteúdo material desses outros planos de pormenor. Trata-se de planos para responder a intervenções no espaço rústico (Art.º 104º), no sentido de regular ocupações e actividades autorizadas no solo rústico; planos de reabilitação urbana para os centros históricos delimitados em PDM ou PU eficaz, ou para área de reabilitação urbana constituída nos termos da lei, para os quais a definição do seu conteúdo e finalidades são remetidas para o regime jurídico da reabilitação urbana (Art.º 105º); ou ainda para áreas sujeitas a um regime de salvaguarda de valores patrimoniais, culturais ou naturais, para os quais a definição do seu conteúdo e finalidades são igualmente remetidos para legislação específica, no caso a lei de bases do património cultural e demais legislação complementar (Art.º 106º).

Em síntese. De acordo com a filosofia da lei e as suas disposições normativas, é através do plano de urbanização e do plano de pormenor que a administração pública (e especificamente os municípios) explicita as normas técnicas vinculativas dos particulares no que se refere aos processos de urbanização e edificação. Tanto num caso como no outro, estas abrangem as relativas às infraestruturas urbanísticas (traçado e características das redes) e à própria edificação (mais detalhadas no caso do PP, dado que aí o desenho o permite), além de definirem um conjunto de outros parâmetros urbanísticos que, de certo modo, acabam por influenciar o desenho urbano e a configuração dos espaços públicos. Tal é o caso dos

parâmetros de dimensionamento dos arruamentos (nomeadamente os seus perfis transversais e eventuais restrições de circulação ou paragem de veículos), do estacionamento e, por vezes até, dos espaços verdes de recreio e lazer (por exemplo definindo dimensões mínimas e relações entre largura e comprimento), os quais constam da Portaria nº 216-B/2008, de 3 de Março, que se aplica sempre que, justificadamente, o plano não adopte outros parâmetros, seja porque o PDM assim o dispõe, seja porque a situação concreta a tal aconselha.

5. As normas técnicas da urbanização e da edificação nos IGT municipais.

As normas técnicas que interessa analisar neste contexto são as que se relacionam directamente com a regulamentação das iniciativas particulares respeitantes à urbanização e à edificação, as quais obrigatoriamente terão de constar do plano de urbanização e do plano de pormenor, já que estes IGT são não só vinculativos dos particulares mas também são os que, atendendo ao seu conteúdo documental, mais detalhe terão de apresentar para fundamentar o licenciamento municipal destas iniciativas urbanísticas.

No entanto, é importante não esquecer que algumas dessas normas técnicas terão de constar igualmente no próprio plano director municipal, quer por disposição legal nesse sentido, quer para garantir a necessária transparência e igualdade de tratamento em todo o território municipal.

Neste contexto, sistematizam-se nos pontos seguintes as normas técnicas a considerar nos PDM, PU e PP.

a) No âmbito do PDM

É no PDM que devem constar as normas técnicas respeitantes aos *“parâmetros de uso do solo”, “de uso e fruição do espaço público”, e “outros indicadores relevantes para a elaboração dos demais programas e planos territoriais”* (Art.º 75º, alíneas i, j e k), as quais são depois especificadas na definição do conteúdo material do PDM como sendo *“os critérios para a definição das áreas de cedência e a definição das respectivas regras de gestão, assim como a cedência média para efeitos de perequação”, “os critérios de compensação e redistribuição de benefícios e encargos decorrentes da gestão urbanística, a concretizar nos planos previstos para as unidades operativas de planeamento e gestão”, “a especificação qualitativa e quantitativa dos índices, dos indicadores e dos parâmetros de referência, urbanísticos ou de ordenamento, a estabelecer em plano de urbanização e em plano de pormenor, bem como os de natureza supletiva aplicáveis na ausência destes”* (Art.º 96º, alíneas i, j e k). Acresce ainda que, são esses mesmos parâmetros de referência do PDM que se aplicam ao licenciamento da urbanização e da edificação em zona urbana consolidada quando, *“decorridos 5 anos sobre a data da entrada em vigor do plano director municipal, (não) haja sido aprovado o plano de urbanização ou o plano de pormenor”* para as áreas em causa, ou então quando esses *“índices e parâmetros de referência estabelecidos no plano director municipal definam os usos e a altura total das edificações ou a altura das fachadas, bem como os indicadores relativos à definição da rede viária e do estacionamento”* (Art.º 96º, nº 2, a) e b). Note-se por outro lado

que, tal como referido anteriormente, caso o próprio PDM não defina índices e parâmetros relativos a áreas de cedência ou em relação à rede viária e ao estacionamento, são aplicáveis as normas técnicas constantes da Portaria nº 216-B/2008, de 3 de Março. Estamos por isso perante um conjunto de normas técnicas directamente relacionadas com os processos de urbanização e edificação que, embora devem-se ser tratadas ao nível de um PU ou de um PP, têm acolhimento no próprio PDM ou, na sua falta, em portaria do Governo.

Do ponto de vista da estrita praxis urbanística não faz sentido associar a um IGT que se assume como estratégico para o ordenamento do território (como é o caso do PDM) este conjunto de normas técnicas mais directamente relacionadas com a intensidade do uso do solo, as características das edificações (nomeadamente a cêrcea e a altura das fachadas), a largura dos arruamentos e a sua afectação aos diferentes meios de locomoção ou os índices e parâmetros relativos ao dimensionamento do estacionamento. Todavia, face à quase inexistência de planos de urbanização e de pormenor – resultante quer do custo, exigência técnica e morosidade associados à sua elaboração e aprovação, quer devido à relutância de muitos municípios em recorrer a este tipo de IGT – e à persistência da necessidade da Administração Central manter o poder de controle sobre a regulamentação da transformação do uso do solo, o legislador optou por não deixar um vazio legal que prejudicasse não só o interesse público como a própria apreciação das iniciativas urbanísticas dos particulares, deixando-os assim à mercê do livre arbítrio dos serviços e decisores políticos, ou prolongando para além do aceitável o prazo para a apreciação e licenciamento das suas propostas. Deste modo, mesmo que não fosse esse o objecto de um plano director municipal no sistema de instrumentos de gestão territorial da administração pública, esta legislação traduz o carácter interventivo da Administração Central no planeamento territorial de âmbito municipal.

No entanto, talvez não seja esta a melhor forma de resolver este problema, nomeadamente quando se trata de concelhos essencialmente urbanos, onde a diversidade de tipo-morfologias urbanas e de processos de urbanização são muito distintos. Na verdade, que sentido faz estar a definir índices e parâmetros urbanísticos para áreas urbanas tão diferentes quanto as orgânicas de origem medieval, as que resultaram de uma grelha viária estabelecida nos finais do século XIX ou princípios do século passado, as que seguiram o modelo da Carta de Atenas ou as que resultaram de loteamentos ilegais (as designadas “áreas urbanas de génese ilegal”) ou para espaços intersticiais cuja dimensão permite e exige a localização de equipamentos e espaços verdes de recreio e lazer? É para tentar resolver esta questão que muitos PDM se formalizaram como verdadeiros mega planos de urbanização, contrariando o seu carácter e objectivos, deixando pouco espaço para a subsequente elaboração de planos de urbanização e sendo directamente utilizados para o licenciamento da urbanização e da edificação, não se garantindo com isso a qualidade do espaço urbano resultante, como foi expressamente apontado por alguns intervenientes numa recente conferência do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa sobre o novo RJIGT. Será por isso tecnicamente mais correcto estabelecer antes regras diferenciadas baseadas:

- Na tipologia e génese dos espaços urbanos em causa (em que, nalguns casos, a manutenção dos alinhamentos e cêrceas são suficientes para se poder proceder ao licenciamento da edificação);

- Na dimensão das parcelas objecto da operação urbanística (definindo-se então o limite mínimo a partir do qual se aplicam os índices e parâmetros líquidos ou brutos); ou ainda
- Em intervalos mínimos e máximos para esses índices e parâmetros em função do cumprimento de objectivos ou prioridades de urbanização definidos pelo município para cada UOPG.

O importante é que as regras para a adopção desses distintos valores sejam claras e transparente a sua aplicação.

Questão diferente é a que se coloca em relação às áreas de cedência e aos critérios de compensação e de redistribuição de benefícios e encargos, que são definidos para cada UOPG (ou unidade de execução), e não uniformemente para a totalidade do espaço urbano do concelho. Com efeito, esses valores devem ser estabelecidos no quadro de uma reflexão global sobre o futuro ordenamento do território municipal, justificando as suas diferenças em função do modelo territorial constante do PDM e da especificidade de cada UOPG ou unidade de execução, até porque, ao introduzir usos e intensidades de uso diferentes se está, na prática, a atribuir valorações diferenciadas em termos de mercado imobiliário, o que obviamente se reflectirá nos benefícios que proprietários possam vir a obter, nomeadamente através da aplicação dos mecanismos per-equativos e na captação de mais-valias decorrentes das operações urbanísticas. Por outro lado, a situação relativa aos equipamentos colectivos e espaços verdes que uma determinada área apresenta, não pode deixar de se reflectir na determinação dessas áreas médias de cedência; tal como o maior ou menor grau de infraestruturação e necessidade de renovação das infraestruturas urbanísticas ou ampliação da sua capacidade de serviço, tem igualmente influência no cálculo dos encargos a suportar pelos envolvidos nas operações urbanísticas previstas para essa área. É aliás por isso que faz mais sentido a administração, de acordo com os próprios princípios e objectivos da Lei de Bases, privilegiar a colmatação dos espaços urbanos consolidados e bem equipados e infraestruturados em detrimento da abertura de novas frentes de urbanização, mesmo que no interior dos actuais perímetros urbanos, e menos ainda propor a reclassificação do solo rústico em urbano, onde esses custos serão ainda muito maiores.

b) No âmbito do PU

É sem dúvida no plano de urbanização que aqueles índices e parâmetros urbanísticos devem ser estabelecidos em função da antecipação do espaço urbano que se pretende concretizar, devendo para isso serem referenciados a cada UOPG ou unidade de execução. Tendo em conta o grau de edificação existente nesse espaço urbano, a dimensão das suas parcelas e o nível de equipamentos e espaços verdes que se pretende assegurar, assim esses índices devem ser brutos ou líquidos. No primeiro caso, a superfície de solo a que se aplicam contempla não só a área dos lotes a edificar e dos arruamentos e estacionamento que os servem, como também as necessárias aos equipamentos colectivos e espaços verdes para aí previstos. No segundo caso, o dos índices líquidos, a superfície a ter em conta é apenas a que se destina à edificação

e seus acessos e estacionamento (excluem-se às áreas de equipamentos e espaços verdes e das vias principais).

Ao nível dos parâmetros, os mais comumente utilizados na prática urbanística são os que regulamentam o número máximo de pisos, a cêrcea máxima dos edifícios, a altura máxima das fachadas, as características técnicas e funcionais dos arruamentos²⁹ e os que respeitam ao cálculo das necessidades e dimensionamento do estacionamento.

Em área urbana consolidada, onde a maioria dos lotes está edificada e os arruamentos bem definidos, a regulamentação da edificação poderá cingir-se à imposição de alinhamentos, cêrceas e alturas máximas de fachada, eventualmente completada com densidade máxima de fogos, dado que os outros parâmetros e regras a considerar no licenciamento das edificações está regulada em outros instrumentos legais, de que os mais importantes são o Regulamento Geral das Edificações Urbanas e a legislação mais recente relativamente ao conforto térmico e acústico das construções, à certificação energética ou à qualidade do ar no seu interior.

c) No âmbito do PP

No caso do plano de pormenor, tratando-se de um IGT “que apresenta um conteúdo mais concreto, designadamente por incidir sobre áreas territoriais menos abrangentes”³⁰, cabendo-lhe desenvolver o desenho urbano que se pretende concretizar e podendo ter efeitos registrais (dependendo da densidade do seu conteúdo³¹), as normas técnicas a considerar, quando não se trata das suas “modalidades específicas”, podem agrupar-se e traduzem-se em três tipos de elementos: parâmetros urbanísticos; normas de ordem arquitectónica; disposições sobre a rede viária e o estacionamento.

No caso dos parâmetros urbanísticos há que definir, quando se trata de um sistema de execução que prevê a perequação de encargos e benefícios da operação urbanística, o índice médio de utilização (que estabelece o número de m² de área de construção por m² de terreno) e a área média de cedência (quociente entre a superfície afecta a equipamentos colectivos e espaços verdes e a superfície abrangida pelo plano). Os outros parâmetros urbanísticos referem-se à edificação e compreendem os índices de ocupação e de utilização, e a densidade habitacional.

Quanto às normas de ordem arquitectónica referem-se, como as mais importantes para a conformação do desenho urbano, a definição dos alinhamentos, cêrceas e altura das fachadas das edificações; o número de pisos (eventualmente com a definição da altura entre pisos); as disposições quanto a corpos balanceados, varandas, platibandas, beirados e tipos de cobertura. A estas normas podem ainda acrescentar-se as relativas a cores e materiais a utilizar no revestimento das fachadas; o tipo de empenas e vãos (aspectos importantes sobretudo quando se trata de planos de pormenor de salvaguarda ou de reabilitação urbana)

²⁹ Como sejam, por exemplo, os seus perfis transversais, o espaço livre de obstáculos a assegurar nos passeios, o tipo de veículos que podem circular e estacionar em cada tipo de via, a sua arborização ou a utilização dos pisos térreos dos edifícios que os marginam.

³⁰ RJIGT, Comentado. Fernanda Paula Oliveira. Ed. Almedina, Coimbra, 2017 (pág. 335).

³¹ Idem (pág. 348)

ou ainda a obrigatoriedade de existência de galerias cobertas nos pisos térreos com uso comercial. Como ilustração deste tipo de normas, em particular quando se pretende regular a relação dos edifícios com o perfil longitudinal dos arruamentos que os marginam, pode ainda recorrer-se a perfis e cortes, quer dos edifícios, quer destes com os arruamentos em que se localizam.

Por fim, as disposições sobre a rede viária traduzem-se, nomeadamente, nos perfis longitudinais e transversais dos arruamentos, nas normas quanto à circulação dos diferentes meios de deslocação (desde os motorizados aos activos – peões e bicicletas) e no que se refere à acessibilidade para todo o tipo de pessoas. Já quanto ao estacionamento, para além dos parâmetros a adoptar para a sua programação e dimensionamento, pode ainda determinar-se as condições quanto à sua utilização pública ou privada.

Atendendo à modalidade específica do plano de pormenor e aos seus objectivos, a adopção destas normas técnicas pode variar, conferindo-se mais importância a algumas delas em detrimento de outras ou mesmo considerando-se a sua não aplicação. Tal é o caso, por exemplo, do plano de pormenor de salvaguarda em que os índices urbanísticos são menos importantes, pois trata-se essencialmente de proteger o espaço urbano construído, mas onde as normas de ordem arquitectónica assumem particular importância e detalhe.

Ao contrário dos outros IGT do nível municipal, o plano de pormenor é, pela sua essência e características, muito menos flexível no que se refere à aplicação das suas normas técnicas, razão pela qual a sua elaboração deve envolver, desde o início do processo, a participação dos diferentes interessados na sua posterior concretização e o estabelecimento de acordos entre estes e a administração, sob pena de se criarem obstáculos que atrasarão, ou até impedirão, a sua execução.

6. Conclusão

É relativamente consensual entre os especialistas do direito do ordenamento do território e do urbanismo e os urbanistas, que o novo RJGT de 2015 constitui um passo na direcção certa e, em alguns aspectos, inovador, apesar deste regime jurídico estar ainda muito marcado pela filosofia e formatação do diploma legal que o antecedeu (RJGT de 1999) e de continuar a não regular aspectos importantes neste domínio ou a não apontar caminhos claros e seguros para a resolução de alguns dos problemas que a prática urbanística suscita³². No entanto, se do ponto de vista da legislação aplicável se tem vindo a caminhar no sentido de dar resposta às preocupações com a execução dos planos territoriais (mesmo que subsistam dúvidas e se clame contra a ausência de instrumentos operacionais mais eficazes), as normas técnicas que

³² Ver a este propósito os textos de Sofia Galvão, “Revisão do RJGT. Tópicos de uma primeira leitura”, (pág. 33 a 37), de Fernanda Paula Oliveira, “Algumas questões relativas aos programas enquanto instrumentos de gestão territorial”, de Luis Jorge Bruno Soares, “Sobre a execução dos PMOT, a propósito da revisão do RJGT” (nomeadamente pág. 144 e seguintes), de Jorge Carvalho, “Execução dos planos territoriais”, e de António Duarte de Almeida, “O novo regime de execução dos planos territoriais: a alteração para além da alteração”, in “O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial”, coordenação de Cláudio Monteiro, Jaime Valle e João Miranda, Ed. Almedina, Coimbra, 2016.

devem presidir à elaboração dos planos e à conformação das propostas dos planos de urbanização e de pormenor, bem como às disposições que devem conter para um correcto licenciamento da urbanização e da edificação, continuam a primar por uma certa ausência regulamentar, apenas recentemente começada a ser ultrapassada, embora nem sempre no melhor sentido, dado o preciosismo e complexidade técnica que pressupõem. Não se trata aqui de defender uma total regulação de nível nacional destes aspectos (nomeadamente com o recurso a Decretos-regulamentares e Portarias) que, muitas vezes, só complica e dificulta ainda mais a elaboração dos planos territoriais e a sua aprovação, tendo em conta as conhecidas insuficiências técnicas dos municípios e das entidades de tutela neste domínio do ordenamento do território e do urbanismo. A questão só será eficazmente resolvida quando as universidades, em colaboração com as CCDR e a DGT, desenvolverem cursos que proporcionem a formação adequada destes técnicos, produzam manuais técnicos que clarifiquem conceitos e divulguem boas práticas³³ e as entidades do Estado se preocupem efectivamente com a qualificação e actualização técnica dos seus funcionários e dirigentes³⁴. Por outro lado, sem uma efectiva monitorização dos planos territoriais e da prática urbanística (algo que continua a ser encarado como um “luxo” prescindível pela nossa administração pública) não se afigura possível aprender com os sucessos alcançados e com os erros cometidos, nem tão pouco detectar, atempadamente, as insuficiências práticas da legislação face aos problemas que possam subsistir ou surgir.

Vídeo da apresentação



→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/1esrc3z5m7/flash.html?locale=pt>

³³ Como são exemplo os volumes publicados pela antiga DGOT, com a colaboração da então Universidade Técnica de Lisboa, sobre Normas Urbanísticas (sob a coordenação de M. Costa Lobo, Paulo V. D. Correia e Sidónio Pardal).

³⁴ De que as iniciativas promovidas pelo Centro de Estudos Judiciais e por algumas CCDR são a excepção que confirmam a regra.

13.

A nulidade urbanística

Luís Filipe Colaço Antunes



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

A NULIDADE URBANÍSTICA*

Luís Filipe Colaço Antunes**

1. Introdução.
 2. Invalidade dos atos de aplicação de um plano urbanístico declarado nulo.
 3. Limites à impugnabilidade dos atos urbanísticos pós-planificação.
 4. A possibilidade alternativa da anulação administrativa.
- Vídeo

1. Introdução

Convidados a pronunciarmo-nos sobre as principais novidades legislativas no direito urbanístico (e no direito do ambiente), somos de opinião que a principal alteração reside no Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, ao transformar uma boa parte dos planos territoriais em programas. O nosso contributo, para ter alguma utilidade, confina-se à análise da *nulidade urbanística*, mais precisamente *dos atos praticados na vigência de um plano urbanístico declarado nulo*, procurando, desta forma, dar resposta a uma pergunta pertinente posta durante o debate.

Estamos, assim, confrontados com uma considerável desplanificação, num regime urbanístico que se tem pautado pela primariedade do plano e dos seus efeitos, particularmente ao nível da conformação do direito da propriedade privada do solo.

Em estudos anteriores¹, tínhamos chamado a atenção para os inconvenientes de um direito urbanístico demasiado centrado nos planos, fazendo decair a tradicional “licença de construção” para uma nova autorização permissiva, visto que o *ius aedificandi* era e é determinado a montante pelos planos urbanísticos, em particular pelo Plano Diretor Municipal (PDM), a quem competia, e compete (artigo 95.º/3 do DL n.º 80/2015), classificar e qualificar o solo para fins urbanísticos, com a vinculação jurídica deste plano ser, em princípio, de elaboração obrigatória (artigo 95.º/4, sempre do mesmo diploma).

Entre outros aspetos juridicamente relevantes, cabe destacar a importância da classificação e qualificação do solo pelo Plano Diretor Municipal (PDM) para a sorte jurídica dos atos de aplicação do plano declarado inválido. O que se passou com o novo quadro legal foi simplesmente inaudito. Se antes tínhamos uma pirâmide de planos, agora assistimos provavelmente a um défice de planificação. Uma coisa é admitir uma planificação estrutural, como defendíamos, por forma a diminuir o alcance e o conteúdo da conformação da propriedade do solo pelos planos, outra é converter planos tão relevantes como o Plano

* O texto tenta reproduzir a comunicação apresentada pelo autor na Ação de Formação do CEJ “Temas de Direito Administrativo”, realizada no dia 19 de fevereiro de 2016.

** Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

¹ COLAÇO ANTUNES, *Direito Urbanístico - Um Outro Paradigma: A Planificação Modesto-Situacional*, Coimbra, 2002, p. 95 e ss.

Regional de Ordenamento do Território (PROT) ou o Plano Especial de Ordenamento do Território (PEOT), como agora acontece, em meros programas.

Para além das graves implicações ao nível do ordenamento do território (PROT) ou da defesa de bens ambientais e paisagísticos de primeiríssimo plano (PEOT), colocam-se questões de grande melindre jurídico, como a natureza jurídica dos programas e a respetiva justiciabilidade das suas determinações ou até sobre a hierarquia dos planos territoriais ou ainda sobre a *nulidade urbanística*. É esta figura que merece a nossa atenção.

2. Invalidade dos atos de aplicação de um plano urbanístico declarado nulo

Está em apreciação a norma jurídica prevista no n.º 3 do artigo 129.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio (que aprova o novo regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial). A norma diz o seguinte: “Salvo menção expressa em contrário, acompanhada da necessária comunicação do dever de indemnizar, a declaração de nulidade não prejudica os efeitos dos atos administrativos entretanto praticados com base no plano”.

Este preceito, conjugado com a norma posta pelo artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, sucessivamente alterado (que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação), permite-nos avançar para a teoria da nulidade urbanística, que apresenta, a nosso ver, algumas particularidades em relação à tradicional nulidade administrativa.

Colocado o discurso sobre as plantas normativas, cabe-nos agora conjugar a interpretação jurídica com a dogmática, respondendo às seguintes perguntas: o que acontece aos atos de aplicação de um plano urbanístico declarado nulo? O que pretende dizer a lei (artigo 129.º/3) quando afirma, ressalvada a situação prevista no início do preceito, que “a declaração de nulidade não prejudica os efeitos dos atos administrativos entretanto praticados com base no plano”?

A resposta a dar depende da noção de nulidade que o autor utilize. Se se adotar a noção tradicional, cristalizada normativamente no artigo 162.º do CPA, diríamos que se trata de uma invalidade superveniente (artigo 76.º/1, *in fine*, do CPTA). Ao contrário, partindo de uma noção processualística de nulidade urbanística, que no regime da urbanização e edificação sofre um desvio à regra da sua invalidade a todo o tempo (artigo 69.º/4 do DL n.º 555/99), diríamos que a não produção de efeitos *ab initio* de um ato administrativo que padece de uma qualquer causa de nulidade (artigo 161.º do CPA) não se verifica em sede urbanística.

Neste campo, parece que a invalidade (nulidade) deixaria de ser uma qualificação jurídica puramente teórica, que resultaria da desconformidade da estrutura real do ato administrativo à estrutura-tipo-normativa, para assumir efeitos práticos. Em consequência, a ineficácia em sentido estrito é um dado empírico consubstanciado na comprovação que, de facto, o ato em causa não produziu efeitos reais e concretos. Inexiste, como é sabido, uma relação automática e ontológica entre validade e eficácia, por um lado, e entre invalidade e ineficácia, por outro. De modo que podemos ter atos válidos que são ineficazes, como é tipicamente o caso dos atos

de eficácia diferida ou condicionada (artigo 157.º do CPA) ou atos sujeitos a condição ou termo suspensivos. A situação oposta também é possível – atos inválidos mas eficazes -, como é notório nos atos administrativos anuláveis. Quando expira o prazo para a sua impugnabilidade contenciosa (ou de qualquer meio impugnatório), diz-se que o ato administrativo se tornou inopugnável ou inimpugnável.

Sendo isto certo, em geral, no direito administrativo, já não o será tanto no direito urbanístico. A distinção subtil entre o ato nulo, que não produz em momento algum efeitos jurídicos, e o ato meramente anulável que, apesar de inválido, os produz, parece não ter qualquer tradução na realidade dos factos urbanísticos. A produção ou não de efeitos não se colhe neste setor do saber jurídico na relação de causalidade necessária com a invalidade, mas em circunstâncias alheias à construção dogmática. Um ato administrativo nulo pode ser praticado e executado. Como poderá dizer-se que o ato nulo nunca produziu efeitos jurídicos? O que o ato nulo não produziu foram os efeitos juridicamente protegidos, mas sim resultados ou efeitos práticos ou reais², que parecem ser os que se visam tutelar na norma urbanística do artigo 129.º/3 do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT). Creio, aliás, que este preceito deve ser lido em conjugação com o artigo 68.º (DL n.º 555/99), quando prevê a “atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos nulos...”.

Em extrema síntese, na urbanística parece existir um conceito fáctico de eficácia que se traduz na realização física do conteúdo do ato administrativo, saltando-se, assim, do campo do dever ser para o terreno do ser. Por outras palavras, uma coisa é a eficácia como obrigatoriedade jurídica do ato administrativo e pressuposto da sua possível execução, outra, os efeitos concretos que poderão adiantar-se no tempo.

Decai também a ideia de presunção de eficácia do ato administrativo, na medida em que faz depender a (in)eficácia dos atos nulos de concretas prescrições legais, desde que se compatibilizem com os postulados constitucionais necessários e imprescindíveis, como por exemplo, o dever de indemnizar. Será o caso da nulidade urbanística?

3. Limites à impugnabilidade dos atos urbanísticos pós-planificação

O ordenamento processual, no artigo 76.º/4 do CPTA, tempera as consequências dos efeitos *ex tunc* da declaração judicial, com força obrigatória geral, da ilegalidade de uma norma administrativa, ao permitir que subsistam os atos administrativos que entretanto se tenham tornado inimpugnáveis. Sustenta-se, em geral, que o seu fundamento é o princípio da segurança jurídica e a estabilidade das situações jurídicas, ainda que essa permanência ou conservação não os converta em atos válidos, podendo, por isso, ser objeto de apreciação incidental ao abrigo do artigo 38.º do CPTA.

No âmbito urbanístico, existem múltiplos exemplos em que se moderam os efeitos da declaração de nulidade de um plano sobre os atos ditados durante a sua vigência.

² Cfr. COLAÇO ANTUNES, *A Ciência Jurídica Administrativa*, reimpressão, Coimbra, 2016, p. 357 e ss.

Ainda que em puridade a declaração de nulidade de uma norma administrativa produza, em regra, efeitos *ex tunc* e não *ex nunc* (artigo 76.º/1/2 do CPTA), isto é, não se produzem a partir da declaração, antes os efeitos retroagem ao momento em que foi emanada a disposição declarada nula. Porém, esta eficácia, como antes dissemos, por razões de segurança jurídica e de garantia das relações jurídicas estabelecidas, aparece limitada pela conservação dos atos consolidados ditados em aplicação da norma regulamentar (artigo 69.º do DL n.º 80/2015) declarada nula, equiparando a declaração de nulidade à anulação ou mesmo à derrogação, em que os efeitos são *ex nunc* e não *ex tunc*, permanecendo quanto aos atos que não tenham formado caso decidido, a possibilidade da sua impugnação em função do ordenamento jurídico aplicável uma vez declarada a nulidade da norma.

O problema está em saber se esta doutrina se projeta igualmente nos atos administrativos de natureza urbanística, ditados em aplicação de um plano urbanístico declarado nulo, como são as tradicionais “licenças” de construção. Ora, a meu ver não, porque o PDM, ao classificar e qualificar o solo (artigo 95.º/3 do DL n.º 80/2015), define também o conteúdo e os limites do direito de propriedade privada do solo. Se o momento constitutivo do *ius ædificandi* está a montante do ato, mais precisamente nas determinações do plano urbanístico, como pode aquele subsistir quando este é declarado nulo?

Note-se que o ato administrativo de aplicação do plano não é uma autorização permissiva (no sentido em que não preexiste qualquer direito ao beneficiário do ato resultante do direito de propriedade), como também não se trata de uma autorização constitutiva de direitos, pela simples razão do momento constitutivo do *ius ædificandi* radicar nas determinações normativas do plano urbanístico (PDM). Trata-se, em nossa opinião, de uma nova autorização permissiva, em que o direito de construir resulta das determinações do plano (classificação e qualificação do solo) e não propriamente do direito de propriedade (artigos 1305.º, 1344.º e 1525.º e segs. do Código Civil). Em conclusão, improcede a aplicação do artigo 76.º/4 do CPTA aos atos urbanísticos pós-planificação, ou seja, não é possível manter como caso decidido os atos praticados ao abrigo de um plano urbanístico declarado nulo e, portanto, a sua impugnabilidade.

Como também não nos parecer possível invocar o disposto no n.º 4 do artigo 76.º do CPTA quanto à não afetação dos atos consolidados de um procedimento expropriatório sempre que a *causa expropriandi* resulte diretamente do plano urbanístico. Numa palavra, a declaração de nulidade das normas do plano determina a eliminação da causa de utilidade pública, que não pode remeter-se para um plano anterior ao anulado. A invalidade do plano urbanístico priva a expropriação por utilidade pública de um pressuposto de legitimidade fundamental. Faltando a causa de utilidade pública, que justifica e legitima a afetação do bem expropriado à realização de um interesse público específico, os atos administrativos praticados com a finalidade expropriatória não têm validade alguma, pelo que devem qualificar-se como nulos. Não nos referimos, como é óbvio, a atos administrativos que ainda não se consolidaram ou porque foram tempestivamente impugnados (contenciosamente) ou porque ainda podem sê-lo, ainda que o resultado seja processualmente semelhante ao não poder invocar-se, como nos atos consolidados, a norma do artigo 76.º/4 do CPTA.

De resto, de que serve a declaração de nulidade do plano se as consequências jurídicas da ilegalidade se mantêm? A não ser que o ato de aplicação esteja em conformidade com a lei urbanística (por exemplo, o DL n.º 555/99) ou um plano urbanístico ripristinado.

4. A possibilidade alternativa da anulação administrativa

Como é evidente, esta alternativa só terá sentido, ao abrigo do artigo 168.º/5 do CPA, se se operar a transfiguração da nulidade do ato de aplicação do plano em mera anulabilidade, como parece fazer o legislador no n.º 4 do artigo 76.º do CPTA: "... a retroatividade da declaração de ilegalidade não afeta... os atos administrativos que entretanto se tenham tornado inimpugnáveis...".

Esta hipótese normativa encaixa no entendimento de que os atos de aplicação de planos urbanísticos declarados nulos padecem de vícios geradores de anulabilidade ou de que não se trata de uma nulidade em cascata, o que vem reforçar a solução adotada no n.º 4 do artigo 168.º do CPA, se bem que o n.º 4 do artigo 76.º do CPTA expresse mais uma possibilidade de subsistência do ato inimpugnável do que uma permanência absoluta em qualquer caso do ato de aplicação consolidado que tenha formado caso decidido.

Em extrema síntese, a manter-se a interpretação tradicional, o ato inimpugnável só pode ocorrer pela via administrativa (artigo 168.º/5 do CPA), sendo que esta apresenta ou deve apresentar certos limites. A prescrição da ação, o tempo transcorrido, a natureza dos interesses envolvidos ou outras circunstâncias devem pesar na valoração da Administração antes de anular o ato administrativo. Numa palavra, nesta linha de pensamento, que não perfilhamos, a invalidade do plano urbanístico permite à Administração e só a ela, anular os atos (anuláveis) praticados durante a vigência do plano declarado nulo sempre e quando respeite os limites referidos anteriormente.

Resumindo e concluindo, a nulidade urbanística apresenta alguns contornos e particularidades próprios que a configuram como um instituto essencialmente processual.

Vídeo da apresentação

The image shows a video player interface. At the top left, the logo for 'CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS' is displayed in black and red text. Below the logo, contact information is provided: 'Largo do Limoeiro 1149-048 - Telef.: 218845600 - Fax: 218845615 Email: cej@mail.cej.mj.pt | www.cej.mj.pt'. A black banner below the contact info contains the text 'Temas de Direito Administrativo' on the left and 'Luís Filipe Colaço Antunes, Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade do Por...' on the right, with a timestamp '19.02.2016 09:45' on the far right. The main video area shows a man in a brown suit sitting at a table with a microphone and a water bottle. A nameplate in front of him reads 'Luís Filipe Colaço Antunes'. Below the video frame is a standard video player control bar with a play/pause button, a progress bar showing '00:00:44' out of '00:54:55', and various control icons. At the bottom left, there are logos for 'FCT' (Fundação para a Ciência e a Tecnologia) and 'FCCN' (Centro de Estudos Judiciários). The website 'www.fccn.pt' is displayed at the bottom right.

→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/2ijwjmhhc/flash.html?locale=pt>

14.

**O Contencioso dos
Planos Urbanísticos à
Luz das Recentes
Reformas Legislativas**

Alves Correia



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

O CONTENCIOSO DOS PLANOS URBANÍSTICOS À LUZ DAS RECENTES REFORMAS LEGISLATIVAS

Alves Correia*

- I. Introdução.
 - II. Breve distinção entre programas e planos na nova LBPSOTU e no novo RJIGT.
 - III. As Questões da Natureza Jurídica e da Vinculação à Juridicidade dos Planos Intermunicipais e Municipais de Ordenamento do Território.
 - IV. O Novo Regime do Contencioso dos Planos Intermunicipais e Municipais de Ordenamento do Território.
- Vídeo.

I. Introdução

A presente comunicação desenvolve-se em torno da problemática do *contencioso dos planos territoriais dotados de eficácia plurisubjetiva*, a qual conheceu alterações significativas por força das recentes reformas legislativas, designadamente com a nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPSOTU), aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, com o novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, e, bem assim, por força das alterações introduzidas no Código de Processo dos Tribunais Administrativos (CPTA) e no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, emitido no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 100/2015, de 19 de agosto.

Especialmente relevantes no que tange ao contencioso dos planos urbanísticos foram as reformas introduzidas no CPTA, as quais, contudo, não alteraram, nos seus aspetos essenciais, o modelo de justiça administrativa consagrado em 2002 em matéria de impugnação de regulamentos administrativos. As mesmas traduziram-se, antes, numa tentativa de aperfeiçoamento do referido modelo em função da experiência de uma década do novo processo administrativo, da evolução doutrinal e jurisprudencial registadas nesta matéria, bem como das exigências práticas que, atualmente, conformam o exercício do poder regulamentar da Administração Pública.

De facto, não se verificou uma radical alteração do sistema de justiça administrativa, tal como se encontrava instituído nos seus aspetos essenciais, pese embora o desaparecimento, ao nível dos meios processuais principais, das duas formas processuais consagradas em 2002 – a *ação administrativa comum* e a *ação administrativa especial* –, passando todos os processos principais não-urgentes [incluindo os pedidos de “impugnação de normas emitidas ao abrigo de disposições de direito administrativo” e de “condenação à emissão de normas devidas ao abrigo de disposições de direito administrativo” – artigo 37.º, n.º 1, alíneas *d*) e *e*), do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA)] a tramitarem sob uma única forma de ação

* Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e Antigo Juiz do Tribunal Constitucional.

(a “ação administrativa”), que corresponde, no essencial, à anterior ação administrativa especial.

II. Breve distinção entre programas e planos na nova LBPSOTU e no novo RJIGT

Antes de adentrarmos no tema da nossa palestra, é importante referir-nos, em apertada síntese, à distinção entre programas e planos na nova LBPSOTU e no novo RJIGT, que o mesmo é dizer à distinção, na anterior legislação, entre planos desprovidos de eficácia plurisubjetiva e de planos dotados desta mesma eficácia. Uma tal distinção é necessária, porquanto o regime de impugnação jurisdicional das respetivas disposições é completamente diverso.

A nova LBPSOTU e o novo RJIGT trouxeram modificações de relevo na *estrutura* do sistema de gestão territorial. Este organiza-se num quadro de interação coordenada que se reconduz aos âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal, em função da natureza e da incidência territorial dos interesses públicos prosseguidos, e materializa-se em *programas*, que estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento, sendo, por isso, *instrumentos de orientação*, que se limitam, em regra, a fixar *opções gerais* no que respeita à organização do território por eles abrangido e a estabelecer *diretivas* quanto ao ordenamento do espaço, a desenvolver e a densificar em planos, não tendo, por isso, idoneidade para definir as *modalidades* e *intensidades* de uso, ocupação e transformação do solo, e em *planos*, que condensam opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do território e definem o uso do solo, assumindo, assim, a natureza de *instrumentos de afetação* do espaço, ao mesmo tempo que servem de *parâmetro de validade* dos atos administrativos de gestão urbanística [artigos 38.º, n.ºs 1, alíneas a) e b), e 2, da LBPSOTU e 1.º a 3.º do RJIGT].

Esta distinção entre *programas* e *planos* percorre transversalmente todo o sistema de gestão territorial gizado pela nova Lei de Bases e pelo novo RJIGT. Os primeiros vinculam apenas as entidades públicas (quer a entidade pública que os aprovou, quer os restantes entes públicos), enquanto os segundos vinculam, para além das entidades públicas, ainda, direta e imediatamente, os particulares, isto é, têm *eficácia plurisubjetiva* (artigos 46.º, n.ºs 1 e 2, da LBPSOTU e 3.º do RJIGT). Somente os *planos territoriais* vinculam direta e imediatamente os particulares. Daí que as normas dos programas territoriais necessitem para vincular os particulares da intermediação das normas dos planos territoriais. Isto mesmo resulta do n.º 5 do artigo 3.º do RJIGT, nos termos do qual “as normas dos programas territoriais que, em função da sua incidência territorial urbanística, condicionem a ocupação, uso e transformação do solo são obrigatoriamente integradas nos planos territoriais”¹.

¹ Um outro princípio estritamente relacionado com o princípio referido no texto é o de que o plano diretor municipal (ou intermunicipal, caso exista e o substitua) *deve concentrar ou ser a síntese de todas as regras definidoras do regime de ocupação, uso e transformação do solo por eles abrangido*.

Se este princípio da concentração no plano diretor municipal de todas as regras respeitantes à ocupação, uso e transformação do solo já existia na legislação anterior, em decorrência dos princípios da *legalidade* e da *hierarquia* dos planos e, bem assim, do princípio de que o plano diretor municipal devia acolher todas as servidões e restrições de utilidade pública que estabelecessem condicionantes ao seu conteúdo, o mesmo ganhou uma ênfase particular na

Quanto aos *programas*, podem ser de *âmbito nacional, regional e intermunicipal* (artigos 40.º a 42.º da LBPSOTU e 30.º a 68.º do RJIGT). Os primeiros abrangem o *programa nacional da política de ordenamento do território*, os *programas sectoriais* e os *programas especiais* (que compreendem os programas da orla costeira, os programas das áreas protegidas, os programas de albufeiras de águas públicas e os programas de ordenamento dos estuários). Os segundos, isto é, os *programas de âmbito regional*, são os agora denominados *programas regionais*, que substituem os atuais PROT, os quais continuam em vigor até à sua alteração ou revisão, como decorre do artigo 79.º da LBPSOTU. Os terceiros, ou seja, os *programas de âmbito intermunicipal*, são de elaboração facultativa e abrangem ou a área geográfica correspondente à totalidade de uma entidade intermunicipal (área metropolitana ou comunidade intermunicipal) ou a área geográfica de dois ou mais municípios territorialmente contíguos integrados na mesma comunidade intermunicipal, salvo situações excecionais, autorizadas pelo membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território, após parecer das comissões de coordenação e desenvolvimento regional [artigos 42.º, n.º1, da LBPSOTU e 61.º, n.º 2, alíneas a) e b), do RJIGT].

Quer isto dizer que os programas intermunicipais ou abrangem todos os municípios integrados na mesma entidade intermunicipal, havendo, assim, um novo nível de ordenamento do espaço correspondente ao território dos municípios que fazem parte da mesma entidade intermunicipal, e cabendo aos respetivos órgãos representativos a competência para a sua aprovação [o conselho metropolitano, nas áreas metropolitanas, e a assembleia metropolitana, nas comunidades intermunicipais, como resulta do artigo 68.º, n.º 1, alínea a),

nova legislação em face, sobretudo, do desaparecimento da *eficácia plurisubjetiva* dos planos especiais. São manifestações impressivas daquele *princípio da concentração* os artigos 46.º, n.ºs 4 a 6, e 78.º da LBPSOTU.

Assim, o artigo 46.º, n.º 4, prescreve que “os programas territoriais que prossigam objetivos de interesse nacional ou regional, cujo conteúdo em função da sua incidência territorial urbanística deva ser vertido em plano diretor intermunicipal ou municipal e em outros planos territoriais, estabelecem, ouvidos a associação de municípios ou os municípios abrangidos, o prazo para a atualização destes planos e indicam expressamente as normas a alterar, nos termos da lei”. O n.º 5 do mesmo preceito estatui que, findo um tal prazo, se a associação de municípios ou o município não tiver procedido à referida atualização, suspendem-se as normas do plano territorial intermunicipal ou municipal que deveriam ter sido alteradas, não podendo, na área abrangida, haver lugar à prática de quaisquer atos ou operações que impliquem a alteração do uso do solo, enquanto durar a suspensão. E o n.º 6 do mesmo artigo vai mais longe ainda, prescrevendo que, sem prejuízo de outras sanções previstas na lei, a falta de iniciativa, por parte de associação de municípios ou município, tendente a desencadear o procedimento de atualização do plano intermunicipal ou municipal, bem como o atraso da mesma atualização por facto imputável às referidas entidades, implica a rejeição de candidaturas de projetos a benefícios ou subsídios outorgados por entidades ou serviços públicos nacionais ou comunitários, bem como a não celebração de contratos-programa, até à regularização da situação.

Por seu lado, o artigo 78.º da LBPSOTU determina, no seu n.º 1, que o conteúdo dos planos especiais de ordenamento do território em vigor deve ser vertido, nos termos da lei, no plano diretor intermunicipal ou municipal e em outros planos intermunicipais ou municipais aplicáveis à área abrangida pelos planos especiais, no prazo máximo de três anos, a contar da data da entrada em vigor da lei. O n.º 2 do mesmo artigo preceitua que “compete às comissões de coordenação e desenvolvimento regional, com o apoio das entidades responsáveis pela elaboração dos planos especiais de ordenamento do território em vigor e das associações de municípios e municípios abrangidos por aqueles, a identificação, no prazo de um ano a contar da data da entrada em vigor da presente lei, das normas relativas aos regimes de salvaguarda de recursos territoriais e valores naturais diretamente vinculativas dos particulares que devam ser integradas em plano intermunicipal ou municipal”. O n.º 3 do artigo 78.º prescreve que as normas identificadas pelas comissões de coordenação e desenvolvimento regional nos termos do número anterior são comunicadas à associação de municípios ou município em causa, para efeitos de atualização dos planos intermunicipais e municipais, sendo aplicável o disposto no n.º 4 do artigo 46.º da LBPSOTU. Finalmente o n.º 4 do artigo 78.º estabelece que, findo o prazo de três anos, os planos especiais continuam a vigorar, mas deixam de vincular direta e imediatamente os particulares, sem prejuízo do disposto nos n.ºs 5 e 6 do artigo 46.º da LBPSOTU.

do RJIGT] ou abrangem dois ou mais municípios territorialmente contíguos integrados na mesma entidade intermunicipal, podendo haver, neste caso, a constituição de uma *associação de municípios* para o fim específico da elaboração e aprovação do *programa intermunicipal* [a aprovação tem lugar por deliberação das assembleias municipais interessadas, mediante proposta apresentada pelas respetivas câmaras municipais, como flui do artigo 68.º, n.º 1, alínea b), do RJIGT]. De qualquer modo, a nova LBPSOTU e o novo RJIGT vieram reforçar o associativismo municipal no âmbito do ordenamento e do planeamento do espaço, não só através da previsão dos *programas intermunicipais*, como também dos *planos territoriais* de âmbito intermunicipal, que englobam os planos diretores intermunicipais (que assumem a designação de “planos metropolitanos de ordenamento do território”, quando abrangerem todos os municípios que integram uma área metropolitana), os planos de urbanização intermunicipais e os planos de pormenor intermunicipais (artigos 42.º, n.º 4, da LBPSOTU e 110.º a 114.º do RJIGT).

No que respeita aos *planos territoriais de âmbito intermunicipal*, há que realçar três notas: a primeira é que a aprovação de um plano diretor intermunicipal dispensa a elaboração de planos diretores municipais e substitui-os (artigos 42.º, n.º 5, *in fine*, da LBPSOTU e 113.º, n.º 4, do RJIGT)); a segunda consiste em que a existência de um plano diretor, de um plano de urbanização ou de um plano de pormenor de âmbito intermunicipal exclui a possibilidade de existência, ao nível municipal, de planos territoriais do mesmo tipo, na área por eles abrangida, sem prejuízo das regras relativas à dinâmica de planos territoriais (artigo 44.º, n.º 5, da LBPSOTU). A terceira traduz-se em que a existência de um plano intermunicipal não prejudica o direito de cada município gerir autonomamente o seu território de acordo com o previsto nesse plano (artigo 42.º, n.º 7, da mesma lei).

Quanto aos *planos territoriais de âmbito municipal*, estabelecem nos termos da Constituição e da lei, de acordo com as diretrizes estratégicas de âmbito regional, e com opções próprias de desenvolvimento estratégico local, o regime de uso do solo e a respetiva execução e continuam a abarcar os planos diretores municipais, os planos de urbanização e os planos de pormenor (artigo 43.º, n.ºs 1 e 2, da LBPSOTU e 69.º do RJIGT). O plano diretor municipal é de elaboração obrigatória, salvo se houver um plano diretor intermunicipal, e estabelece, nomeadamente, a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, o modelo territorial municipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva e as relações de interdependência com os municípios vizinhos (artigos 43.º, n.º 3, da LBPSOTU e 95.º do RJIGT). Por seu lado, o plano de urbanização desenvolve e concretiza o plano diretor municipal e estrutura a ocupação do solo e o seu aproveitamento, definindo a localização das infraestruturas e dos equipamentos coletivos principais (artigos 43.º, n.º 4, da LBPSOTU e 98.º do RJIGT). E o plano de pormenor desenvolve e concretiza o plano diretor municipal, definindo a localização e a volumetria das edificações, a forma e organização dos espaços de utilização coletiva e o traçado das infraestruturas (artigos 43.º, n.º 5, da LBPSOTU e 101.º do RJIGT)².

² Para mais desenvolvimentos sobre o sistema de planeamento urbanístico português, cfr. a nossa obra *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra, Almedina, 2008, pp. 346-602, e o nosso artigo *A Nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo: Alguns Princípios Fundamentais*, in “Revista do CEDOUA”, Ano 17, n.º 34 (2014), pp. 9-21.

III. As Questões da Natureza Jurídica e da Vinculação à Juridicidade dos Planos Intermunicipais e Municipais de Ordenamento do Território

Não podemos avançar na análise da problemática do contencioso dos planos territoriais dotados de eficácia plurisubjetiva sem resolvermos previamente duas questões, quais sejam a da *natureza jurídica* e a da *vinculação à juridicidade* dos planos intermunicipais e municipais e ordenamento do território.

No tocante à primeira questão, independentemente das discussões que podem ser travadas a propósito da *natureza jurídica* daqueles planos³, o certo é que o legislador qualifica os mesmos como *regulamentos administrativos* (artigo 69.º do RJIGT) – procedendo de igual modo com as *medidas preventivas* e as *normas provisórias* (artigo 136.º do RJIGT) -, pelo que o regime do seu contencioso é essencialmente um contencioso de *normas jurídicas administrativas*.

Relativamente à segunda, apresentando-se como uma manifestação da atividade da Administração Pública, os planos territoriais (com exceção daqueles que assumem a forma de lei ou de decreto-lei) estão necessariamente vinculados à lei – é esta, desde logo, uma exigência do artigo 266.º, n.º 2, da Constituição. No entanto, o princípio da legalidade não esgota o quadro de vinculações jurídicas e normativas da Administração. Para exprimir a ideia da subordinação da Administração ao direito, alude-se ao *princípio da juridicidade*.

No quadro das vinculações da administração urbanística à juridicidade, observa-se que os planos territoriais com eficácia plurisubjetiva se encontram subordinados a determinados *princípios estruturais*, que vão desde o princípio da legalidade (que se desdobra em vários *subprincípios*, v.g. o da tipicidade dos planos), aos *princípios da hierarquia, da contracorrente e da articulação dos planos* (artigos 26.º a 29.º e 128.º e 129.º do RJIGT), da *justa ponderação* e da *superação dos conflitos de interesses* coenvolvidos nos planos, da *garantia constitucional do direito de propriedade privada*, da *separação das utilizações urbanisticamente incompatíveis*, da *proporcionalidade em sentido amplo ou da proibição do excesso* e da *igualdade* (no sentido de princípio da *igualdade imanente ao plano* ou princípio da *proibição do arbítrio*)⁴. A violação destes princípios jurídicos fundamentais vinculativos da atividade de planeamento territorial inquina os planos, alguma ou algumas das suas disposições, de *ilegalidade*, estando, assim, aberta a via da sua impugnação contenciosa junto dos tribunais administrativos.

Há *vícios* dos planos que, pela sua própria natureza, originam a invalidade do plano no seu conjunto. É o que acontece com os vícios, designados pela jurisprudência e doutrinas francesas, de *legalidade externa* dos planos (v. g., o vício de incompetência, o vício de forma e o vício de procedimento) – vícios esses que, de acordo com a perspetiva de ROGÉRIO SOARES, apoiada numa conceção estrutural do plano e numa conexão tendencial entre vícios e tipos de invalidade em função do momento estrutural afetado, são os relativos ao *sujeito, ao procedimento* e à *forma*⁵. Outros, ao invés, podem desencadear a declaração de nulidade ou a

³ Sobre os contornos desta discussão, cfr. a nossa obra *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, cit., pp. 602-643.

⁴ Para mais desenvolvimentos sobre os princípios jurídicos estruturais dos planos, cfr. a nossa obra *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, cit., pp. 649-684.

⁵ Cfr. *Direito Administrativo*, policop., Coimbra, 1977-1978, pp. 229 e segs.

anulação de apenas alguma ou algumas das disposições dos planos, assistindo-se, deste modo, a uma declaração de nulidade ou a uma anulação *parcial* do plano. Está bem de ver que uma consequência destas só é possível no caso de vícios de *legalidade interna* [v. g., o vício de violação de lei e o vício de desvio de poder (em sentido subjetivo e em sentido objetivo)⁶ –, os quais são os vícios são vícios relativos ao *objeto*, ao *conteúdo* e ao *fim* do plano. Todavia, a declaração de nulidade ou a anulação parcial do plano só ocorrerá se, após uma apreciação dos laços que unem as diferentes disposições de um plano, o juiz concluir pela *divisibilidade* deste, isto é, pela suscetibilidade e utilidade da sua continuação em vigor na parte não afetada por um vício de ilegalidade.

Importa registar que as *garantias jurisdicionais* ou *contenciosas* dos particulares perante os planos – as quais apresentam, no contexto das garantias dos administrados, uma importância particular e são potencialmente mais eficazes do que as garantias políticas e administrativas, dado que são efetivadas através dos tribunais [que são, em regra, como se acentuou, os tribunais administrativos – artigos 209.º, n.º 1, alínea b), e 212.º, n.º 3, da Constituição], isto é, de órgãos independentes e imparciais, que decidem de harmonia com a lei ou com critérios por ela definidos, tendo como fim específico a realização do direito ou da justiça, sendo as suas decisões obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecendo sobre as de quaisquer outras autoridades (artigos 203.º e 205.º, n.º 2, da Constituição) - não são as únicas reconhecidas aos particulares no domínio dos planos.

De facto, o artigo 7.º, n.º 1, do RJGT refere que, no âmbito dos programas e dos planos territoriais, são reconhecidas aos interessados as garantias gerais dos administrados previstas no Código do Procedimento Administrativo (CPA) e no regime de participação procedimental, nomeadamente, o direito de ação popular, o direito de apresentação de queixa ao Provedor de Justiça e o direito de apresentação de queixa ao Ministério Público. Conclui-se daquele preceito legal que são admissíveis, no âmbito dos diferentes programas e planos, dotados ou não de eficácia plurisubjectiva, as *garantias políticas e administrativas* (artigos 184.º a 198.º do CPA) consideradas adequadas e que tenham como finalidade direta evitar ou sancionar a violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos particulares pelos programas e pelos planos.

⁶ A jurisprudência administrativa francesa realiza, no domínio da *legalidade externa* – que incide sobre o respeito das regras de *competência* das autoridades que elaboram o plano local de urbanismo (PLU), bem como das *regras de forma* e dos *procedimentos* previstos para a sua elaboração, revisão e modificação – um *controlo rigoroso*, ao passo que, no que respeita à *legalidade interna* (que recai sobre o conteúdo do PLU), exerce um *controlo mínimo*, o qual abrange apenas a violação da lei, o erro manifesto de apreciação e o desvio do poder. Cfr. H. JACQUOT/F. PRIET, *Droit de l'Urbanisme*, 7.ª ed., Paris, Dalloz, 2015, pp. 1114-1119, H. JACQUOT, *Plan d'Occupation des Sols, Contrôle Juridictionnel*, in *Urbanisme*, Paris, Dalloz, 1992, pp. 730-733, e J. MORAND - DEVILLER, *Droit de l'Urbanisme*, 9.ª ed., Paris, Dalloz, pp. 180-188.

No direito alemão, distingue-se, para efeitos do controlo jurisdicional (abstrato) da validade das normas dos planos de urbanização (*Bebauungspläne*), entre vícios formais (*formelle Verstöße*) e vícios materiais (*materielle Verstöße*), caracterizando-se os primeiros pela violação por parte das normas do plano de preceitos relativos à forma e ao procedimento e os segundos pelo desrespeito de regras concernentes ao conteúdo (v. g., violação da obrigação de harmonização do plano com os planos dos municípios vizinhos, não cumprimento da obrigação de ponderação dos diferentes interesses tocados pelo plano, etc.). Cfr. M. QUASS/K. MÜLLER, *Normenkontrolle und Bebauungsplan*, Düsseldorf, Werner-Verlag, 1986, pp. 125-163.

IV. O Novo Regime do Contencioso dos Planos Intermunicipais e Municipais de Ordenamento do Território

É em relação aos planos intermunicipais e municipais de ordenamento do território – por serem planos dotados de eficácia plurisubjetiva – que o problema da impugnação jurisdicional assume maior relevância, devido ao facto de os mesmos terem potencialidade lesiva dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos particulares, sendo, por isso, suscetíveis de impugnação contenciosa direta, nos termos dos artigos 268.º, n.º 5, da Constituição, e 7.º, n.º 2, do RJGT.

O legislador português não estabeleceu, contrariamente, por exemplo, ao legislador francês, regras particulares sobre o contencioso dos planos, com exceção do artigo 129.º, n.º 3, do RJGT [“salvo menção expressa em contrário, acompanhada da necessária comunicação do dever de indemnizar, a declaração de nulidade (do plano) não prejudica os efeitos dos atos administrativos entretanto praticados com base no plano”], devendo aplicar-se-lhe o regime da impugnação jurisdicional das normas regulamentares – o que não pode, contudo, ser transportado acriticamente para o domínio do contencioso dos planos, antes requer uma “adaptação às especificidades deste último”.

Vejamos, então, de seguida, quais os pedidos que podem ser formulados no âmbito da impugnação contenciosa de planos.

1. A impugnação jurisdicional indireta ou incidental

A partir da revisão de 2015, a impugnação contenciosa *indireta, incidental* ou *por via de exceção* de normas administrativas passou a estar expressamente consagrada no artigo 73.º, n.º 3, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA). Nesta modalidade de impugnação jurisdicional, a questão da ilegalidade da norma é suscitada a “título incidental” (invoca-se o incidente da ilegalidade da norma regulamentar) para sustentar a invalidade do ato concreto de aplicação, em processo dirigido contra esse ato.

De harmonia com aquele preceito, “quando os efeitos de uma norma não se produzam imediatamente, mas só através de um ato administrativo de aplicação, o lesado, o Ministério Público ou qualquer das pessoas e entidades nos termos do nº 2 do artigo 9º podem suscitar a questão da ilegalidade da norma aplicada no âmbito do processo dirigido contra o ato de aplicação a título incidental, pedindo a desaplicação da norma”⁷. É evidente que a possibilidade de impugnação indireta ou incidental de normas administrativas abrange

⁷ O artigo 9º, nº 2, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos estabelece que, “independentemente de ter interesse pessoal na demanda, qualquer pessoa, bem como as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, as autarquias locais e o Ministério Público têm legitimidade para propor e intervir, nos termos previstos na lei, em processos principais e cautelares destinados à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, como a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, assim como para promover a execução das correspondentes decisões jurisdicionais”.

também aquelas que sejam imediatamente operativas, como sucede com as normas dos planos intermunicipais e municipais de ordenamento do território.

Nestes termos, qualquer disposição de um plano direta e imediatamente vinculativo dos particulares pode ser objeto de impugnação *indireta* ou *incidental*, mediante exceção de ilegalidade deduzida na ação administrativa tendente à anulação ou à declaração de nulidade do ato administrativo que nele se fundamente (v. g., licenças ou autorizações de utilização das operações urbanísticas) ou noutro processo administrativo, como sejam a ação para o reconhecimento de um direito ou de um interesse legalmente protegido ou sobre a responsabilidade civil da Administração ou a intimação judicial para a prática de ato legalmente devido⁸.

No direito do urbanismo português, a impugnação contenciosa *indireta* ou *incidental* ou por *via de exceção* de uma disposição de um plano intermunicipal ou municipal de ordenamento do território não está sujeita a qualquer prazo: ela pode ter lugar aquando da interposição da ação administrativa, nos termos dos artigos 37.º e seguintes do CPTA⁹. Note-se, contudo, que o artigo 69.º, n.º 4, do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, e alterado pelo artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, fixa o *prazo geral de 10 anos* para a declaração de nulidade e para a propositura da ação relativa à nulidade das licenças, autorizações de utilização e das decisões relativas a pedidos de informação prévia¹⁰.

No caso de o tribunal administrativo considerar uma norma do plano ilegal, tem ele uma *Verwerfungskompetenz*, que se traduz no *poder-dever* de recusar a aplicação de uma norma do plano ilegal ao caso concreto e, conseqüentemente, de anular ou declarar nulo o ato administrativo que nela se tinha baseado. Aliás, este poder-dever de recusa de aplicação nos casos concretos de um regulamento ou de alguma ou algumas das suas disposições não se circunscreve aos tribunais administrativos, antes abrange os tribunais judiciais, já que todos os

⁸ Pensamos que também um programa territorial (sem eficácia plurisubjetiva) pode ser objeto de *impugnação indireta ou incidental* na ação direta de declaração de ilegalidade do plano territorial, solução que tem suporte no novo artigo 73.º, n.º 3, do CPTA.

⁹ Diferentemente se passam as coisas no direito do urbanismo francês. Baseando-se no Relatório do *Conseil d'État*, intitulado "*L'Urbanisme: Pour un Droit Plus Efficace*", de 1992, que sublinhou os riscos que resultam para a estabilidade das situações jurídicas constituídas por ato administrativo do instrumento da exceção de ilegalidade dos planos, o legislador determinou (artigo L. 600-1 do *Code de l'Urbanisme*, versão consolidada de 22 de março de 2017) que a invocação, por via de exceção, de vícios de forma ou de procedimento que afetem alguns documentos de urbanismo, entre eles, um esquema de coerência territorial e um plano local de urbanismo, só é possível dentro do prazo de seis meses a contar da data da entrada em vigor daqueles documentos. Consciente do carácter restritivo desta medida, não deixou, porém, o legislador francês de excluir da sujeição àquele prazo a invocação dos seguintes dois tipos de vícios: o desconhecimento substancial ou a violação das regras do inquérito público no procedimento de elaboração, entre outros documentos, dos esquemas de coerência territorial e dos planos locais de urbanismo; e a falta de relatório de apresentação ou de documentos gráficos daqueles planos. Cfr. H. JACQUOT/F. PRIET, ob. cit., pp. 1107-1110, e J. MORAND - DEVILLER, ob. cit., pp. 107.

¹⁰ Nos termos do artigo 69.º, n.º 4, do RJUE, "a possibilidade de o órgão que emitiu o ato ou deliberação declarar a nulidade caduca no prazo de 10 anos, caducando também o direito de propor a ação prevista no n.º 1 se os factos que determinaram a nulidade não forem participados ao Ministério Público nesse prazo, exceto relativamente a monumentos nacionais e respetiva zona de proteção".

juízes têm o poder-dever de fiscalizar a legalidade das normas jurídicas administrativas convocáveis pelos casos que tiverem de decidir. Sendo um poder-dever, não carece o mesmo de estar previsto na lei para ser utilizado pelo tribunal, tanto *ex officio*, como a requerimento das pessoas ou entidades com legitimidade para o efeito^{11 12}.

A impugnação jurisdicional do ato administrativo de gestão urbanística, com fundamento na ilegalidade do plano com base no qual ele foi praticado, pode ser deduzida por qualquer entidade que alegue ser parte na relação material controvertida. Mas nos domínios, entre outros, do ordenamento do território e do urbanismo, têm legitimidade para propor e intervir em processos principais ou cautelares qualquer pessoa, bem como as associações e fundações defensoras daqueles interesses, as autarquias locais e o Ministério Público, independentemente de terem interesse pessoal na demanda, como se refere no artigo 9.º, n.º 2, do CPTA [a chamada *ação popular*, prevista no artigo 52.º, n.º 3, alínea *a*), da Constituição]. A comprovação da ilegalidade do plano ou de alguma ou algumas das suas disposições conduz à sua desaplicação, mas só produz efeitos entre as “partes” do processo, levando, por isso, à anulação ou à declaração de nulidade do ato administrativo objeto da impugnação, e não à do plano, que permanece em vigor. Nessa hipótese, uma vez que estamos perante uma questão de ilegalidade da norma do plano aplicada no âmbito do processo dirigido contra o ato de aplicação a título incidental, o prazo a considerar – se estivermos perante um vício que gera a anulabilidade – é o previsto para a impugnação do ato administrativo (artigo 58.º, n.º 1, do CPTA) ou para a condenação à prática de ato administrativo devido (artigo 69.º do mesmo diploma) e não o estabelecido para a impugnação do plano ou de alguma ou algumas das suas normas.

A encerrar este ponto, importa referir duas questões. A primeira consiste em saber se a desaplicação de norma do plano a título incidental só vale para os processos administrativos que tenham por objeto a impugnação de atos administrativos de gestão urbanística, como, de resto, parece resultar da letra do n.º 3 do artigo 73.º do CPTA, ao referir-se a “processo dirigido contra o ato de aplicação” da norma, ou se tal faculdade não deverá ser também

¹¹ Nesta linha, cfr. a nossa obra *Manual de Direito do Urbanismo*, cit., p. 711 e 712, e LICÍNIO LOPES MARTINS/JORGE ALVES CORREIA, *O Novo Regime do CPTA em Matéria de Impugnação de Normas: Como Transpor a Inconstitucionalidade do Art. 73.º, n.º 2?*, in “Cadernos de Justiça Administrativa”, n.º 114 (2015), p. 18 e 19. Nestes termos, a opção tomada na revisão de 2015 visou consagrar no texto da lei uma “velha” figura impugnatória, já bem conhecida e cientificamente tratada na doutrina portuguesa e há muito reconhecida e aplicada pela nossa jurisprudência.

O dever de os tribunais administrativos não aplicarem, nos feitos submetidos a julgamento, normas inválidas, afastando aquelas que contrariem normas de grau superior, deriva do *princípio geral da hierarquia das normas*. Veja-se esta posição em AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, *Teoria dos Regulamentos*, in “Estudos de Direito Público”, Vol. II, Tomo I, Coimbra, 2000, p. 261, que fundava a impugnabilidade incidental dos regulamentos administrativos no “princípio da hierarquia das normas”.

Pensamos, no entanto, que a adoção pelo legislador de uma “posição de cautela” nesta matéria, pela via da consagração expressa da possibilidade da impugnação indireta ou incidental de normas administrativas, visou evitar o perigo de criar disfunções de regime processual. Por exemplo, cumpre aqui notar que o legislador do CPTA definiu para o controlo incidental da ilegalidade pressupostos distintos relativamente aos pedidos impugnatórios subjacentes (v. g., a legitimidade para a impugnação de ato ou para a condenação à prática de ato devido, que contrasta com a legitimidade prevista no artigo 73.º, n.º 3).

¹² Realce-se que o Acórdão da Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo, de 2 de abril de 2008, Proc. n.º 1418/03, decidiu que o poder-dever de recusa de aplicação de normas regulamentares ilegais existe também no âmbito do recurso hierárquico.

extensiva aos processos que tenham por objeto a condenação da Administração à prática de ato administrativo legalmente devido, designadamente nas situações de recusa expressa e direta da pretensão do interessado. Razões práticas abonam a favor de uma resposta afirmativa, considerando, desde logo, o âmbito cada vez mais vasto de situações da vida em que pode – ou deve – fazer-se uso daquele meio processual. Aliás, numa interpretação não estritamente limitada à “lógica processual” que o CPTA estabelece para a impugnação de normas, talvez até seja de ir mais longe na faculdade da invocação, a título incidental, da ilegalidade, em especial nos casos sujeitos a prazo de impugnação, à semelhança do que sucede com o regime estabelecido no artigo 38.º do CPTA, para a relevância incidental da ilegalidade do ato administrativo.

A segunda questão diz respeito à correta identificação do parâmetro violado. As normas dos planos podem ser incidentalmente desaplicadas no âmbito do processo de impugnação de um ato administrativo, quando esta impugnação se fundamente quer na *ilegalidade*, quer na *inconstitucionalidade* dessas normas. É, assim, permitido aos tribunais administrativos que, num processo que não tenha por objeto, a título principal, a declaração da ilegalidade do plano, mas uma outra pretensão ou pedido de impugnabilidade indireta, desapliquem o plano inconstitucional aos feitos submetidos a julgamento, é dizer, que julguem incidentalmente dessas questões e vícios do plano, com efeitos circunscritos ao processo de impugnação do ato administrativo que aplique esse plano. Tratando-se de vícios de inconstitucionalidade, recorde-se que o juiz administrativo tem acesso direto à Constituição (segundo o artigo 204.º da Lei Fundamental, “[n]os feitos submetidos a julgamento não podem os tribunais aplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados”), havendo recurso das suas decisões para o Tribunal Constitucional, restrito à matéria de inconstitucionalidade suscitada [artigos 280.º, n.º 1, alínea a), da Constituição, e 70.º, n.º 1, alínea a), e 71.º, n.º 1, da Lei do Tribunal Constitucional].

A ilegalidade do plano ou de alguma ou algumas das suas normas suscitadas a “título incidental” pode, assim, ter um duplo fundamento: a ilegalidade simples ou *stricto sensu* (por exemplo, por violação de atos normativos com o valor formal de lei, regulamentos e diretivas da União Europeia, regulamentos que devam ser observados segundo a relação de prevalência estabelecida no artigo 138.º do CPA, conjugado com o n.º 2 do artigo 143.º do mesmo Código); ou a *inconstitucionalidade* por violação direta da Constituição ou dos princípios nela consignados (n.º 1 do artigo 277.º da Constituição, conjugado com o n.º 1 do artigo 143.º do CPA)¹³.

2. A impugnação jurisdicional direta dos planos dotados de eficácia plurisubjetiva

Os planos dotados de eficácia plurisubjetiva podem, no seu todo, ou em alguma ou algumas das suas disposições, ser objeto de *impugnação jurisdicional direta*. Esta é, aliás, como se salientou já, uma garantia constitucional dos administradores, como resulta do n.º 5 do artigo 268.º da Constituição. E o artigo 7.º, n.º 2, do RJIGT determina expressamente que “no âmbito

¹³ Sobre a problemática do controlo indireto ou incidental da constitucionalidade e da legalidade das normas administrativas, cfr. a nossa obra *Justiça Constitucional*, Coimbra, Almedina, 2016, pp. 250-254.

dos planos intermunicipais e municipais de ordenamento do território é [...] reconhecido aos particulares o direito de promover a sua impugnação direta”. Com efeito, pode pedir-se nestes processos, a *título principal*, a declaração de ilegalidade das normas emanadas ao abrigo de disposições de direito administrativo, por vícios próprios (*invalidade própria*) ou decorrentes da invalidade de atos praticados no âmbito do respetivo procedimento de aprovação (*invalidade derivada*) – artigo 72.º, n.º 1, do CPTA.

No domínio da impugnação de normas administrativas – e, por isso, da impugnação das normas dos planos territoriais dotados de eficácia plurisubjetiva –, o CPTA estrutura, nos artigos 72.º e seguintes, uma *dualidade de regimes* de impugnação das normas regulamentares, consoante o âmbito de eficácia da pronúncia que é pedida ao tribunal. Assim, o Código prevê dois tipos de pronúncias judiciais: a *declaração de ilegalidade com força obrigatória geral* e a *declaração de ilegalidade com efeitos restritos ao caso concreto* (ou *declaração de ilegalidade sem força obrigatória geral*). Cada um desses regimes depende de pressupostos diferenciados, mas, em qualquer dos pedidos, a impugnação de normas a título principal pressupõe, desde 2015, a sua *imediata operatividade*.

2.1. Declaração de ilegalidade com força obrigatória geral

O pedido de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral consubstancia uma forma de *controlo principal e abstrato* dos planos dotados de eficácia plurisubjetiva ou de alguma ou algumas das suas disposições, destinado a erradicá-las do ordenamento jurídico, com fundamento na sua ilegalidade simples.

Observe-se que, na versão anterior a 2015, não se exigia a operatividade imediata para o pedido de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral, desde que a aplicação da norma do plano tivesse sido recusada por qualquer tribunal em três casos concretos. Ademais, nos termos do n.º 3 do artigo 73.º do CPTA, na versão anterior a 2015, o Ministério Público, oficiosamente ou a requerimento das entidades referidas no n.º 2 do artigo 9.º, podia pedir a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral mesmo de planos não direta e imediatamente operativos. Assim sendo, da nova disciplina jurídica resulta que a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral não apenas se orienta por um imperativo de *reintegração ou restauração* da ordem jurídica, mas também se dirige precipuamente ao cumprimento da *tutela jurisdicional efetiva*.

Nos termos do artigo 73.º, n.º 1, do CPTA, o pedido de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral de planos dotados de eficácia plurisubjetiva, ou de alguma ou algumas das suas disposições, que implica a respetiva eliminação da ordem jurídica, com os efeitos retroativos e repristinatórios delimitados no artigo 76.º, pode ser formulado por quem seja diretamente prejudicado pela vigência da norma ou possa vir previsivelmente a sê-lo em momento próximo, pelo Ministério Público e por pessoas e entidades nos termos do n.º 2 do artigo 9.º, assim como pelos presidentes de órgãos colegiais, em relação a planos, ou a alguma ou algumas das suas normas, aprovados pelos respetivos órgãos. Assim, a *legitimidade* para este pedido de impugnação dos planos ou de alguma ou algumas das suas normas pertence a

qualquer pessoa que alegue ser *prejudicada* pela aplicação dos mesmos ou que *possa previsivelmente vir a sê-lo* em momento próximo (particulares¹⁴ e pessoas coletivas públicas em relação a interesses que lhes cumpra defender), bem como ao *Ministério Público* (em defesa da legalidade), aos *atores populares* (para defesa dos valores comunitários referidos no artigo 9.º), assim como aos *presidentes dos órgãos colegiais* (em relação aos planos aprovados pelos respetivos órgãos). Porém, como veremos melhor, o Ministério Público fica constituído no *dever* de deduzir o pedido de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral “quando tenha conhecimento de três decisões de desaplicação de uma norma com fundamento na sua ilegalidade” (artigo 73.º, n.º 4, do CPTA). E fica também constituído, por força deste mesmo artigo, no *dever* de recorrer das decisões de primeira instância que declarem a ilegalidade com força obrigatória geral dos planos intermunicipais e municipais de ordenamento do território ou de alguma ou algumas das suas disposições.

No que se refere aos *fundamentos* do pedido, tendo por objeto a declaração de ilegalidade com eficácia *erga omnes* dos planos dotados de eficácia plurisubjetiva, aquele caracteriza-se por constituir uma forma de controlo principal e abstrato de normas, destinado a erradicá-las do ordenamento jurídico, com fundamento na sua *ilegalidade simples*. Naturalmente, isto significa que não são invocáveis perante os tribunais administrativos “os fundamentos previstos no n.º 1 do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa” (*ex vi* artigo 72.º, n.º 2, do CPTA), ou seja, os *fundamentos de inconstitucionalidade*. Isto é assim, desde logo, porque, no ordenamento jurídico-constitucional português, compete exclusivamente ao Tribunal Constitucional declarar, com força obrigatória geral, a *inconstitucionalidade de “quaisquer normas”* e, portanto, também das normas dos planos intermunicipais e municipais de ordenamento do território, por se tratar de matéria constitucionalmente reservada ao Tribunal Constitucional [artigo 281.º, n.º 1, alínea a), da Constituição]¹⁵.

E uma tal declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral também só pode ser requerida por um *conjunto de entidades indicadas taxativamente* no artigo 281.º, n.º 2, da Constituição¹⁶, inexistindo, entre nós, uma *ação popular de inconstitucionalidade*, no sentido de que os cidadãos não têm legitimidade para requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de normas jurídicas. Dizendo de outro modo, a restrição prevista no artigo 72.º, n.º 2, do CPTA é uma clara decorrência do alcance da *reserva da jurisdição constitucional*, em particular do acervo de *competências*

¹⁴ Por aqui se alcança uma eficaz proteção das posições jurídicas substantivas dos particulares e, nessa medida, podemos dizer que melhor se assegura o cumprimento do *princípio da tutela jurisdicional efetiva*. Com a reforma de 2015, os particulares podem pedir *diretamente a declaração com força obrigatória geral de normas imediatamente operativas*. Neste contexto, o legislador conferiu legitimidade processual ativa não apenas a quem sofrer uma lesão decorrente dos efeitos produzidos na sua esfera jurídica pela norma regulamentar, mas também a quem, nos termos de um juízo de prognose a repetir pelo tribunal, sofra ou previsivelmente venha a sofrê-la em consequência da valoração da sua situação jurídica à luz dessa mesma norma em momento próximo.

¹⁵ A situação é diferente nos ordenamentos jurídico-constitucionais espanhol, italiano e alemão, porquanto nestes a competência dos tribunais constitucionais para declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral tem como objeto apenas as normas legislativas ou equiparadas.

¹⁶ A estas entidades acrescem qualquer dos juízes do Tribunal Constitucional ou o Representante do Ministério Público junto do Tribunal Constitucional, nos casos de pedidos de apreciação e de declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade de qualquer norma, desde que tenha sido por ele julgada inconstitucional em três casos concretos, nos termos do artigo 282.º, n.º 3, da Constituição e do artigo 82.º da Lei do Tribunal Constitucional.

nucleares do Tribunal Constitucional, tipificadas na Constituição, para declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de normas regulamentares¹⁷.

Assim sendo, a correta identificação do parâmetro violado reconduzir-se-á, a este nível, à *ilegalidade simples*, havendo aqui que destringir os *vícios próprios* dos *vícios derivados* da invalidade de atos praticados no âmbito do respetivo procedimento de aprovação dos planos. Cumpre aqui notar que o juiz não está limitado pela *causa de pedir*, isto é, pode decidir com fundamento na ofensa de *princípios ou normas jurídicas* diversos daqueles cuja violação haja sido invocada (podendo o tribunal declarar a ilegalidade com base nos fundamentos aduzidos pelo Ministério Público ou ainda com apoio em vícios encontrados pelo próprio juiz, ao abrigo do dever de apreciação *ex officio* da legalidade de normas – artigo 75.º do CPTA).

Quanto ao *prazo*, a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral dos planos dotados de eficácia plurisubjetiva, ou de alguma ou algumas das suas disposições, pode ser pedida a todo o tempo (pelo menos enquanto o plano estiver em vigor), mas, por força da opção tomada na revisão de 2015 do CPTA, estabelece-se agora o prazo de seis meses para a declaração de *ilegalidade formal ou procedimental* das normas, desde que ela não configure uma inconstitucionalidade, nem se trate de ilegalidade por carência absoluta de forma legal ou de preterição de consulta pública exigida por lei (artigo 74.º, n.º 2, do CPTA). Este acolhe uma solução antiformalista, conquanto não se trate de vícios especialmente graves, a qual, aliás, surge em consonância com o regime já instituído no artigo 144.º, n.º 2, do CPA em matéria de regulamentos administrativos¹⁸.

No que tange aos *efeitos da declaração de ilegalidade*, é bem visível a inspiração do regime do artigo 76.º do CPTA no artigo 282.º da Constituição. Nos termos do artigo 76.º, n.º 1, do CPTA, a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral determina a *eliminação* da norma considerada ilegal do ordenamento jurídico, produzindo essa declaração efeitos desde a data da entrada em vigor da norma (efeitos retroativos ou *ex tunc*) e determinando a *represtinação* das normas revogadas (salvo quando estas sejam ilegais ou tenham por outro motivo deixado de vigorar – artigo 76.º, n.º 5). O tribunal pode, no entanto, determinar que os efeitos da decisão se produzam apenas a partir da data do trânsito em julgado da sentença (eficácia *ex nunc*), quando razões de *segurança jurídica, de equidade ou de interesse público de excecional relevo*, devidamente fundamentadas, o justifiquem (artigo 76.º, n.º 2). A partir de 2015 ficou expressamente consagrado que, nos processos intentados por quem tenha sido diretamente prejudicado pela vigência de norma imediatamente operativa, a limitação dos efeitos não opera, na medida em que não é prejudicada a eliminação dos efeitos lesivos causados pela norma na esfera jurídica do autor (artigo 76.º, n.º 3, do CPTA).

Em homenagem ao princípio da segurança jurídica, a retroatividade da declaração de ilegalidade do plano ou de alguma ou algumas das suas normas não afeta os *casos julgados*,

¹⁷ Sobre esta problemática, cfr. a nossa obra *Justiça Constitucional*, cit., pp. 256-261, e LICÍNIO LOPES MARINS/JORGE ALVES CORREIA, ob. cit., pp. 20-23.

¹⁸ Determina o n.º 2 do artigo 144.º do CPA que os “regulamentos que enfermem de ilegalidade formal ou procedimental da qual não resulte a sua inconstitucionalidade só podem ser impugnados ou declarados oficiosamente inválidos pela Administração no prazo de seis meses, a contar da data da respetiva publicação, salvo nos casos de carência absoluta de forma legal ou de preterição de consulta pública exigida por lei”.

nem os *atos administrativos* que, entretanto, se tenham tornado *inimpugnáveis*, salvo decisão em contrário do tribunal, quando a norma respeite a matéria sancionatória e seja de conteúdo menos favorável ao particular (artigo 76.º, n.º 4, do CPTA). Significa isto que não será ressalvado o caso julgado ou o ato administrativo inimpugnável quando a norma declarada ilegal respeitar a matéria sancionatória e for de conteúdo menos favorável, ou seja, quando a sua declaração de ilegalidade resultar uma redução da sanção ou exclusão, isenção ou limitação da responsabilidade, aplicando-se, nesse caso, a norma reprimida mais favorável¹⁹. Mas, para que isso suceda, é necessária uma decisão nesse sentido do tribunal administrativo.

Como sublinha PAULO OTERO, o CPTA consagra duas exceções ao princípio segundo o qual a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral de uma norma pelos tribunais administrativos tem efeitos retroativos: por um lado, essa retroatividade “destrutiva”, além de não afetar os casos julgados, também salvaguarda os atos administrativos que entretanto se tenham tornado inimpugnáveis, sem prejuízo de, tratando-se de matéria sancionatória e sendo a norma menos favorável ao administrado, o tribunal poder determinar a “destruição” de tais atos ressalvados; por outro lado, confere-se ao tribunal a possibilidade de, existindo razões de segurança, equidade ou interesse público de excecional relevo, determinar que a declaração de invalidade apenas produz efeitos a partir da data do trânsito em julgado da sentença, ocorrendo aqui a ressalva de todos os efeitos até então produzidos pelos atos emanados com fundamento na norma declarada ilegal com força obrigatória geral²⁰.

Nos casos em que o tribunal não determinar que os efeitos da declaração com força obrigatória geral da ilegalidade do plano ou de alguma ou algumas das suas disposições se produzem apenas a partir da data do trânsito em julgado da sentença, poderá levantar-se a questão de saber se desaparece o fundamento jurídico da totalidade ou de algum ou alguns dos atos administrativos de gestão urbanística – e que ainda não se tenham tornado inimpugnáveis – praticados em execução da norma ou normas declaradas ilegais, fenómeno que acarretará, consequencialmente, a anulação ou a declaração de nulidade daqueles atos, ou se não deverá, antes, a *eficácia* dos mesmos atos ser preservada mesmo em face da declaração com força obrigatória geral da ilegalidade do plano ou de alguma ou algumas das suas disposições. Cremos que esta questão deve ser resolvida com base no seguinte princípio: a declaração de ilegalidade do plano ou de alguma ou algumas das suas disposições não implica necessariamente a destruição dos efeitos das licenças ou autorizações administrativas emitidas sob a sua égide, mesmo quando o tribunal não determinar que os efeitos da declaração se produzam apenas a partir da data do trânsito em julgado da sentença. É esta, aliás, a solução contemplada no artigo 129.º, n.º 3, do RJIGT. Com efeito, como já acentuámos, de acordo com esta norma, “salvo menção expressa em contrário, acompanhada da necessária comunicação do dever de indemnizar, a declaração de nulidade não prejudica os efeitos dos

¹⁹ O regime do CPTA encontra paralelo na declaração administrativa de invalidade de regulamentos disciplinada nos n.ºs 3 e 4 do artigo 144.º do CPA, nos seguintes termos: “3 - A declaração administrativa de invalidade produz efeitos desde a data de emissão do regulamento e determina a repriminação das normas que ele haja revogado, salvo quando estas sejam ilegais ou tenham deixado por outro motivo de vigorar, devendo o órgão competente reconhecer o afastamento do efeito repriminatório, quando este se verifique. 4 - A retroatividade da declaração de invalidade não afeta os casos julgados nem os atos administrativos que se tenham tornado inimpugnáveis, salvo, neste último caso, quando se trate de atos desfavoráveis para os destinatários”.

²⁰ Cfr. *Legalidade e Administração Pública*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 1019-1021.

atos administrativos entretanto praticados com base no plano”. E entendemos que este princípio segundo o qual os efeitos dos atos administrativos praticados ao abrigo de um plano ficam resguardados da declaração de nulidade do plano vale não só para os casos de declaração de nulidade do plano pela própria Administração, mas também para as situações de declaração com força obrigatória geral da ilegalidade do plano no seu todo ou de alguma ou algumas das suas normas pelo tribunal administrativo competente, independentemente do vício que a originou.

No que concerne à repristinação, importa referir que, nos casos em que não tenha existido qualquer plano anterior àquele que foi declarado ilegal com força obrigatória geral, total ou parcialmente, não ocorre, como é óbvio, qualquer repristinação de normas. Mas fora destas situações, se um plano foi declarado ilegal, verifica-se, de acordo com a regra apontada, a repristinação do anterior. Pensamos, no entanto, que uma tal repristinação não deverá ter lugar se o plano a repristinar for ilegal (designadamente se for incompatível com o plano hierarquicamente superior ou com o programa territorial legitimador do plano que foi declarado ilegal) ou se estiver completamente desatualizado e desadaptado à realidade urbanística. Nas hipóteses avançadas, estar-se-á perante um caso de inexistência de plano, ficando, assim, franqueadas as portas à aplicação da disciplina prevista no RJUE para os casos de ausência de plano intermunicipal ou municipal de ordenamento do território.

O que vem de ser referido tem o mérito de mostrar que vários aspetos do regime da declaração jurisdicional da ilegalidade com força obrigatória geral dos regulamentos não podem ser transpostos acriticamente para o domínio dos planos urbanísticos, antes requerem uma “adaptação” às especificidades destes últimos. Essas particularidades justificarão mesmo a emanação pelo legislador português de algumas regras particulares sobre o contencioso dos planos (para além da constante do artigo 129.º, n.º 3, do RJIGT).

Finalmente, ainda no tocante aos *efeitos da declaração de ilegalidade*, no caso de *ilegalidade superveniente*, os efeitos invalidatórios do regulamento só se produzem a partir da entrada em vigor da norma legal violada (artigo 76.º, n.º 1, *in fine*, do CPTA)²¹.

2.2. Declaração de ilegalidade sem força obrigatória geral (ou com efeitos restritos ao caso concreto)

A segunda modalidade de pronúncia judicial – a *declaração de ilegalidade sem força obrigatória geral* ou *com efeitos restritos ao caso concreto* – é uma declaração de que a norma impugnada é ilegal que só vale para o interessado. De facto, o artigo 73.º, n.º 2, do CPTA, na redação anterior à revisão de 2015, determinava que, quando os efeitos de uma norma se produziam imediatamente, sem dependência de um ato administrativo ou jurisdicional de aplicação – como sucede com os planos que vinculam direta e imediatamente os particulares – , o lesado ou qualquer das entidades referidas no n.º 2 do artigo 9.º poderia obter a

²¹ Os efeitos da decisão retroagem, nos casos de *ilegalidade originária*, até ao momento da entrada em vigor da norma e, nas hipóteses de *ilegalidade superveniente*, ao momento em que a norma se tornou ilegal (artigo 76.º, n.º 1, do CPTA).

desaplicação da norma, pedindo a declaração de ilegalidade com efeitos circunscritos ao seu caso. O alcance que o citado preceito diretamente associava a esta declaração era “obter a desaplicação da norma”, ou seja, o alcance de impedir que a norma pudesse ser aplicada ao interessado. Esta modalidade distinguia-se da impugnação indireta ou incidental, pois o que se previa aqui era uma declaração de ilegalidade proferida a título principal, anterior ou independentemente da prática de um qualquer ato administrativo de gestão urbanística. Como a norma do plano é diretamente aplicável e diretamente lesiva do interessado, este era admitido a reagir diretamente contra ela, pedindo a declaração da sua ilegalidade e, com ela, o afastamento da lesão.

Estávamos perante uma via mais favorável para o interessado do que a da declaração de ilegalidade da norma com força obrigatória geral. A lei não se referia expressamente aos efeitos desta declaração de ilegalidade no caso concreto, mas devia entender-se que operavam *ex tunc* e, de igual modo, com alcance *represtinatório*, embora circunscritos ao caso concreto. Na verdade, uma declaração de ilegalidade da norma sem força obrigatória geral nunca poderia ter efeitos *ex nunc*, por estes se justificarem apenas em função de razões de interesse público, que “respeitam exclusivamente aos *efeitos gerais* da declaração de ilegalidade”. Ademais, se à declaração de ilegalidade sem força obrigatória geral pudesse ser atribuída eficácia *ex nunc*, a mesma esvaziava-se de utilidade para o interessado.

Atualmente, conforme dispõe o artigo 73º, nº 2, do vigente CPTA, quem seja diretamente prejudicado ou possa vir previsivelmente a sê-lo em momento próximo pela aplicação de norma imediatamente operativa pode obter a *desaplicação da norma*, pedindo a *declaração de ilegalidade sem força obrigatória geral ou com efeitos restritos ao seu caso*. Considerando que a questão da ilegalidade da norma não é suscitada a título incidental, mas a *título principal*, no sentido de que é dirigida contra a própria norma que é impugnada, a declaração de ilegalidade com efeitos restritos ao caso concreto consubstancia uma forma de controlo a *título principal* da validade de normas regulamentares. Esta afirmação deixa entrever que, ao nível dos fundamentos, esse controlo a *título principal* da validade de normas regulamentares apenas deveria incluir a apreciação da *ilegalidade simples*, tal como parecia resultar da anterior versão do artigo 73º, nº 2, do CPTA²².

Todavia, a partir da revisão de 2015 deste Código, ficou expressamente consagrado que o pedido de declaração de ilegalidade com efeitos circunscritos ao caso concreto (e, embora o legislador não o refira expressamente, com efeitos *ex tunc* e, em geral, com alcance “represtinatório” e eficácia *inter partes*) só pode ser pedida por “quem seja diretamente

²² No regime anterior, as dúvidas adensavam-se em virtude da diversidade de parâmetros a que os regulamentos administrativos se encontram adstritos. Eco dessa discussão pode ser vista nas reflexões de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2010, p. 106, para quem a declaração de ilegalidade com efeitos restritos ao caso concreto (enquanto forma de controlo *principal e abstrato* da validade dos regulamentos) “pode basear-se na eventual inconstitucionalidade da norma impugnada”, pelo que a restrição prevista no nº 2 do artigo 72º só valeria para a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral. Já mais recentemente, J. C. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, 14ª ed., Coimbra, Almedina, 2015, p. 97, nota 177, defende que, quando se invoque a violação direta de direitos fundamentais, “o nº 2 do artigo 72º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos deve ser interpretado em conformidade com a Constituição, de modo a não excluir a desaplicação do regulamento lesivo, através da declaração de inconstitucionalidade com efeitos circunscritos ao caso, nos termos do nº 2 do artigo 73º do mesmo diploma”.

prejudicado ou possa presumivelmente vir a sê-lo em momento próximo pela aplicação da norma imediatamente operativa”²³ e apenas é admissível quando se invoque “um dos fundamentos de ilegalidade previstos no nº 1 do artigo 281º da Constituição da República Portuguesa”.

O que estará na base desta opção do legislador? Consubstanciando o artigo 73º, nº 2, do CPTA uma norma que visa a *ampliação* do âmbito da jurisdição administrativa, qual a vantagem em formular este pedido em termos *estritamente delimitados*, tendo em conta que as restrições estabelecidas à declaração de ilegalidade com força obrigatória geral (mormente, quanto ao pressuposto da desaplicação prévia de uma norma em três casos concretos) desapareceram? É sobre esta questão que iremos tecer algumas considerações.

São muitas as perplexidades geradas pela norma do nº 2 do artigo 73º do CPTA²⁴.

Em primeiro lugar, se a remissão do nº 2 do artigo 73º deste diploma para o nº 1 do artigo 281º da Constituição for entendida, numa interpretação literal, apenas para os “*fundamentos de ilegalidade*” previstos nas alíneas *b)*, *c)* e *d)* daquele número, tem de reconhecer-se a escassa utilidade do regime, pois a alínea *b)* tem por objeto a “ilegalidade de quaisquer normas constantes de acto legislativo com fundamento em violação de lei com valor reforçado”, a alínea *c)* refere-se à “ilegalidade de quaisquer normas constantes de diploma regional, com fundamento em violação do estatuto da região autónoma” e, por sua vez, a alínea *d)* reporta-se à “ilegalidade de quaisquer normas constantes de diploma emanado dos órgãos de soberania com fundamento em violação dos direitos de uma região consagrados no seu estatuto”.

Consequentemente, a utilidade prática da remissão parece residir sobretudo na alínea *a)* do nº 1 do mesmo artigo da Constituição (segundo o disposto no artigo 73º, nº 2, do referido Código, “que incorra em qualquer dos fundamentos de ilegalidade previstos no nº 1 do artigo 281º”). Tomando-se como base essa remissão, a “inconstitucionalidade de quaisquer normas” regulamentares passa a funcionar como causa *direta e autónoma* da respetiva invalidade, para efeitos de controlo pelos tribunais administrativos.

Ora, ainda que a sentença proferida tenha efeitos circunscritos ao caso concreto, o reconhecimento da Constituição como parâmetro violado pela norma regulamentar importará consequências não apenas no âmbito do regime processual, mas também ao nível da determinação da jurisdição competente. Significa isto que, se a invalidade das normas regulamentares tiver por fundamento (direto) a (sua) desconformidade com a Constituição, é forçoso concluir que esta desconformidade – *inconstitucionalidade* – vai ser apreciada pelo tribunal administrativo a título *principal* (porque o pedido tem como objeto direto a ilegalidade/inconstitucionalidade da norma regulamentar), *exclusivo* (porque apenas os tribunais administrativos são competentes para declarar a ilegalidade da norma regulamentar)

²³ Na versão de 2002 atribuía-se legitimidade ativa ao lesado e a qualquer das entidades referidas no nº 2 do artigo 9º do CPTA.

²⁴ Cfr. a nossa obra *Justiça Constitucional*, cit., pp. 262-268, e LICÍNIO LOPES MARTINS/JORGE ALVES CORREIA, cit., pp. 23-26, que seguimos de perto.

e *definitivo* (porque não está previsto qualquer recurso obrigatório para o Tribunal Constitucional da sentença que declarar a ilegalidade da norma regulamentar com efeitos circunscritos ao caso concreto).

Sendo assim, é legítimo entender que este alargamento do âmbito da jurisdição administrativa entra em conflito com a competência do Tribunal Constitucional, não apenas porque é este “o tribunal ao qual compete especificamente administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional” (artigo 221º da Constituição), mas ainda por lhe caber sempre, por força da própria Lei Fundamental, a *última palavra* em matéria de controlo da inconstitucionalidade e da ilegalidade qualificada de normas jurídicas. E não apenas na fiscalização abstrata (artigos 281º e 282º da Constituição), mas também na fiscalização concreta (artigo 280º da Constituição) e no denominado “processo de generalização” ou de “repetição do julgado”, previsto no nº 3 do artigo 281º da Lei Fundamental. Neste sentido, pode dizer-se que estamos diante de matérias atribuídas pela Constituição à jurisdição constitucional, isto é, de matérias que estão sob *reserva da jurisdição constitucional*.

É possível, no entanto, atalhar-se, em desabono do que vem de ser afirmado, que ficará, em princípio, excluída desta *reserva da jurisdição constitucional* a impugnação de normas regulamentares quando o fundamento da impugnação resida na “violação direta de direitos fundamentais”, na medida em que, para esta hipótese, a Constituição assegura, no artigo 268º, nº 5, um direito dos cidadãos de impugnação direta de regulamentos lesivos dos seus direitos, para a qual não existe meio próprio na jurisdição constitucional e que terá, por isso, de ser garantido através dos tribunais administrativos²⁵. Direito de impugnação jurisdicional direta de normas regulamentares que, tratando-se de direitos, liberdades e garantias pessoais, encontrará acolhimento também no artigo 20º, nº 5, da Constituição²⁶.

Poderá, então, dizer-se que, nesta específica dimensão, a norma do artigo 73º, nº 2, do CPTA não será inconstitucional. Todavia, como já se salientou, a remissão *in toto* para o artigo 281º da Constituição inclui todos os casos de inconstitucionalidade, mesmo que não esteja em causa a defesa de direitos fundamentais. Se assim fosse – isto é, se a intenção do legislador fosse (ou tivesse sido) a de instituir um meio processual impugnatório apenas para a defesa de direitos fundamentais –, a redação do artigo 73º, nº 2, daquele Código teria necessariamente de ser diferente (poderia dizer-se, por exemplo, em termos simples: “pode haver lugar à impugnação de normas administrativas sempre que se revele um meio necessário para a tutela de direitos fundamentais”). Esta perspetiva poderia, inclusivamente, favorecer a *criação de um novo processo urgente (com base na autorização ou permissão do artigo 268º, nº 5, da Constituição)*. Mas, nesse caso, a remissão do artigo 73º, nº 2, do Código já não poderia ser feita para o artigo 281º da Constituição.

²⁵ O nº 5 do artigo 268º da Constituição estabelece que os “cidadãos têm igualmente direito de impugnar as normas administrativas com eficácia externa lesivas dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos”.

²⁶ Estatui o nº 5 do artigo 20º da Constituição que “para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter tutela efectiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos”.

Em segundo lugar, é sabido que os *modos de garantia da Constituição* perante o exercício do poder normativo público são fixados na própria Constituição, o que permite apontar para um *princípio da tipicidade dos mecanismos de controlo da constitucionalidade de normas jurídicas*.

Neste sentido, a haver alguma abertura para o regime processual previsto no nº 2 do artigo 73º do CPTA *teria que ser a Constituição a autorizá-lo*. Na verdade, se o juízo do tribunal administrativo se fundamentar na inconstitucionalidade da norma regulamentar, materialmente este juízo consubstancia uma *declaração de inconstitucionalidade, a título principal e definitivo*, dessa norma pelo juiz administrativo. Declaração – saliente-se – a título principal e não a mera desaplicação a título incidental, como é característico do (nosso) *sistema difuso ou concreto de controlo de constitucionalidade de normas*. Sendo certo, como se sabe, que, no nosso modelo constitucional, *não podem os cidadãos recorrer diretamente aos tribunais administrativos* para suscitar, a título principal, a inconstitucionalidade de normas regulamentares, nem ao Tribunal Constitucional, inexistindo, entre nós, *uma ação popular de inconstitucionalidade*²⁷.

A isto acresce o facto de o CPTA não salvaguardar (pelo menos expressamente) as situações em que deve haver *recurso obrigatório* para o Tribunal Constitucional das decisões dos tribunais administrativos que declararem a ilegalidade, com efeitos circunscritos ao caso concreto, de normas administrativas com fundamento na sua inconstitucionalidade. Pensamos que assim deverá ser, pelo menos, quando a norma regulamentar declarada ilegal constar de decreto regulamentar, situação em que deverá haver lugar a recurso obrigatório para aquele Tribunal, a interpor pelo Ministério Público (artigo 280º, nº 3, da Constituição e 72º, nº 3, da Lei do Tribunal Constitucional)

Por estas razões, entendemos que a norma do artigo 73º, nº 2, do CPTA é inconstitucional, na parte em que atribui competência aos tribunais administrativos para, *a título principal e definitivo*, declarar a inconstitucionalidade e ilegalidade qualificada de normas regulamentares, ainda que com efeitos restritos ao caso concreto^{28 29}.

²⁷ Pressuposto este que tem estado presente na nossa jurisprudência, designadamente no Acórdão da 2ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo, de 21 de janeiro de 2009 (Proc. 0811/08), no qual se afirmou que, “muito embora os tribunais administrativos e fiscais possam não aplicar uma norma que considerem inconstitucional, tal só ocorre a título incidental e não a título principal, pois estes tribunais não têm competência para a fiscalização abstrata da constitucionalidade das normas”.

²⁸ LICÍNIO LOPES MARTINS/JORGE ALVES CORREIA entendem também que a norma do nº 2 do artigo 73º do CPTA é inconstitucional. Estes Autores ensaiam, no entanto, no artigo que vimos citando, uma *interpretação da mesma em conformidade com a Constituição*, argumentando, em síntese, que “a declaração de ilegalidade, com efeitos restritos ao caso concreto, com fundamento na *inconstitucionalidade ou na ilegalidade reforçada* de normas regulamentares (para além da ilegalidade simples), será de admitir caso se salvguarde ao Tribunal Constitucional a “última palavra” (isto é, a decisão definitiva ou a possibilidade de a obter) na apreciação da matéria de inconstitucionalidade e da ilegalidade qualificada da norma regulamentar. Ou seja, tendo o pedido de declaração de ilegalidade, com efeitos restritos ao caso concreto, os fundamentos previstos no nº 1 do artigo 281º da Constituição, haverá que articular uma sentença de provimento do tribunal administrativo com o *regime do recurso de constitucionalidade (ou de legalidade reforçada) para o Tribunal Constitucional*. Com efeito, a delineação das consequências jurídicas a atribuir aos vícios de *inconstitucionalidade (ou de ilegalidade reforçada)* de que padeçam as normas regulamentares há de efetuar-se mediante o apelo a uma interpretação conjugada ou sistemática com as normas constitucionais (*interpretação conforme à Constituição*) e com a Lei do Tribunal Constitucional. Em termos práticos, tal significa dizer que há lugar a recurso para o Tribunal Constitucional, nos termos e com efeitos previstos nos artigos 280º da Constituição e 69º e seguintes da Lei do Tribunal Constitucional, quando o tribunal

administrativo profira uma sentença de declaração de ilegalidade com efeitos restritos ao caso concreto com fundamento na inconstitucionalidade ou ilegalidade reforçada de normas administrativas”.

Uma tal intervenção do Tribunal Constitucional, em última instância – sublinham os mencionados Autores – “sempre estará a coberto do artigo 280º, nº 1, alínea *a*), da Constituição, não se violando, assim, o referido *princípio constitucional da tipicidade dos mecanismos de controlo da constitucionalidade de normas*. O que significa dizer que o juiz administrativo nunca decide a questão de inconstitucionalidade a título principal com carácter definitivo, na medida em que é sempre possível interpor recurso dessa decisão para o Tribunal Constitucional, não se verificando, de tal modo, qualquer conflito de competências entre aquela jurisdição e este Tribunal”. E tratando-se “de uma declaração de ilegalidade com fundamento na inconstitucionalidade da norma regulamentar que tem sempre por mediação judicativa o caso concreto, assim como sucede na desaplicação por via incidental”, estando-se, por isso, “sempre em face de uma desaplicação da norma «a propósito de um caso concreto» (no «seu caso», como dispõe o nº 2 do artigo 73º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, *in fine*)”, deve considerar-se que se verifica o “pressuposto que constitui *condição sine qua non* de admissibilidade de recurso para o Tribunal Constitucional, seja a título facultativo (para as partes), seja *ex officio* pelo Ministério Público, nas situações já referidas”. Tudo isto sem se ignorar “o facto de esta solução exigir uma compatibilização ao nível da metódica constitucional (*rectius*, do método jurídico-cognitivo mobilizado na fase de recurso), mas é precisamente o facto de se restringir os efeitos da sentença ao caso concreto e de se garantir a intervenção última do Tribunal Constitucional que nos permite qualificar o pedido que vimos analisando como uma forma de *controlo híbrido* de normas regulamentares no sistema jurídico português”. Cfr. ob. cit., p. 26 e 27.

Não obstante os grandes méritos desta tentativa de salvamento da constitucionalidade da norma do nº 2 do artigo 73º do CPTA, temos muita dificuldade em acompanhá-la, precisamente porque ela contraria o teor gramatical e a vontade do legislador, que assenta na consideração de que só integra a *reserva de jurisdição do Tribunal Constitucional* a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade ou da ilegalidade qualificada de normas regulamentares, cabendo a declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade qualificada de normas regulamentares com efeitos restritos ao caso concreto na competência exclusiva e definitiva dos tribunais administrativos. Com efeito, como se sabe, a interpretação conforme à Constituição tem os seus limites, justamente onde contradiga o teor literal e a vontade do legislador, não podendo o conteúdo da norma interpretada ser totalmente redefinido, nem ser ignorado, em pontos essenciais, o objetivo do legislador (sobre este tema e para mais desenvolvimentos, cfr. a nossa obra *Justiça Constitucional*, cit., p. 294-299).

No sentido de que aquela terá sido a vontade do legislador poderemos invocar a opinião de um proeminente membro da Comissão de Revisão do CPTA, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, segundo a qual, com a revisão de 2015 do CPTA, só há lugar à declaração de ilegalidade sem força obrigatória geral “nas situações em que, invocando o autor a existência de inconstitucionalidade da norma impugnada, está vedada aos tribunais administrativos a declaração de ilegalidade dessa norma com força obrigatória geral”. Ainda segundo o mesmo autor, “só ao Tribunal Constitucional compete, com efeito, declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade de quaisquer normas e, portanto, também das normas ditadas pela Administração”, mas “a restrição prevista no artigo 72º, nº 2, só vale para a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral”, pelo que a declaração de ilegalidade sem força obrigatória geral “pode, por isso, basear-se na eventual inconstitucionalidade da norma impugnada” (cfr. *Manual de Processo Administrativo*, 2ª ed., Coimbra, Almedina, 2016, p. 109).

Os recursos das decisões de primeira instância dos tribunais administrativos proferidas no âmbito dos pedidos de declaração da ilegalidade com efeitos circunscritos ao caso concreto, com “qualquer dos fundamentos de ilegalidade previstos no nº 1 do artigo 281º da Constituição”, serão sempre interpostos no âmbito da jurisdição administrativa (de harmonia com o disposto no artigo 34º do CPTA, os processos respeitantes a normas emitidas ou omitidas no exercício da função administrativa, incluindo os planos urbanísticos e de ordenamento do território, são de valor indeterminado, pelo que das decisões de mérito cabe sempre recurso de apelação e, quando proferidas por tribunal administrativo de círculo, recurso de revista para o Supremo Tribunal Administrativo, nos termos e condições previstos no artigo 151º daquele diploma), não estando previsto qualquer recurso para o Tribunal Constitucional, desde logo porque a decisão de declaração da ilegalidade da norma com efeitos circunscritos ao caso concreto não é, sob o ponto de vista da metódica jurídico-decisória, uma decisão de desaplicação da norma regulamentar, como sucede no controlo concreto ou incidental.

²⁹ A rematar o regime de impugnação de normas no contencioso administrativo, e, na temática específica que estamos a tratar, das normas dos planos intermunicipais e municipais de ordenamento de território, importa referir, ainda que esquematicamente, mais dois pontos. O primeiro diz respeito à obrigatoriedade de o Ministério Público recorrer das decisões de primeira instância dos tribunais administrativos que declarem a ilegalidade com força obrigatória geral, e só destas, não das que declarem a ilegalidade com efeitos circunscritos ao caso concreto, recurso esse em favor da legalidade do regulamento ou, sendo caso disso, do plano dotado de *eficácia plurisubjetiva* (artigo 73º, nº 4, *in fine*, do CPTA).

O segundo refere-se ao *dever* de o Ministério Público deduzir o pedido de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral “quando tenha conhecimento de três decisões de desaplicação de uma norma com fundamento na sua ilegalidade” (artigo 73º, nº 4, do CPTA), sejam elas dos tribunais administrativos ou de tribunais de outra ordem de jurisdição. Este *dever* apenas pode ter por pressuposto os casos de desaplicação por via incidental e – só – as desaplicações que não tenham por fundamento (direto) a inconstitucionalidade (ou a ilegalidade qualificada)

3. A condenação à emissão de normas: ilegalidade por omissão de planos dotados de eficácia plurisubjetiva

O artigo 77.º do CPTA prevê também a possibilidade de o Ministério Público, as demais pessoas e entidades defensoras dos interesses referidos no n.º 2 do artigo 9.º, os presidentes dos órgãos colegiais, em relação a normas emitidas pelos respetivos órgãos, e quem alegue um prejuízo diretamente resultante da situação de omissão pedirem ao tribunal administrativo competente que aprecie e verifique a existência de situações de *ilegalidade por omissão* das normas cuja adoção, ao abrigo de disposições de direito administrativo, seja necessária para dar exequibilidade a atos legislativos carentes de regulamentação. Quando verifique a existência de uma situação de ilegalidade por omissão, o tribunal *condena* a entidade competente à emissão do regulamento em falta, fixando prazo para que a omissão seja suprida (artigo 77.º, n.º 2, do CPTA).

Na sequência da revisão de 2015 deste Código, tornou-se claro que estamos perante uma sentença condenatória e não apenas face a uma mera recomendação ou comunicação, podendo o tribunal impor uma *sanção pecuniária compulsória* (artigo 95.º, n.º 4, do CPTA).

A figura da “declaração de ilegalidade por omissão” de um plano suscita algumas dificuldades, se não quanto à sua admissibilidade teórica, pelo menos quanto ao seu âmbito de aplicação. Parece seguro, no entanto, poder afirmar-se que, naqueles casos em que o legislador criou uma verdadeira *obrigação de planificação*, como sucede com o artigo 95.º, n.º 4, do RJIGT, que determina que “o plano diretor municipal é de elaboração obrigatória”, será possível recorrer à referida figura jurídica.

Creemos que também poderá ser utilizado o pedido de declaração de ilegalidade por omissão no caso de os instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares não preverem mecanismos diretos ou indiretos de perequação de benefícios e encargos deles decorrentes, em clara violação dos artigos 176.º e 177.º do RJIGT³⁰

da norma regulamentar. Quer dizer, um tal pedido apenas pode ter por fundamento a desaplicação em três casos concretos, por *ilegalidade simples*, da norma regulamentar e, se for caso disso, do plano intermunicipal ou municipal de ordenamento do território. Isto deve ser assim, dado que “quando o fundamento da declaração da ilegalidade de um regulamento, com efeitos restritos ao caso concreto, ou a desaplicação por via incidental seja a (sua) desconformidade (direta) com a Constituição (ou a ilegalidade qualificada), o Ministério Público deve observar a limitação expressamente estabelecida no n.º 2 do artigo 72.º do CPTA, a qual se impõe por força do citado n.º 1 do artigo 281.º da Constituição”.

Solução esta “que assegura uma *interpretação em conformidade com a Constituição* do n.º 4 do artigo 73.º do CPTA, ao estabelecer, para o Ministério Público, o princípio da legalidade/oficialidade quanto ao pedido de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral, quando tenha conhecimento de três decisões de desaplicação de uma norma com fundamento na sua ilegalidade”. Em conformidade, “a secretaria *remete* ao representante do Ministério Público junto do tribunal certidão das sentenças que tenham desaplicado, com fundamento em ilegalidade, quaisquer normas emitidas ao abrigo de disposições de direito administrativo ou que tenham declarado a respetiva ilegalidade com força obrigatória geral” (artigo 73.º, n.º 5, daquele Código). Cfr. LICÍNIO LOPES MARTINS/JORGE ALVES CORREIA, ob. cit., pp. 27 e 28.

³⁰ A propósito do regime do contencioso dos planos intermunicipais e municipais de ordenamento do território, importa, por fim, deixar registadas três características singulares. A primeira refere-se ao facto de todos os processos respeitantes à prática ou omissão de normas das autarquias locais e demais entidades de âmbito local deverem ser intentados no tribunal administrativo de círculo da área da sede da entidade demandada [artigos 44.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) e 20.º do CPTA], com recurso para o Tribunal Central Administrativo territorialmente competente (artigo 37.º do ETAF).

Vídeo da apresentação



→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/2ijwjmmmhc/flash.html?locale=pt>

A segunda diz respeito ao valor das causas e às alçadas. O artigo 34.º, n.º 1, do CPTA considera de valor indeterminável os processos respeitantes a bens imateriais e a normas emitidas ou omitidas no exercício da função administrativa, incluindo planos urbanísticos e de ordenamento do território. Por sua vez, o n.º 2 do mesmo preceito determina que, quando o valor da causa seja indeterminável, considera-se superior ao da alçada do Tribunal Central Administrativo (veja-se também o artigo 6.º do ETAF). E de harmonia com o n.º 3 do artigo 34.º do CPTA, das decisões de mérito proferidas em processo de valor indeterminado cabe sempre recurso de apelação e, quando proferidas por tribunal administrativo de círculo, recurso de revista *per saltum* para o Supremo Tribunal Administrativo, nos termos e condições previstos no artigo 151.º do CPTA.

E a terceira é relativa à *medida cautelar de suspensão jurisdicional* da eficácia dos planos. No artigo 130.º do CPTA admite-se que a suspensão dos efeitos das normas emitidas pela Administração possa ser requerida em dois tipos diferentes de situações e desde que estejam reunidos os requisitos de admissibilidade daquele pedido. O primeiro é aquele em que o interessado na declaração de ilegalidade da norma emitida ao abrigo de disposições de direito administrativo cujos efeitos se produzam imediatamente, sem dependência de um ato administrativo ou jurisdicional de aplicação, requer a suspensão da eficácia dessa norma, com efeitos circunscritos ao seu caso (n.º 1 daquele artigo). O segundo tipo de situações de suspensão de eficácia de normas regulamentares tem lugar a requerimento do Ministério Público ou de quem, estando legitimado para o efeito, “tenha deduzido ou se proponha deduzir pedido de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral” (n.º 2 do mesmo preceito).

Registe-se que o elenco dos legitimados para requerer a suspensão jurisdicional, com força obrigatória geral, dos efeitos de qualquer norma em relação à qual tenham deduzido ou se proponham deduzir pedido de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral, constante do artigo 130.º, n.º 2, do CPTA (apenas o Ministério Público e as pessoas e entidades referidas no n.º 2 do artigo 9.º) é mais restrito do que o naipe dos legitimados para solicitar a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral de normas administrativas imediatamente operativas, condensado no artigo 73.º, n.º 1, do CPTA (quem seja diretamente prejudicado pela vigência da norma ou possa vir previsivelmente a sê-lo em momento próximo, independentemente da prática de ato concreto de aplicação, o Ministério Público e pessoas e entidades nos termos do artigo 9.º, bem como os presidentes de órgãos colegiais, em relação a normas emitidas pelos respetivos órgãos), facto que, segundo pensamos, se deve à não atualização da redação daquela primeira norma para a harmonizar com esta última. Cremos que a discrepância entre as referidas normas deve ser resolvida com a prevalência da norma do artigo 73.º, n.º 1, do CPTA, daí resultando uma coincidência dos elencos dos legitimados para pedir a declaração de ilegalidade, com força obrigatória geral, de normas administrativas imediatamente operativas e para pedir a suspensão, com força obrigatória geral, dos efeitos das mesmas normas.

15. **Demolição de construções ilegais como ultima ratio (a demolição a legalização - critérios e limites)**

Vieira de Andrade



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

DEMOLIÇÃO DE CONSTRUÇÕES ILEGAIS COMO ULTIMA RATIO (A DEMOLIÇÃO E A LEGALIZAÇÃO – CRITÉRIOS E LIMITES)

Vieira de Andrade*

Vídeo da apresentação



→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/2ijwjmmrv/flash.html?locale=pt>

* Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

16.

Contratos sobre o domínio privado municipal: contratos mistos de atribuição de direitos de superfície de terrenos do domínio privado municipal para a edificação e exploração e contratos de concessão ou de concessão de exploração

Licínio Lopes Martins



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

16. Contratos sobre o domínio privado municipal: contratos mistos de atribuição de direitos de superfície de terrenos do domínio privado municipal para a edificação e exploração e contratos de concessão ou de concessão de exploração – entre o direito público e o direito privado. A (in)competência dos tribunais administrativos

CONTRATOS SOBRE O DOMÍNIO PRIVADO MUNICIPAL: CONTRATOS MISTOS DE ATRIBUIÇÃO DE DIREITOS DE SUPERFÍCIE DE TERRENOS DO DOMÍNIO PRIVADO MUNICIPAL PARA A EDIFICAÇÃO E EXPLORAÇÃO E CONTRATOS DE CONCESSÃO OU DE CONCESSÃO DE EXPLORAÇÃO – ENTRE O DIREITO PÚBLICO E O DIREITO PRIVADO. A (IN)COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS)

Licínio Lopes Martins*

Vídeo da apresentação



→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/yti01182p/flash.html?locale=pt>

* Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

17.

**Licença Ambiental e
Avaliação de Impacte
Ambiental**

Alexandra Aragão



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

LICENÇA AMBIENTAL E AVALIAÇÃO DE IMPACTE AMBIENTAL

Alexandra Aragão*

Apresentação *Power Point*

 <p>• U C •</p> <p>INSTITUTO JURÍDICO FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE DE COIMBRA</p>	<p><i>Alexandra Aragão</i> <i>Faculdade de Direito</i> <i>Universidade de Coimbra</i></p>
<h1>AIA & PCIP</h1> <p>Descodificando dois procedimentos administrativos complexos</p> <p><i>CEJ, 19 de Fevereiro de 2016</i></p>	

* Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

O quadro legislativo

Quadro legislativo

AIA

BASE:

-Decreto-lei n.º 151-B/2013,
de 31 de outubro

ALTERADO POR:

-Decreto-lei n.º 47/2014 de
24 de março
-Decreto-lei 179/2015, de 27
de agosto

PCIP

BASE: Decreto-Lei n.º
127/2013, de 30 de agosto

Regulamentação

AIA

Portaria n.º 395/2015, de 4 de novembro que aprovou os requisitos e normas técnicas aplicáveis à documentação a apresentar pelo proponente nas diferentes fases da AIA e o modelo da Declaração de Impacte Ambiental (DIA)

Portaria n.º 398/2015, de 5 de novembro, que estabelecem os elementos que devem instruir os procedimentos ambientais previstos no regime de Licenciamento Único de Ambiente, para a atividade pecuária

Portaria n.º 399/2015, de 5 de novembro para as atividades industriais ou similares a industriais (operações de gestão de resíduos e centrais termoelétricas, exceto centrais solares)

.....

Portaria n.º 326/2015, de 2 de outubro, que fixa os requisitos e condições de exercício da atividade de verificador de pós-avaliação de projetos sujeitos a AIA

Portaria n.º 368/2015, de 19 de outubro fixa o valor das taxas a cobrar no âmbito do processo de AIA

Portaria n.º 172/2014 de 5 de setembro, que estabelece a composição, o modo de funcionamento e as atribuições do Conselho Consultivo de Avaliação de Impacte Ambiental

PCIP

Portaria nº1047/2001, de 1 de Setembro que aprova o modelo para o pedido de licenciamento ou de autorização das atividades abrangidas por PCIP

Base jurídica

AIA

NA UE:

Diretiva n.º 2011/92/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011

NOVO
(Diretiva 2014/53/UE, de 16 de abril - transposição até 16 de maio de 2017)

FORA da UE:

Decreto n.º 59/99, de 17 de dezembro (Convenção de Espoo)

PCIP

Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro

(Emissões Industriais= PCIP+GIC+IR/CO-IR+solventes orgânicos, dióxido de titânio)

Base jurídica

AIA/PCIP

Convenção de Aarhus de 1998

Sobre acesso à informação, participação e acesso à justiça em matéria de ambiente.

Descodificar as siglas

AIA

SECÇÃO I

Definição do âmbito do EIA

Artigo 12.º

Definição do âmbito do EIA

1 - O proponente pode apresentar à autoridade de AIA, previamente ao início do procedimento de AIA, uma PDA do EIA.

2 - A PDA do EIA, acompanhada de uma declaração de intenção de realizar o projeto, contém uma descrição sumária do tipo, características e localização do mesmo, devendo observar as normas técnicas fixadas em portaria do membro do Governo responsável pela área do ambiente, ouvidos os responsáveis pelas áreas de tutela dos projetos abrangidos pelo presente decreto-lei.

3 - Recebidos os documentos, a autoridade de AIA, no prazo máximo de cinco dias:

a) Promove a constituição da CA, à qual submete a PDA do EIA para análise e emissão do parecer técnico,

b) Se necessário, solicita parecer a entidades externas cujas competências o justifiquem ou que detenham conhecimento técnico relevante.

PCIP

Artigo 23.º

Deferimento tácito

1 - Decorrido o prazo estabelecido para a decisão do pedido de licença sem que esta tenha sido proferida e não se verificando nenhuma causa de indeferimento, considera-se tacitamente deferido o pedido de licenciamento.

2 - O deferimento tácito do pedido de licenciamento não dispensa o cumprimento de todas as obrigações legais aplicáveis, designadamente, das seguintes:

- a)* VLE aplicáveis;
- b)* Valores de emissão associados à utilização das MTD;
- c)* Deveres de informação e resultados da participação do público;
- d)* Condições estabelecidas na Declaração de Impacte Ambiental (DIA) e ou no parecer sobre o relatório descritivo da conformidade do projeto de execução com a respetiva DIA, no parecer sobre avaliação de compatibilidade de localização, no relatório de segurança aprovado pela entidade competente e, no caso de já haver decisão sobre a mesma, na LA;
- e)* Condições estabelecidas no título ou na informação prévia de utilização de recursos hídricos;
- f)* Condições estabelecidas no título de emissão de gases com efeito de estufa (TEGEE).

AIA

- CA (Comissão de avaliação)
- PDA (proposta de definição de âmbito)
- AIA (avaliação de impacte ambiental)
- EIA (estudo de impacte ambiental)
- DIA (Declaração de impacte ambiental)
- RECAPE (relatório de conformidade ambiental do projeto de execução)
- DECAPE (decisão de conformidade ambiental do projeto de execução)

PCIP

- PCIP (prevenção e controlo integrados da poluição)
- LA (licença ambiental)
- LE (licença de exploração)
- TEGEE (título de emissão de gases com efeito de estufa)
- TURH (títulos de utilização de recursos hídricos)
- MTD (melhores técnicas disponíveis)
- VLE (valores-limite de emissão)
- OGR (Operações de gestão de resíduos)
- PGEP (Plano de gestão de efluentes pecuários)
- RPAG (regime de prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas)
- CEN (<https://www.cen.eu/>)
- ISO (<http://www.iso.org/>)
- COV / COVNM (compostos orgânicos voláteis não metânicos)
- TGCC (turbinas a gás de ciclo combinado)
- CCPCIP (Comissão Consultiva para a Prevenção e Controlo Integrados da Poluição)

Descodificar o âmbito

Relação

Lista exemplificativa

- 1 — Agricultura, silvicultura e aquicultura
- 2 — Indústria extrativa
- 3 — Indústria da energia
- 4 — Produção e transformação de metais
- 5 — Indústria mineral
- 7 — Indústria alimentar
- 8 — Indústrias têxtil, dos curtumes, da madeira e do papel
- 9 — Indústria da borracha
- 10 — Projetos de infraestruturas
- 11 — Pistas de treinos, eliminação de resíduos, tratamento de águas, destruição de explosivos, depósito de lamas, pistas de ski, marinas, hotéis, estabelecimentos de alojamento turístico, parques de campismo, parques temáticos, campos de golfe...

Lista taxativa

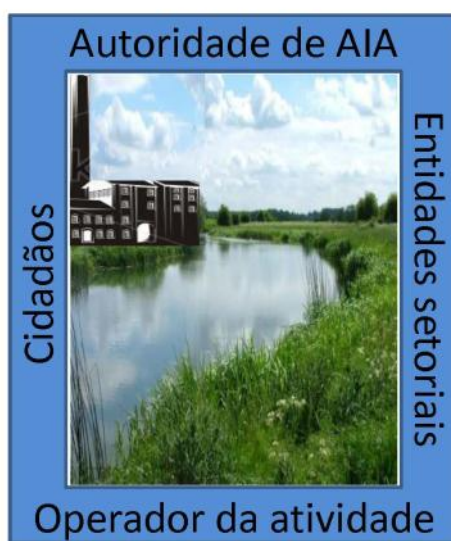
1. Indústrias energéticas
2. Produção e transformação de metais
3. Indústria mineral
4. Indústria química
5. Gestão de resíduos
6. Indústria do papel, madeira, têxteis, curtumes, matadouros, alimentos, solventes orgânicos
6. Criação intensiva de aves de capoeira ou suínos
6. Captura de CO₂

Natureza

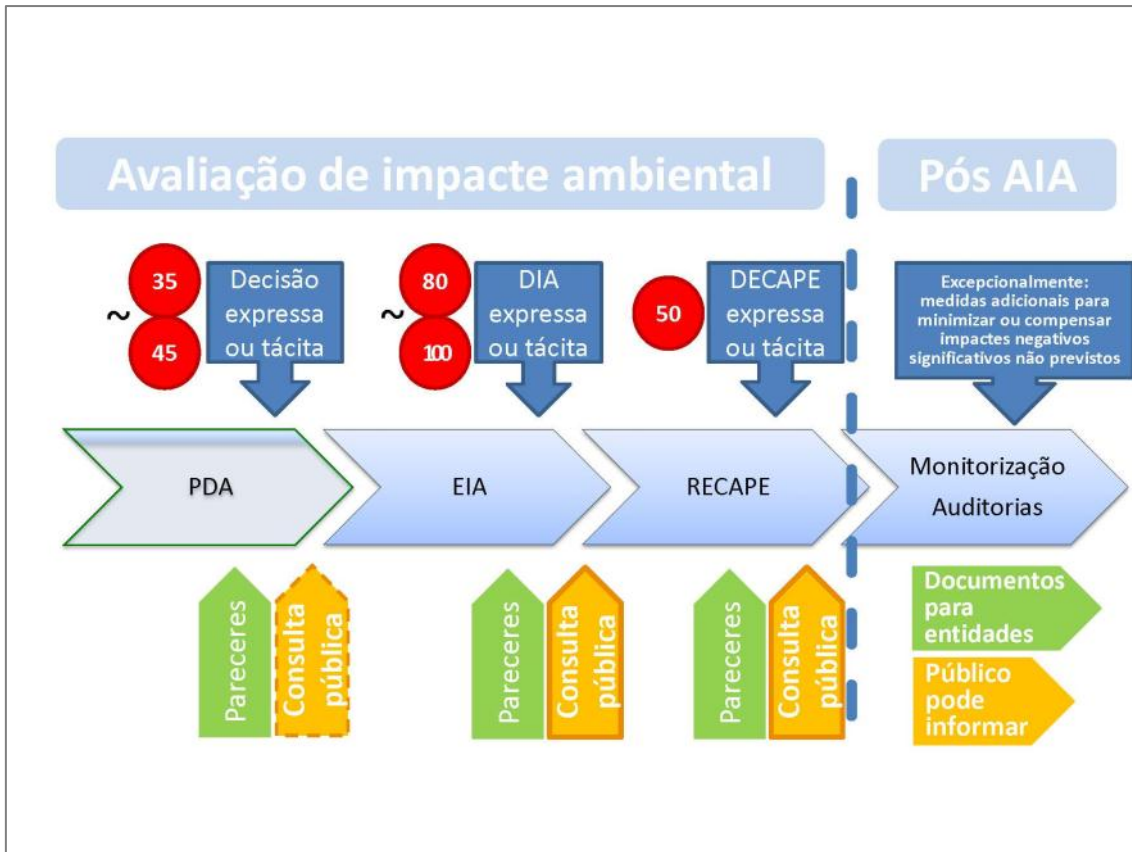
Dimensão

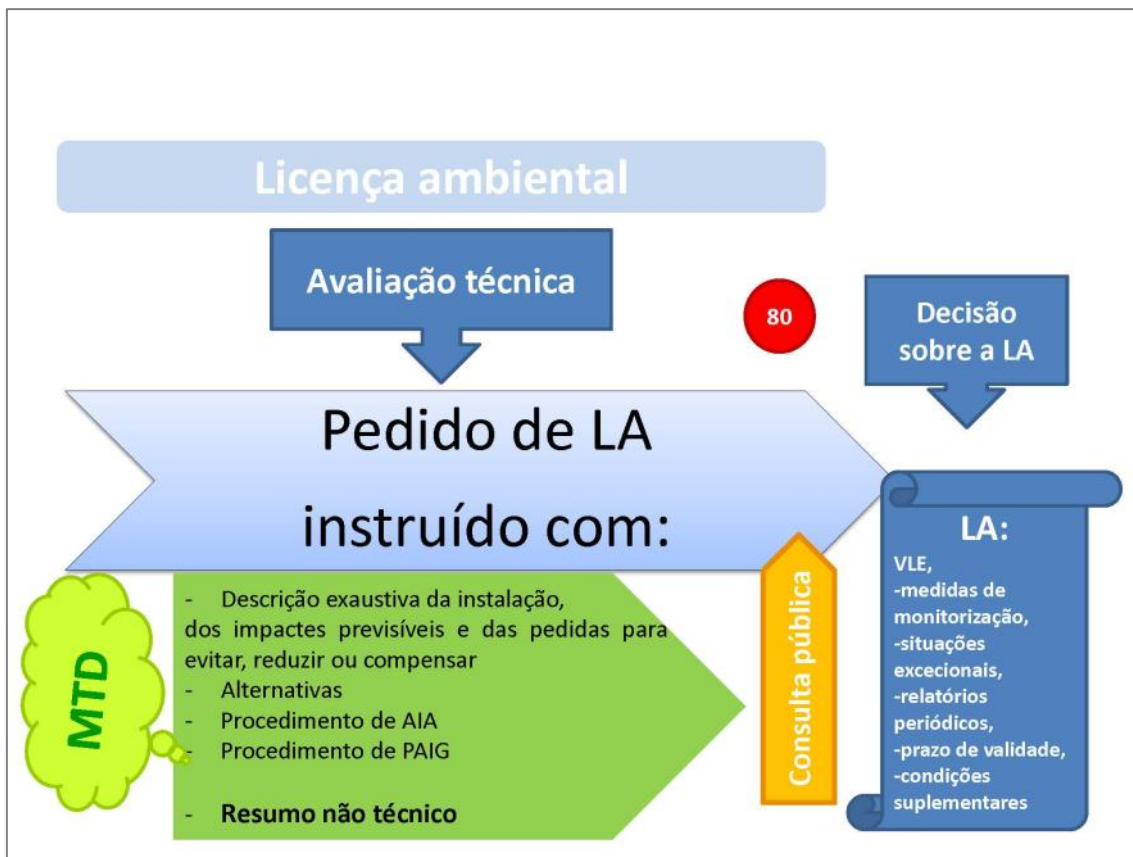
Localização

Descodificar as partes



Descodificar o procedimento





Descodificar os fins

Os fins

AIA

- Evitar que projetos sejam construídos/desenvolvidos sem pensar nas consequências ambientais.
- Estudar alternativas e medidas para evitar, reduzir ou compensar.
- Monitorizar os projetos ao longo de todo o ciclo de vida
- Quando os impactes forem inevitáveis e muito graves, renunciar ao projeto.

PCIP

- Evitar que atividades sejam desenvolvidas/mantidas sem atender às suas consequências ambientais.
- Garantir que são utilizadas as MTD e eventualmente adotadas medidas complementares para respeitar os VLE e assegurar um NEPA global.
- Garantir que as condições de funcionamento são periodicamente revistas e atualizadas.

Descodificar as anti-juridicidades

Anti-juridicidades

- Total falta de AIA/LA
- Os requisitos procedimentais
- Os prazos
- O “semáforo”
- A coerência

Anti-juridicidades

- **Total falta de AIA/LA**
- Os requisitos procedimentais
- Os prazos
- O “semáforo”
- A coerência

AIA

Ausência

PCIP

- Artigo 39.º Contraordenações

1 - Nos (...) [d]a lei-quadro das contraordenações ambientais, para efeitos de determinação da coima aplicável às contraordenações ambientais, estas classificam-se em leves, graves e muito graves, a que corresponde o montante das coimas previsto no artigo 22.º da referida lei-quadro.

2 - Constitui contraordenação ambiental muito grave: a) **A execução parcial ou total de projetos sujeitos a AIA nos termos dos n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 1.º sem que tenha sido emitida a respetiva DIA;** b) **A execução parcial ou total de projetos sujeitos a AIA nos termos dos n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 1.º sem que tenha sido emitida, quando aplicável, a decisão sobre a conformidade ambiental do projeto de execução;** c) A execução parcial ou total de projetos sujeitos a AIA nos termos dos n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 1.º **cuja DIA tenha caducado** nos termos previstos no artigo 23.º; d) A execução parcial ou total de projetos sujeitos a AIA nos termos dos n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 1.º **cuja decisão sobre a conformidade ambiental do projeto de execução, quando aplicável, tenha caducado** nos termos previstos no artigo 23.º.

- Artigo 111.º Contraordenações

1 - Constitui contraordenação ambiental muito grave, nos termos da Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto, a prática dos seguintes atos: a) **O funcionamento de uma instalação abrangida pelo presente decreto-lei sem as licenças previstas no presente decreto-lei;** b) **A violação do dever de obtenção de nova licença** quando se verifique a alteração substancial da instalação, nos termos dos artigos 19.º e 66.º; c) **O incumprimento dos procedimentos de alteração ou de renovação das licenças** previstas no presente decreto-lei, previstos nos artigos 19.º e 21.º;

AIA

Artigo 22.º Natureza jurídica

- 1 - O ato de licenciamento ou de autorização de projetos abrangidos pelo presente decreto-lei só pode ser emitido:
- a) Após a notificação da DIA, **favorável ou favorável condicionada**, no caso de projetos sujeitos a AIA em fase de projeto de execução, ou após o decurso do prazo previsto no n.º 2 do artigo 19.º sem que a decisão expressa seja notificada à entidade licenciadora ou competente para a autorização e ao proponente;
- b) Após notificação da **decisão favorável sobre a conformidade ambiental do projeto de execução**, no caso de projetos sujeitos a AIA em fase de estudo prévio ou anteprojecto, ou após o decurso do prazo previsto no n.º 5 do artigo 21.º sem que a decisão expressa seja notificada à entidade licenciadora ou competente para a autorização e ao proponente.
- 2 - O licenciamento ou a autorização do projeto deve indicar a exigência do cumprimento dos termos e condições fixados na DIA expressa ou na decisão expressa sobre a conformidade ambiental do projeto de execução.
- **3 - São nulos os atos praticados com desrespeito pelo disposto nos números anteriores.**

PCIP

Artigo 11.º Emissão de licença

- 1 - **A emissão das licenças previstas no presente decreto-lei é condição obrigatória prévia à exploração da instalação.**
- 2 - O título de exploração de uma instalação emitido pela EC é precedido do deferimento do pedido de LA ou do seu deferimento tácito.
- 3 - São nulas as decisões relativas ao início da exploração da instalação proferidas em violação do disposto nos números anteriores.
- 4 - **O indeferimento pela EC do pedido de emissão de título de exploração ou da licença ou autorização de exploração determina a caducidade da LA com efeitos imediatos.**

Anti-juridicidades

- Total falta de AIA/LA
- **Os requisitos procedimentais**
- Os prazos
- O “semáforo”
- A coerência

Anti-juridicidades

- Total falta de AIA/LA
- **Os requisitos procedimentais**
 - ↳ Consulta a entidades
 - ↳ Divulgação
 - ↳ Participação
- Os prazos
- O “semáforo”
- A coerência

Consulta a entidades

AIA

- Autoridade Nacional de Proteção Civil
- Entidades Regionais da Reserva Agrícola (ERRA)
- Comissão de coordenação e desenvolvimento regional (REN)
- Autoridade Marítima Nacional
- Instituto de Conservação da Natureza e Florestas
- Administrações de Região Hidrográfica
- Direção-Geral de Saúde
- •••
- •••

PCIP

Artigo 68.º Entidades públicas consultadas

1 - Sem prejuízo do disposto no número seguinte, APA, I.P., solicita parecer às seguintes entidades públicas, nos termos das respetivas atribuições e competências legalmente previstas:

- a) Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT);
- b) Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC);
- c) CCDR territorialmente competente;
- d) Direção-Geral da Saúde (DGS).

2 - A APA, I.P., pode consultar as entidades públicas que entenda por conveniente para a decisão no âmbito das suas competências e que se encontrem previstas em legislação específica que tenha por objeto o licenciamento ou regulação da operação de incineração ou coincineração de resíduos.

Anti-juridicidades

- Total falta de AIA/LA
- **Os requisitos procedimentais**
 - ↳ Consulta a entidades
 - ↳ Divulgação
 - ↳ Participação
- Os prazos
- O “semáforo”
- A coerência

AIA Divulgação e participação pública

Artigo 30º Divulgação

1 - São de divulgação obrigatória no balcão único eletrónico, logo que disponíveis ou no prazo máximo de 15 dias, os seguintes documentos:

- a) A decisão sobre a sujeição a AIA na análise caso a caso referidas no artigo 3.º;
- b) A decisão de dispensa de procedimento de AIA;
- c) A PDA, nos casos em que a mesma seja objeto de consulta pública;
- d) A deliberação sobre a PDA;
- e) O EIA e respetivo RNT;
- f) A decisão de desconformidade do EIA;
- g) Os relatórios da consulta pública;
- h) Os pareceres emitidos e estudos realizados no âmbito do procedimento de AIA;
- i) A DIA;
- j) O RECAPE e respetivo RNT;
- l) A decisão sobre a verificação da conformidade ambiental do projeto de execução;
- m) A decisão proferida no âmbito do licenciamento ou da autorização;
- n) Os relatórios da monitorização.

Artigo 15 Participação pública

1 - Tendo o EIA sido considerado conforme pela autoridade de AIA ou pela entidade acreditada nos termos do n.º 11 do artigo anterior, a autoridade de AIA promove, no prazo de cinco dias, a publicitação e divulgação do procedimento de AIA, nos termos dos artigos 28.º e 29.º, dando início a um **período de 20 dias para consulta pública**, que, no caso de projetos sujeitos a licenciamento industrial, é reduzido para 15 dias.

2 - No prazo de sete dias após a conclusão do período de consulta pública, a autoridade de AIA envia à CA o relatório da consulta pública.

PCIP Divulgação e participação pública

Anexo IV

Participação do público na tomada de decisões, prevista no artigo 39.º 1.


A divulgação dos pedidos de licenciamento compreende duas fases:

- a) Divulgação de informação sobre os processos que irão ser disponibilizados para consulta pública;
 - b) Divulgação do processo a consultar e recolha de comentários do público interessado.
2. A divulgação de informação dos processos referidos na alínea a) do número anterior inclui os seguintes elementos:
- a) Identificação do pedido;
 - b) Identificação do operador;
 - c) Identificação do responsável técnico ambiental;
 - d) Identificação e localização da instalação;
 - e) Indicação que os elementos constantes do pedido de licenciamento no âmbito deste diploma, bem como todos os elementos adicionais, se encontram nos formulários previstos neste diploma;
 - f) Locais e data a partir da qual a informação relevante é disponibilizada, bem como os respetivos meios de disponibilização;
 - g) Período de duração da consulta;
 - h) Sempre que aplicável, a existência de DIA ou pendência do procedimento de AIA, quando o operador tenha optado pela faculdade a que se refere o n.º 2 do artigo 39.º e o artigo 65.º;
 - i) Sujeição a uma avaliação de impacte ambiental transfronteiriça ou consulta entre Estados membros da União Europeia, quando aplicável;
 - j) Indicação das autoridades competentes para a tomada de decisão, das entidades que podem fornecer informação relevante e das entidades junto das quais é possível apresentar observações ou questões, com indicação dos respetivos prazos;
 - k) Indicação expressa de que a licença ou autorização de exploração da instalação só pode ser concedida após a emissão da decisão final favorável emitida no âmbito deste decreto-lei;
 - l) Indicação da possibilidade de impugnação administrativa, através de reclamação ou recurso hierárquico facultativo, nos termos do Código do Procedimento Administrativo, e contenciosamente, nos termos do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, de qualquer decisão, ato ou omissão ao disposto no capítulo II do presente decreto-lei.

PCIP Divulgação e participação pública

3. A publicitação do pedido de licenciamento deve ser feita, através de edital ou meios eletrónicos, na APA, na CCDR territorialmente competente e na Câmara Municipal da área de localização da instalação.
4. A APA e a CCDR asseguram que sejam disponibilizados ao público os pedidos a que se refere o n.º 1 nas suas instalações, pelo período de 15 dias no caso de instalações cujo projeto tenha sido objeto de AIA e pelo período de 20 dias para os restantes casos.
5. Para efeitos do disposto no número anterior, a APA remete à CCDR territorialmente competente os pedidos a que se refere o n.º 1.
- 6. No decurso dos prazos previstos no n.º 4, o público interessado pode apresentar, por escrito, observações e sugestões junto da APA.**
- 7. Os resultados da participação do público devem ser tidos em consideração na tomada de decisão sobre o pedido do operador.**
8. No caso de instalações sujeitas ao procedimento de AIA, quando o operador opte pela faculdade prevista no artigo 18.º e n.º 3 do artigo 36.º, a participação pública, de âmbito nacional ou transfronteiriço, deve decorrer, sempre que possível, em simultâneo com a consulta pública do procedimento de AIA. Neste caso, o período de consulta é o determinado no procedimento de AIA.
9. Sem prejuízo do disposto na Lei n.º 19/2006, de 12 de junho, e antes da tomada de decisão, a APA disponibiliza ao público interessado, designadamente no seu sítio na Internet, outras informações, tais como os principais relatórios e pareceres que sejam apresentados no âmbito do pedido de LA, e as informações relevantes para a decisão que não foram disponibilizadas nos termos dos números anteriores.
10. O disposto no presente anexo não se aplica a documentos objeto de segredo comercial ou industrial devendo o operador identificar e destacar, em volume próprio, os documentos em causa.

Anti-juridicidades

- Total falta de AIA/LA
 - Os requisitos procedimentais
 - **Os prazos**
 - O “semáforo”
 - A coerência
- 
- gerais
intermédios
deferimento
caducidade

Os prazos

- **Prazos gerais**
- Prazos intermédios
- Deferimento tácito
- Caducidade

AIA Artigo 19.º Competência e prazos

1 - A DIA é proferida pela autoridade de AIA ou pelo membro do Governo responsável pela área do ambiente, nos termos previstos nos n.ºs 6 e 7 do artigo 16.º e notificada à entidade licenciadora ou competente para a autorização e ao proponente, ainda que ocorra por deferimento tácito.

2 - A DIA é emitida no prazo máximo de **100 dias**, contados a partir da data de receção pela autoridade de AIA do EIA devidamente instruído, o qual é reduzido para 80 dias no caso de projetos sujeitos a licenciamento industrial, sob pena de deferimento tácito caso a mesma não seja notificada à entidade licenciadora ou competente para autorização do projeto até ao termo destes prazos.

3 - Os prazos previstos no número anterior reduzem-se em 30 e 20 dias, respetivamente, quando haja lugar à intervenção da entidade acreditada para verificação da conformidade do EIA.

(...)

5 - Os prazos previstos nos n.ºs 2 e 3 suspendem-se, durante o período em que o procedimento esteja parado por motivo imputável ao proponente.

6 - Os prazos previstos nos n.ºs 2 e 3 não se aplicam caso haja lugar ao procedimento de consulta recíproca previsto no presente decreto-lei.

7 - Os prazos previstos nos n.ºs 2 e 3 não prejudicam a aplicação de prazos definidos em cronograma de projeto de potencial interesse nacional, nos termos da lei.

PCIP Artigo 40.º Decisão final

1 - A APA, I.P., profere a decisão sobre o pedido de LA no prazo de **80 dias**, contados da data da receção do pedido, sem prejuízo do disposto nos números seguintes.

2 - Tratando-se de uma instalação com projeto submetido a procedimento de AIA prévio, o prazo previsto no número anterior é de 50 dias.

3 - Caso o pedido de LA seja instruído por uma entidade acreditada, os prazos referidos nos números anteriores são reduzidos para metade.

4 - Quando o procedimento de LA decorrer em simultâneo com o procedimento de AIA ou com o procedimento de RPAG, a decisão sobre o pedido de LA é proferida no prazo de 10 dias após a emissão da DIA, ou da emissão do parecer de localização e ou da aprovação do relatório de segurança.

5 - No caso de ser necessário TURH para a exploração da instalação e este não seja emitido nos prazos referidos nos n.ºs 1 a 3, a decisão sobre o pedido de LA é proferida no prazo de 3 dias após a sua emissão.

6 - O pedido de LA é indeferido com fundamento em:

a) DIA desfavorável ou decisão de não conformidade ambiental do projeto de execução com a DIA, conclusão do procedimento de AIA, nos casos em que este procedimento decorre em simultâneo com o pedido de LA;

b) Não aprovação do relatório de segurança e ou parecer desfavorável à localização;

Os prazos

- Prazos gerais
- **Prazos intermédios (exemplificativo)**
- Deferimento tácito
- Caducidade

AIA Artigo 12.º Definição do âmbito do EIA

- 3 - Recebidos os documentos, a autoridade de AIA, no prazo máximo de cinco dias:
- a) Promove a constituição da CA, à qual submete a PDA do EIA para análise e emissão do parecer técnico,
- b) Se necessário, solicita parecer a entidades externas cujas competências o justifiquem ou que detenham conhecimento técnico relevante.
- 4 - Os pareceres a que se refere a alínea b) do número anterior devem ser emitidos no prazo de **15 dias**.
- 5 - Por iniciativa do proponente ou mediante decisão da autoridade de AIA, a PDA do EIA pode ser objeto de consulta pública, nos termos previstos no presente decreto-lei, que decorre por um período de 15 dias.
- 6 - A autoridade de AIA apresenta à CA o relatório de consulta pública nos cinco dias subsequentes à sua conclusão.
- 7 - No prazo de **30 dias** a contar da receção da PDA do EIA ou, na situação prevista no número anterior, no prazo de **40 dias**, a CA emite parecer sobre a proposta apresentada, atendendo aos pareceres recolhidos e demais elementos constantes do processo.

AIA Artigo 15.º Participação pública

- 1 - Tendo o EIA sido considerado conforme pela autoridade de AIA ou pela entidade acreditada nos termos do n.º 11 do artigo anterior, a autoridade de AIA promove, no prazo de cinco dias, a publicitação e divulgação do procedimento de AIA, nos termos dos artigos 28.º e 29.º, dando início a um período de **20 dias** para consulta pública, que, no caso de projetos sujeitos a licenciamento industrial, é reduzido para **15 dias**.
- 2 - No prazo de **sete dias** após a conclusão do período de consulta pública, a autoridade de AIA envia à CA o relatório da consulta pública.

AIA Artigo 16.º Parecer final e emissão da DIA

- 1 - A CA, tendo em conta os pareceres técnicos recebidos, a apreciação técnica do EIA, o relatório da consulta pública e outros elementos de relevante interesse constantes do processo, elabora o parecer técnico final do procedimento de AIA e remete-o à autoridade de AIA, para preparação da proposta de DIA, até **15 dias** antes do termo dos prazos fixados no n.º 2 do artigo 19.º
- 6 - A DIA é emitida pela autoridade de AIA, no prazo máximo de **50 dias** contados da data de cessação da suspensão, excetuados os casos previstos no número seguinte.
- 7 - Caso a autoridade de AIA considere existirem fundamentos que justifiquem a emissão de uma DIA desfavorável, deve remeter ao membro do Governo responsável pela área do ambiente a respetiva proposta de DIA, até **10 dias** antes do termo do prazo fixado no número anterior.
- 8 - Após a remessa da proposta de DIA referida no número anterior, o membro do Governo responsável pela área do ambiente dispõe de **10 dias** para emitir a DIA.

AIA**Artigo 20 Relatório e parecer de conformidade ambiental do projeto de execução**

- 2 - Para efeitos do disposto no número anterior o proponente apresenta, junto da entidade licenciadora ou competente para a autorização do projeto, o projeto de execução, acompanhado do RECAPE, os quais são remetidos, no prazo de cinco dias, à autoridade de AIA.
- 5 - A autoridade de AIA promove ainda a consulta pública, nos termos do presente decreto-lei, por um período de **15 dias**

PCIP**Artigo 19.º Alteração da instalação**

- 3 - Em caso de alteração substancial da instalação, no prazo de **15 dias** a contar da data da receção do pedido previsto no número anterior, a APA, I.P., comunica à EC a necessidade de o operador desencadear o pedido de LA.
- 4 - Quando não for efetuada a comunicação nos termos do número anterior, a APA, I.P., emite, se necessário, aditamento à LA que integra a alteração proposta pelo operador, dando conhecimento à EC no prazo de **30 dias** a contar da data da receção da proposta. 5 - Os prazos previstos nos n.ºs 3 e 4 são suspensos quando for necessário solicitar esclarecimentos adicionais ao operador

PCIP**Artigo 37.º Instrução do pedido**

- 1 - A APA, I.P., no prazo de **15 dias**, verifica se o pedido de LA se encontra devidamente instruído e delibera: a) Convocar o operador para a realização de conferência instrutória, com vista ao esclarecimento dos aspetos considerados necessários para a boa decisão do pedido, dando conhecimento à EC; b) Solicitar à EC a prestação, pelo operador, das retificações necessárias e dos elementos em falta ou das informações complementares; c) Indeferir liminarmente o pedido, com a consequente extinção do procedimento, nas seguintes situações: (...)
- 2 - O operador dispõe de um prazo de **45 dias** para responder no caso previsto na alínea b) do número anterior, sob pena de indeferimento liminar do pedido.
- 3 - O prazo para decisão do pedido de LA suspende-se com o pedido de informações ou elementos complementares à EC até à receção pela APA, I.P., de todos os elementos adicionais solicitados.
- 4 - A APA, I.P., indefere liminarmente o pedido no prazo de **cinco dias** a contar da junção ao processo de elementos adicionais pelo requerente no caso previsto no n.º 2, se subsistir a não conformidade com os condicionamentos legais e regulamentares.
- 5 - Não ocorrendo o indeferimento liminar previsto no número anterior, o pedido de LA passa à fase de avaliação técnica e consulta pública.

Os prazos

- Prazos gerais
- Prazos intermédios
- **Deferimento tácito**
- Caducidade

AIA Artigo 19.º Competência e prazos

- 1 - A DIA é proferida pela autoridade de AIA ou pelo membro do Governo responsável pela área do ambiente, nos termos previstos nos n.ºs 6 e 7 do artigo 16.º e notificada à entidade licenciadora ou competente para a autorização e ao proponente, ainda que ocorra por deferimento tácito.
- (...)
- 4 - No caso de deferimento tácito, a decisão da entidade licenciadora ou competente para autorização do projeto indica as razões de facto e de direito que justificaram a sua decisão, tendo em consideração o EIA apresentado pelo proponente, bem como, os elementos referidos no n.º 1 do artigo 16.º, quando disponíveis.

PCIP Artigo 23.º Deferimento tácito

1 - Decorrido o prazo estabelecido para a decisão do pedido de licença sem que esta tenha sido proferida e não se verificando nenhuma causa de indeferimento, considera-se tacitamente deferido o pedido de licenciamento.

2 - **O deferimento tácito do pedido de licenciamento não dispensa o cumprimento de todas as obrigações legais aplicáveis**, designadamente, das seguintes:

- a) VLE aplicáveis;
- b) Valores de emissão associados à utilização das MTD;
- c) Deveres de informação e resultados da participação do público;
- d) Condições estabelecidas na Declaração de Impacte Ambiental (DIA) e ou no parecer sobre o relatório descritivo da conformidade do projeto de execução com a respetiva DIA, no parecer sobre avaliação de compatibilidade de localização, no relatório de segurança aprovado pela entidade competente e, no caso de já haver decisão sobre a mesma, na LA;
- e) Condições estabelecidas no título ou na informação prévia de utilização de recursos hídricos;
- f) Condições estabelecidas no título de emissão de gases com efeito de estufa (TEGEE).

3 - Ocorrendo o deferimento tácito do pedido de LA, a APA, I.P., emite automaticamente, através do balcão único, certidão comprovativa do decurso do prazo para a emissão da LA.

4 - A certidão prevista no número anterior é substituída pela LA respetiva assim que possível, devendo a decisão da EC sobre o início da exploração ter em conta o conteúdo do pedido de LA.

Os prazos

- Prazos gerais
- Prazos intermédios
- Deferimento tácito
- **Caducidade**

AIA

Artigo 23.º Caducidade

- 1 - A decisão da autoridade de AIA sobre a PDA do EIA caduca se, decorridos **dois anos** sobre a data da sua notificação ao proponente, este não der início ao procedimento de AIA, nos termos do artigo 12.º
- 2 - A DIA em fase de projeto de execução caduca se, decorridos **quatro anos** sobre a data da sua emissão, o proponente não der início à execução do projeto.
- 3 - A DIA em fase de estudo prévio ou anteprojecto caduca se, decorridos **quatro anos** sobre a data da sua emissão, o proponente não tiver requerido a verificação da conformidade ambiental do projeto de execução, nos termos previstos no artigo 19.º
- 4 - A decisão sobre a conformidade ambiental do projeto de execução caduca se, decorridos **quatro anos** sobre a data da sua emissão, o proponente não der início à execução do projeto.
- 5 - Verificando-se a necessidade de ultrapassar os prazos previstos no presente artigo, pode o proponente requerer a prorrogação da respetiva decisão, nos termos do disposto no artigo seguinte.
- 6 - A caducidade determina a extinção do procedimento e a necessidade de sujeição do projeto a novo procedimento de AIA, devendo a autoridade de AIA, a pedido do proponente, indicar os elementos constantes do processo anterior que podem ser utilizados no novo processo.

- **Artigo 24.º Prorrogação da DIA e da decisão sobre a conformidade ambiental do projeto de execução**

PCIP Artigo 22.º Caducidade das licenças

- 1 - A ausência de atividade de uma instalação por motivo imputável ao operador determina a caducidade das licenças, nos seguintes termos:
 - a) Por período igual ou superior a **três anos**, no caso da LA;
 - b) Por período igual ou superior a **um ano**, no caso da LE.
- 2 - A LA caduca ainda nas seguintes situações:
 - a) Caducidade do título ou da autorização de exploração;
 - b) Diminuição da capacidade instalada para valores inferiores aos limiares de abrangência do anexo I;
 - c) Obtenção da exclusão de aplicação do presente regime;
 - d) Transmissão de parte da instalação que desenvolva atividades previstas no anexo I, sem o cumprimento do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º;
 - e) Nos casos previstos no n.º 3 do artigo anterior.
- 3 - A LE caduca igualmente nos termos do disposto no n.º 3 do artigo anterior e ainda quando a exploração da instalação de incineração ou co-incineração de resíduos não seja iniciada no prazo de **seis meses** a contar da data da sua emissão.
- 4 - O prazo previsto no número anterior pode ser prorrogado por igual período e uma única vez, caso o operador demonstre motivo atendível que justifique o atraso no início de exploração.
- 5 - Após a caducidade da licença, a subsequente exploração da instalação implica a formulação de novo pedido de licença, sujeito ao regime aplicável às instalações novas, podendo a APA, I.P., determinar, em decisão fundamentada, quais os procedimentos que não necessitam ser repetidos.
- 6 - A APA, I.P., procede ao averbamento, no respetivo processo, da caducidade das licenças.

Antijuridicidades

- Total falta de AIA/LA
- Os requisitos procedimentais
- Os prazos
- O “semáforo”
- A coerência

O “semáforo”

- **As dispensas**
- Os projetos das listas
- Os projetos fora das listas
- *Salami slacing*
- Efeitos cumulativos
- As ampliações
- As alterações
- As prorrogações e renovações

Artigo 4.º Dispensa do procedimento de AIA

AIA

- 1 - Em circunstâncias excecionais e devidamente fundamentadas, **o licenciamento ou a autorização de um projeto pode**, por iniciativa do proponente e mediante despacho dos membros do Governo responsáveis pela área do ambiente e da tutela do projeto, **ser concedido com dispensa, total ou parcial, do procedimento de AIA.**
- 4 - A autoridade de AIA, no prazo de 20 dias contados da receção do requerimento, emite e remete ao membro do Governo responsável pela área do ambiente o seu parecer, o qual, sendo favorável à dispensa do procedimento de AIA, deve prever:
 - a) Medidas de minimização dos impactes ambientais considerados relevantes a serem impostas no licenciamento ou na autorização do projeto;
 - b) Necessidade de proceder a outra forma de avaliação ambiental, quando tal se justifique.
- 9 - O requerimento de dispensa do procedimento de AIA, a decisão e a respetiva fundamentação são colocados à disposição dos interessados nos termos previstos no presente decreto-lei para a publicitação da DIA.

Artigo 4.º Dispensa do procedimento de AIA

AIA

- 11 - Perante a ausência de decisão de dispensa do procedimento de AIA no prazo de 95 ou 50 dias contados da apresentação do requerimento, consoante haja ou não lugar a consulta de outros Estados-Membros da União Europeia, pode o requerente apresentar pedido de condenação à prática de ato devido, nos termos do disposto no Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Artigo 1.º Objeto e âmbito de aplicação

AIA

- 7 - O presente decreto-lei não se aplica a projetos destinados unicamente à defesa nacional, ou à proteção civil sempre que os membros do Governo responsáveis pelas áreas da defesa nacional ou da administração interna, respetivamente, reconheçam que o procedimento de AIA tem efeitos adversos sobre os objetivos desses projetos, *sem prejuízo de a aprovação e execução dos mesmos ter em consideração o respetivo impacte ambiental.*

O “semáforo”

- As dispensas
- **Os projetos das listas**
- Os projetos fora das listas
- *Salami slacing*
- Efeitos cumulativos
- As ampliações
- As alterações
- As prorrogações e renovações

Artigo 1.º Objeto e âmbito de aplicação

AIA

- 3 - Estão sujeitos a AIA, nos termos do presente decreto-lei:
- a) Os projetos tipificados no anexo I ao presente decreto-lei, do qual faz parte integrante, sem prejuízo do disposto no n.º 5;
- b) Os projetos tipificados no anexo II ao presente decreto-lei, do qual faz parte integrante, que:
 - i) Estejam abrangidos pelos limiares fixados; ou
 - ii) Se localizem, parcial ou totalmente, em área sensível e sejam considerados, por decisão da autoridade de AIA, como suscetíveis de provocar impacte significativo no ambiente em função da sua localização, dimensão ou natureza, de acordo com os critérios estabelecidos no anexo III ao presente decreto-lei, do qual faz parte integrante; ou
 - iii) Não estando abrangidos pelos limiares fixados, nem se localizando em área sensível, sejam considerados, por decisão da entidade licenciadora ou competente para a autorização do projeto e ouvida obrigatoriamente a autoridade de AIA, nos termos do artigo 3.º, como suscetíveis de provocar impacte significativo no ambiente em função da sua localização, dimensão ou natureza, de acordo com os critérios estabelecidos no anexo III;

ANEXO II		
(a que se refere a alínea b) do n.º 3 do artigo 1.º)		
Projetos abrangidos		
Tipo de projetos	Caso Geral	Áreas Sensíveis
1 — Agricultura, silvicultura e aquicultura		
a) Projetos de emparcelamento rural com ou sem infraestruturação para regadio.	AIA obrigatória: ≥ 350 ha com regadio. ≥ 1000 ha nos outros.	AIA obrigatória: ≥ 175 ha com regadio. ≥ 500 ha nos outros.
b) Reconversão de terras não cultivadas há mais de cinco anos para agricultura intensiva.	AIA obrigatória: ≥ 100 ha.	AIA obrigatória: ≥ 50 ha.
c) Projetos de desenvolvimento agrícola que incluam infraestruturação de rega e drenagem.	AIA obrigatória: ≥ 2000 ha.	AIA obrigatória: ≥ 700 ha.
d) Florestação e reflorestação, desde que implique a substituição de espécies preexistentes, em áreas isoladas ou contínuas, com espécies de rápido crescimento e desflorestação destinada à conversão para outro tipo de utilização das terras.	AIA obrigatória: Florestação/reflorestação com uma área ≥ 350 ha, ou ≥ 140 ha, se, em conjunto com povoamentos preexistentes das mesmas espécies, distando entre si menos de 1 km, der origem a uma área florestada superior a 350 ha. Desflorestação ≥ 50 ha.	AIA obrigatória: Florestação/reflorestação com uma área ≥ 70 ha, ou ≥ 30 ha, se, em conjunto com povoamentos preexistentes das mesmas espécies, distando entre si menos de 1 km, der origem a uma área florestada superior a 70 ha. Desflorestação ≥ 10 ha.
e) Instalações de pecuária intensiva (não incluídas no anexo I).	AIA obrigatória: ≥ 600 bovinos. Outras tipologias: mediante ponderação de cabeças equivalentes.	AIA obrigatória: ≥ 30 000 frangos ou galinhas. ≥ 1000 porcos de produção (+30 kg). ≥ 300 porcas reprodutoras. ≥ 250 bovinos. Outras tipologias: mediante ponderação de cabeças equivalentes.

Tipo de projetos	Caso Geral	Áreas Sensíveis
2 — Indústria extrativa		
a) Pedreiras, minas a céu aberto e extração de turfa (não incluídos no anexo I) em áreas isoladas ou contínuas.	AIA obrigatória: Pedreiras, minas ≥ 15 ha ou ≥ 200 000 t/ano, ou se, em conjunto com outras unidades similares, num raio de 1 km, ultrapassarem os valores referidos. Turfa: ≥ 50 ha.	AIA obrigatória: Limiares previstos para o caso geral. Análise caso a caso: Todas que não se encontrem abrangidas pelos limiares definidos para o caso geral.
b) Extração subterrânea	AIA obrigatória: Pedreiras, minas ≥ 15 ha ou ≥ 200 000 t/ano. Extração de hidrocarbonetos ≥ 300 t/dia ou 300 000 m ³ /dia.	AIA obrigatória: Limiares previstos para o caso geral. Análise caso a caso: Todas que não se encontrem abrangidas pelos limiares definidos para o caso geral.
c) Extração de minerais, incluindo inertes, por dragagem marinha ou fluvial.	AIA obrigatória: ≥ 1 ha ou ≥ 150 000 t/ano.	AIA obrigatória: Limiares previstos para o caso geral. Análise caso a caso: Todas que não se encontrem abrangidas pelos limiares definidos para o caso geral.
d) Perfurações em profundidade, nomeadamente geotérmicas, para armazenagem de resíduos nucleares, para o abastecimento de água, com exceção de perfurações para estudo da estabilidade dos solos.	AIA obrigatória: Geotérmicas: profundidade ≥ a 1000 m. Resíduos nucleares: todas. Abastecimento de água: ≥ 5 hm ³ /ano.	AIA obrigatória: Resíduos nucleares: todas. Abastecimento de água: ≥ 1 hm ³ /ano. Geotérmicas: as previstas no caso geral. Análise caso a caso: Geotérmicas: todas que não se encontrem abrangidas pelos limiares definidos para o caso geral.
e) Instalações industriais de superfície	AIA obrigatória:	AIA obrigatória:

Tipo de projetos	Case Geral	Áreas Sensíveis
8 — Indústrias têxtil, dos curtumes, da madeira e do papel		
a) Fabrico de papel e cartão (não incluídos no anexo I).	AIA obrigatória: ≥ 20 t/dia de produto final.	AIA obrigatória: Limiares previstos para o caso geral. Análise caso a caso: Todos os que não se encontrem abrangidos pelos limiares definidos para o caso geral.
b) Tratamento inicial (lavagem, branqueamento, mercerização) ou tintagem de fibras ou têxteis.	AIA obrigatória: ≥ 10 t/dia de capacidade de produção.	AIA obrigatória: Limiares previstos para o caso geral. Análise caso a caso: Todos os que não se encontrem abrangidos pelos limiares definidos para o caso geral.
c) Instalações destinadas ao curtimento das peles.	AIA obrigatória: ≥ 12 t/dia de capacidade de produção.	AIA obrigatória: Limiares previstos para o caso geral. Análise caso a caso: Todos os que não se encontrem abrangidos pelos limiares definidos para o caso geral.
d) Instalações para a produção e tratamento de celulose.	AIA obrigatória: ≥ 40 t/dia de produto final.	AIA obrigatória: Limiares previstos para o caso geral. Análise caso a caso: Todos os que não se encontrem abrangidos pelos limiares definidos para o caso geral.
e) Fabrico de painéis de fibra e de particulas e de contraplacados.	AIA obrigatória: ≥ 1 000 000 m ² /ano ou ≥ 100 000 m ³ /ano de produto final.	AIA obrigatória: Limiares previstos para o caso geral. Análise caso a caso: Todos os que não se encontrem abrangidos pelos limiares definidos para o caso geral.

12 — Turismo		
a) Pistas de esqui, elevadores de esqui e teleféricos e infraestruturas de apoio.	AIA obrigatória: Comprimento ≥ 500 m ou capacidade ≥ 1800 passageiros/hora.	AIA obrigatória: Limiares previstos para o caso geral. Análise caso a caso: Todos os que não se encontrem abrangidos pelos limiares definidos para o caso geral.
b) Marinas, portos de recreio e docas ...	AIA obrigatória: Rios: ≥ 100 postos de amarração para embarcações com comprimento fora a fora até 12 m (7% dos postos para embarcações com comprimento superior). Lagos ou albufeiras: ≥ 50 postos de amarração para embarcações com comprimento fora a fora até 6 m (7% dos postos para embarcações com comprimento superior). Zona costeira e espaço marítimo: ≥ 325 postos de amarração para embarcações com comprimento fora a fora até 12 m (7% dos postos para embarcações com comprimento superior).	AIA obrigatória: Limiares previstos para o caso geral. Análise caso a caso: Todos os que não se encontrem abrangidos pelos limiares definidos para o caso geral.
c) Estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos, conjuntos turísticos e hotéis rurais, quando localizados fora de zonas urbanas, e projetos associados.	AIA obrigatória: Aldeamentos turísticos e conjuntos turísticos: ≥ 10 ha ou ≥ 50 hab./ha Hotéis, hotéis-apartamentos, apartamentos turísticos e hotéis rurais ≥ 300 camas.	AIA obrigatória: Hotéis, hotéis-apartamentos hotéis rurais e apartamentos turísticos: ≥ 50 camas. Análise caso a caso: Aldeamentos turísticos e conjuntos turísticos: todos os que não se encontrem abrangidos pelos limiares definidos para o caso geral.
d) Parques de campismo e de caravanismo permanentes;	AIA obrigatória: ≥ 1000 utentes ou ≥ 3,5 ha.	AIA obrigatória: ≥ 200 utentes ou ≥ 0,60 ha.

O PROBLEMA DAS “ÁREAS SENSÍVEIS”

Artigo 2.º Conceitos

Para efeitos da aplicação do presente decreto-lei, entende-se por:

a) «Áreas sensíveis»:

i) Áreas protegidas, classificadas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho;

ii) Sítios da Rede Natura 2000, zonas especiais de conservação e zonas de proteção especial, classificadas nos termos do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, no âmbito das Diretivas n.ºs 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens, e 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens;

iii) Zonas de proteção dos bens imóveis classificados ou em vias de classificação definidas nos termos da Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro;

Anexo III

- (...)
- 2 - Localização dos projetos - deve ser considerada a sensibilidade ambiental das zonas geográficas suscetíveis de serem afetadas pelos projetos, tendo nomeadamente em conta:
 - a) A afetação do uso do solo;
 - b) A riqueza relativa, a qualidade e a capacidade de regeneração dos recursos naturais da zona;
 - c) A capacidade de absorção do ambiente natural, com especial atenção para as seguintes zonas:
 - i) Zonas húmidas;
 - ii) Zonas costeiras;
 - iii) Zonas oceânicas;
 - iv) Zonas montanhosas e florestais;
 - v) Reservas e parques naturais;
 - vi) Zonas classificadas ou protegidas, zonas de proteção especial, nos termos da legislação;
 - vii) Zonas nas quais as normas de qualidade ambiental fixadas pela legislação nacional já foram ultrapassadas;
 - viii) Zonas de forte densidade demográfica;
 - ix) Paisagens importantes do ponto de vista histórico, cultural ou arqueológico.

Anexo III

- (...)
- 2 - Localização dos projetos - deve ser considerada a sensibilidade ambiental das zonas geográficas suscetíveis de serem afetadas pelos projetos, tendo nomeadamente em conta:
 - a) A afetação do uso do solo;
 - b) A riqueza relativa, a qualidade e a capacidade de regeneração dos recursos naturais da zona;
 - c) A capacidade de absorção do ambiente natural, com especial atenção para as seguintes zonas:
 - i) Zonas húmidas;
 - ii) Zonas costeiras;
 - iii) Zonas oceânicas;
 - iv) Zonas montanhosas e florestais;
 - v) Reservas e parques naturais;
 - vi) Zonas classificadas ou protegidas, zonas de proteção especial, nos termos da legislação;
 - **vii) Zonas nas quais as normas de qualidade ambiental fixadas pela legislação nacional já foram ultrapassadas;**
 - **viii) Zonas de forte densidade demográfica;**
 - ix) Paisagens importantes do ponto de vista histórico, cultural ou arqueológico.

O “semáforo”

- As dispensas
- Os projetos das listas
- **Os projetos fora das listas**
- *Salami slacing*
- Efeitos cumulativos
- As ampliações
- As alterações
- As prorrogações e renovações

Artigo 1.º Objeto e âmbito de aplicação

AIA

- c) Os projetos que em função da sua localização, dimensão ou natureza sejam considerados, por decisão conjunta do membro do Governo competente na área do projeto em razão da matéria e do membro do Governo responsável pela área do ambiente, como suscetíveis de provocar um impacte significativo no ambiente, tendo em conta os critérios estabelecidos no anexo III.

Anexo III

- 1 - Características dos projetos – as características dos projetos devem ser consideradas especialmente em relação aos seguintes aspetos:
 - a) Dimensão do projeto;
 - b) Efeitos cumulativos relativamente a outros projetos;
 - c) Utilização dos recursos naturais; d) Produção de resíduos;
 - e) Poluição e incómodos causados;
 - f) Risco de acidentes, atendendo sobretudo às substâncias ou tecnologias utilizadas.

- 3 - Características do impacte potencial - os potenciais impactes significativos dos projetos devem ser considerados em relação aos critérios definidos nos números anteriores, atendendo especialmente à:
 - a) Extensão do impacte (área geográfica e dimensão da população afetada);
 - b) Natureza transfronteiriça do impacte;
 - c) Magnitude e complexidade do impacte;
 - d) Probabilidade do impacte;
 - e) Duração, frequência e reversibilidade do impacte.

- 2 - Localização dos projetos - deve ser considerada a sensibilidade ambiental das zonas geográficas suscetíveis de serem afetadas pelos projetos, tendo nomeadamente em conta:
 - a) A afetação do uso do solo;
 - b) A riqueza relativa, a qualidade e a capacidade de regeneração dos recursos naturais da zona;
 - c) A capacidade de absorção do ambiente natural, com especial atenção para as seguintes zonas:
 - i) Zonas húmidas;
 - ii) Zonas costeiras;
 - iii) Zonas oceânicas;
 - iv) Zonas montanhosas e florestais;
 - v) Reservas e parques naturais;
 - vi) Zonas classificadas ou protegidas, zonas de proteção especial, nos termos da legislação;
 - vii) Zonas nas quais as normas de qualidade ambiental fixadas pela legislação nacional já foram ultrapassadas;
 - viii) Zonas de forte densidade demográfica;
 - ix) Paisagens importantes do ponto de vista histórico, cultural ou arqueológico.

- 2 - Localização dos projetos - deve ser considerada a sensibilidade ambiental das zonas geográficas suscetíveis de serem afetadas pelos projetos, tendo nomeadamente em conta:
 - a) A afetação do uso do solo;
 - b) A riqueza relativa, a qualidade e a capacidade de regeneração dos recursos naturais da zona;
 - c) A capacidade de absorção do ambiente natural, com especial atenção para as seguintes zonas:
 - i) Zonas húmidas;
 - ii) Zonas costeiras;
 - iii) Zonas oceânicas;
 - iv) Zonas montanhosas e florestais;
 - v) Reservas e parques naturais;
 - vi) Zonas classificadas ou protegidas, zonas de proteção especial, nos termos da legislação;
 - **vii) Zonas nas quais as normas de qualidade ambiental fixadas pela legislação nacional já foram ultrapassadas;**
 - **viii) Zonas de forte densidade demográfica;**
 - ix) Paisagens importantes do ponto de vista histórico, cultural ou arqueológico.

O “semáforo”

- As dispensas
- Os projetos das listas
- Os projetos fora das listas
- *Salami slacing*
- **Efeitos cumulativos**
- As ampliações
- As alterações
- As prorrogações e renovações

AIA

Efeitos cumulativos

- Critérios de seleção 1 - Características dos projetos – as características dos projetos devem ser consideradas especialmente em relação aos seguintes aspetos:
 - a) Dimensão do projeto;
 - b) **Efeitos cumulativos relativamente a outros projetos;**
 - c) Utilização dos recursos naturais;
 - d) Produção de resíduos;
 - e) Poluição e incómodos causados;
 - f) Risco de acidentes, atendendo sobretudo às substâncias ou tecnologias utilizadas.

AIA

Efeitos cumulativos

- ANEXO V Conteúdo mínimo do EIA
- 6 - Descrição e hierarquização dos impactes ambientais significativos (efeitos diretos e indiretos, secundários e **cumulativos**, a curto, médio e longo prazos, permanentes e temporários, positivos e negativos) decorrentes do projeto e das alternativas estudadas, resultantes da existência do projeto, da utilização dos recursos naturais, da emissão de poluentes, da criação de perturbações e da forma prevista de eliminação de resíduos e de efluentes. Esta hierarquização de impactes deve fundamentar-se numa análise qualitativa, a qual deve ser traduzida num índice de avaliação ponderada de impactes ambientais.

Artigo 45.º Regras de cálculo cumulativo

PCIP

- 1 - Quando os efluentes gasosos de **duas ou mais instalações de combustão separadas** forem expelidos por uma chaminé comum, para efeitos do cálculo da potência térmica nominal total, o complexo formado por essas instalações é considerado como uma só instalação de combustão com uma capacidade igual à soma das capacidades das diferentes instalações envolvidas.
- 2 - Se duas ou mais instalações de combustão independentes que tenham obtido a primeira licença a partir de 1 de julho de 1987, ou cujos operadores tenham apresentado um pedido de licença completo no mesmo período, forem construídas de modo a que, tendo em conta fatores técnicos e económicos, os respetivos efluentes gasosos possam, no entender da APA, I.P., ser expelidos por uma chaminé comum, o complexo formado por essas instalações, para efeitos do cálculo da potência térmica nominal total, é considerado como uma só instalação de combustão com uma capacidade igual à soma das capacidades das diferentes instalações envolvidas.

Quando as MTDs não são suficientes...

Artigo 31.º Melhores técnicas disponíveis e objetivos de qualidade ambiental

- 1 - As MTD correspondem à fase de desenvolvimento mais avançada e eficaz das atividades e dos respetivos modos de exploração, que demonstre a aptidão prática de técnicas específicas para constituírem a base dos VLE e de outras condições de licenciamento, com vista a evitar e, quando tal não seja possível, a reduzir as emissões e o impacte no ambiente no seu todo, considerando-se o seguinte:
 - a) «Melhores», as técnicas mais eficazes para alcançar um nível geral elevado de proteção do ambiente no seu todo;
 - b) «Técnicas», o modo como a instalação é projetada, construída, conservada, explorada e desativada, bem como as técnicas, incluindo tecnologias, utilizadas no processo de produção;
 - c) «Disponíveis», as técnicas desenvolvidas a uma escala que possibilite a sua aplicação no contexto do sector económico em causa em condições económica e tecnicamente viáveis, tendo em conta os custos e os benefícios, quer sejam ou não utilizadas ou produzidas a nível nacional, desde que acessíveis ao operador em condições razoáveis.

MTD x NQA

- Artigo 31/3 - Se para cumprimento de um objetivo de qualidade ambiental forem exigíveis condições mais restritivas do que as previsivelmente obtidas com a utilização das MTD, a licença deve prever **condições suplementares** para atingir o mesmo efeito.



O “semáforo”

- As dispensas
- Os projetos das listas
- Os projetos fora das listas
- Salami slacing
- Efeitos cumulativos
- **As ampliações**
- **As alterações**
- As prorrogações e renovações

Artigo 1.º Objeto e âmbito de aplicação

AIA

- 4 - São ainda sujeitas a AIA, nos termos do presente decreto-lei: a) Qualquer alteração ou ampliação de projetos incluídos no anexo I se tal alteração ou ampliação, em si mesma, corresponder aos limiares fixados no referido anexo;
- b) Qualquer alteração ou ampliação de projetos enquadrados nas tipologias do anexo I ou do anexo II, já autorizados, executados ou em execução e que não tinham sido anteriormente sujeitos a AIA, quando:
 - i) Tal alteração ou ampliação, em si mesma, corresponda ao limiar fixado para a tipologia em causa; ou
 - ii) O resultado final do projeto existente com a alteração ou ampliação prevista atinja ou ultrapasse o limiar fixado para a tipologia em causa e tal alteração ou ampliação seja, em si mesma, igual ou superior a 20% da capacidade instalada ou da área de instalação do projeto existente, ou sendo inferior, seja considerado, com base em análise caso a caso nos termos do artigo 3.º, como suscetível de provocar impacte significativo no ambiente; ou
 - iii) Não estando fixado limiar para a tipologia em causa, tal alteração ou ampliação seja considerada, com base em análise caso a caso nos termos do artigo 3.º, como suscetível de provocar impacte significativo no ambiente.

Artigo 1.º Objeto e âmbito de aplicação

AIA

- c) Qualquer alteração ou ampliação de projetos incluídos no anexo I ou no anexo II, anteriormente sujeitos a AIA e já autorizados, executados ou em execução, que:
 - i) Corresponda a um aumento de 20% do limiar e que seja considerada, com base em análise caso a caso nos termos do artigo 3.º, como suscetível de provocar impacte significativo no ambiente; ou
 - ii) Não estando fixado limiar para a tipologia em causa ou não se caracterizando a alteração ou ampliação por um aumento desse limiar, seja considerada, com base em análise caso a caso nos termos do artigo 3.º, como suscetível de provocar impacte significativo no ambiente.

Artigo 19.º Alteração da instalação

PCIP

- 1 - Consideram-se alterações de exploração para efeitos de LA:
 - a) A modificação das características ou do funcionamento ou uma ampliação da instalação que possa ter consequências no ambiente, nomeadamente as que induzam um efeito relevante nas condições especificamente estabelecidas na LA emitida;
 - b) A alteração substancial nas atividades desenvolvidas numa instalação que corresponda aos limiares estabelecidos no anexo I;
 - c) A transmissão, a qualquer título, da exploração ou propriedade de parte da instalação, sujeita a uma mesma LA;
 - d) A atualização da LA decorrente do disposto no n.º 7.
- 3 - Em caso de alteração substancial da instalação, no prazo de 15 dias a contar da data da receção do pedido previsto no número anterior, a APA, I.P., comunica à EC a necessidade de o operador desencadear o pedido de LA.

Artigo 19.º Alteração da instalação

PCIP

- 7 - Sem prejuízo do disposto no n.º 1, o operador deve requerer, através da EC, a atualização da LA da instalação, sempre que:
 - a) Sejam publicadas decisões sobre as conclusões MTD referentes à atividade principal da instalação, no prazo máximo de 4 anos após a sua publicação;
 - b) A evolução das MTD permitir uma redução significativa das emissões, nos casos em que a instalação não esteja abrangida por nenhuma das conclusões MTD;
 - c) A poluição causada pela instalação for tal que exija a revisão dos VLE estabelecidos na licença ou a fixação de novos VLE;
 - d) Ocorram alterações significativas das MTD que permitam uma redução considerável das emissões, sem impor encargos excessivos;
 - e) A segurança operacional do processo ou da atividade exija a utilização de outras técnicas;
 - f) Alterações legislativas que assim o exijam.

O “semáforo”

- As dispensas
- Os projetos das listas
- Os projetos fora das listas
- Salami slacing
- Efeitos cumulativos
- As ampliações
- As alterações
- **As prorrogações e renovações**

AIA Artigo 24.º Prorrogação da DIA e da decisão sobre a conformidade ambiental do projeto de execução

1 - O pedido de prorrogação da validade da DIA ou da validade da decisão sobre a conformidade ambiental do projeto de execução deve ser formulado junto da autoridade de AIA antes do termo do prazo de caducidade da DIA ou da decisão da conformidade ambiental do projeto de execução.

2 - O proponente deve instruir o pedido de prorrogação da DIA ou da decisão sobre a conformidade ambiental do projeto de execução, acompanhado da fundamentação da necessidade de prorrogação e de informação sobre a manutenção das condições essenciais que presidiram à emissão da decisão, designadamente no que se refere à situação do ambiente potencialmente afetado pelo projeto.

3 - A decisão de prorrogação do prazo de validade da DIA é proferida pela autoridade de AIA, no prazo máximo de 60 dias a contar da data do pedido, e comunicada à entidade licenciadora ou competente para a autorização e ao proponente.

7 - O pedido de prorrogação da DIA ou da decisão sobre a conformidade ambiental do projeto de execução só pode ser deferido por uma única vez e caso se mantenham válidas as condições que presidiram à emissão das mesmas, designadamente no que se refere à situação do ambiente potencialmente afetado pelo projeto.

PCIP Artigo 21.º Renovação de licenças

- 1 - O operador envia à APA, I.P., através da EC, até seis meses antes do termo do prazo de validade fixado na respetiva licença, os elementos que instruíram o pedido de licenciamento que careçam de atualização, com vista à renovação das licenças.
- 4 - Se o operador informar que não existem alterações na instalação, a licença é renovada por igual período, sendo previamente realizada vistoria se esta for considerada necessária ou quando seja obrigatória, nos termos do capítulo IV. 5 - O disposto no presente artigo não dispensa o operador da entrega do relatório de base previsto no n.º 1 do artigo 42.º, quando aplicável

Antijuridicidades

- Total falta de AIA/LA
- Os requisitos procedimentais
- Os prazos
- O “semáforo”
- **A coerência**

O que pode revelar antijuridicidades: A coerência entre os documentos

- | | |
|-----------------|-----------------------------------|
| • PDA | • DIA/DECAPE |
| • EIA / RNT | • TURH |
| • (Parecer CA) | • TEGEE |
| • DIA | • MTD |
| • RECAPE | • Pedido de LA/LE |
| • (Parecer CA) | • Decisão sobre o pedido de LA/LE |
| • DECAPE | • LA/LE |
| • MONITORIZAÇÃO | |

AIA**Coerência**

- Artigo 16.º Parecer final e emissão da DIA
- 1 - A CA, tendo em conta os pareceres técnicos recebidos, a apreciação técnica do EIA, o relatório da consulta pública e outros elementos de relevante interesse constantes do processo, elabora o parecer técnico final do procedimento de AIA e remete-o à autoridade de AIA, para preparação da proposta de DIA, até 15 dias antes do termo dos prazos fixados no n.º 2 do artigo 19.º

PCIP**Artigo 8.º Regras vinculativas gerais e condições técnicas padronizadas**

- 1 - Sempre que existam regras vinculativas gerais aprovadas, as licenças podem incluir apenas uma referência às mesmas.
- 2 - As regras vinculativas gerais aplicáveis às instalações previstas no anexo I baseiam-se nas MTD, sem impor a utilização de técnicas ou tecnologias específicas, nos termos dos artigos 30.º e 41.º, e são atualizadas atendendo à evolução das MTD e a publicação das conclusões MTD.
- 3 - A APA, I.P., pode definir, sempre que possível, condições técnicas padronizadas por tipo de atividade e ou operação que constitua objeto de autorização, licença ou parecer nas áreas da respetiva atuação.
- 4 - As condições padronizadas mencionadas no número anterior são aprovadas por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas técnica em causa e do ambiente e são disponibilizadas no balcão único.
- 5 - Para adotar as condições técnicas padronizadas aprovadas no domínio das atividades e ou operações a desenvolver na sua instalação, o operador submete ao balcão único declaração de responsabilidade pelo cumprimento integral das respetivas obrigações e condições, em conformidade com o definido no despacho referido no número anterior







- jj) «Licença padronizada», licença ou autorização que incorpora condições técnicas padronizadas por tipo de atividade prevista no presente decreto-lei e aprovadas por despacho dos membros do Governo responsáveis pela área técnica em causa e do ambiente e que dispensa a permissão administrativa nesse domínio, substituída por termo de responsabilidade de cumprimento de todas aquelas condições técnicas padronizadas;

eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/

Best available techniques Reference document (BREFs) developed under the IPPC Directive and the IED








Code	Adopted/Published Document	Formal draft (*)	Meeting report	Estimated review start (**)
CER	BREF (08.2007)			
CWW	BREF (02.2003)	FD (07.2014)	MR (06.2008)	
EFS	BREF (07.2006)			
ENE	BREF (02.2009)			
FMP	BREF (12.2001)			Review on hold
FDM	BREF (08.2006)		MR (10.2014)	
ICS	BREF (12.2001)			
IRPP	BREF (07.2003)	FD (08.2015)	MR (06.2009)	
IS	BATC (03.2012) BREF			
LCP	BREF (07.2006)	D1 (06.2013)	MR (10.2011)	
LVIC-AAF	BREF (08.2007)			
LVIC-S	BREF (08.2007)			

	Large Volume Organic Chemical Industry	LVOC	BREF (02.2003)	D1 (04.2014)	MR (12.2010)	
	Manufacture of Glass	GLS	BATC (03.2012) BREF			
	Manufacture of Organic Fine Chemicals	OFC	BREF (08.2006)			
	Non-ferrous Metals Industries	NFM	BREF (12.2001)	FD (10.2014)	MR (09.2007)	
	Production of Cement, Lime and Magnesium Oxide	CLM	BATC (04.2013) BREF			
	Production of Chlor-alkali	CAK	BATC (12.2013) BREF			
	Production of Polymers	POL	BREF (08.2007)			
	Production of Pulp, Paper and Board	PP	BATC (09.2014) BREF			
	Production of Speciality Inorganic Chemicals	SIC	BREF (08.2007)			
	Refining of Mineral Oil and Gas	REF	BATC (10.2014) BREF			
	Slaughterhouses and Animals By-products Industries	SA	BREF (05.2005)			
	Smitheries and Foundries Industry	SF	BREF (05.2005)			
	Surface Treatment Of Metals and Plastics	STM	BREF (08.2006)			

	Textiles Industry	TXT	BREF (07.2003)			
	Waste Incineration	WI	BREF (08.2006)		MR (01.2015)	Review started
	Waste Treatment	WT	BREF (08.2006)	D1 (12.2015)	MR (11.2013)	
	Wood-based Panels Production	WBP	BATC (11.2015)	FD (07.2014)	MR (11.2011)	
Reference Document (REFs)		Code	Adopted Document	Formal draft (*)	Meeting report	Estimated review start
	Economics and Cross-media Effects	ECM	REF (07.2006)			
	Monitoring of emissions from IED-installations	ROM	REF (07.2003)	FD (10.2013)		

(*) Formal draft of (B)REFs have no legal value. They only reflect work in progress and are available for information only to those interested in the exchange of information under Article 13(1) of the IED.

(**) For further indications, please consult the latest iteration in the EIPPCB work programme for the revision of BAT reference documents (BREF); the EIPPCB work programme updates can be found by following the works of the IED art. 13 forum.

-  BREF or REF, indicates that a document has been published by the European Commission under the IED (post 2010). Under Adopted Document, both the BREF and the related BAT conclusions can be found.
-  FD, indicates that the document has been sent to the IED Article 13 Forum for its opinion.
-  D1/D2/D3, indicates the latest formal draft which is available.
-  Indicates that work has started but a draft is not yet available.
-  Indicates work is planned to commence in the year shown but has not yet started.
-  BREF or REF, indicates that a document has been formally adopted by the European Commission under the IPPC Directive (2008/1/EC).
-  Indicates that work has not yet started.

Vídeo da apresentação

The image shows a video player interface. At the top, the logo for 'CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS' is displayed in black and red text. Below the logo, contact information is provided: 'Largo do Limoeiro 1149-048 - Telef.: 218845600 - Fax: 218845615 Email: cej@mail.cej.mj.pt | www.cej.mj.pt'. A black banner below the contact info contains the text 'Temas de Direito Administrativo' on the left, 'Alexandra Aragão, Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimb...' in the center, and 'Centro de Estudos Judiciários - Sala de Vídeo 19.02.2016 15:15' on the right. The main video area shows a woman, Alexandra Aragão, sitting at a table with a laptop and a microphone. A name tag in front of her reads 'Alexandra Aragão'. Below the video frame is a playback control bar with a progress indicator at 00:03:00 and a total duration of 01:03:03. At the bottom of the player, there are logos for 'FCT' (Fundação para a Ciência e a Tecnologia) and 'FCCN' (Comissão Nacional de Arbitragem), along with the website 'www.fccn.pt'.

➔ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/2ijwjmmn7n/flash.html?locale=pt>

18.

**O novo regime
das contraordenações
ambientais e do ordenamento
do território**

Leones Dantas



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

O NOVO REGIME DAS CONTRAORDENAÇÕES AMBIENTAIS E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Leones Dantas*

Vídeo da apresentação

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS
Largo do Limoeiro 1149-048 - Telef.: 218845600 - Fax: 218845615 Email: cej@mail.cej.mj.pt | www.cej.mj.pt

Temas de Direito Administrativo | Leones Dantas, Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça: O novo regime das contraordenações ambientais e do ordenamento do território (PT.2) | Centro de Estudos Judiciários - Sala de Vídeo | 26.02.2016 16:45

DATA JURIS JUSTIÇA

Leones Dantas
O novo regime das contraordenações ambientais e do ordenamento do território

00:05:29 - 00:18:59

FCT | FCCN | www.fccn.pt

→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/28f4ioeo6v/flash.html?locale=pt>

* Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

19.

Regime jurídico da delimitação das áreas de reabilitação urbana. A obrigação de reabilitar e o seu incumprimento. A realização de obras coercivas, a expropriação e a venda forçada de imóveis em áreas de reabilitação urbana

Jaime Valle



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

19. Regime jurídico da delimitação das áreas de reabilitação urbana. A obrigação de reabilitar e o seu incumprimento. A realização de obras coercivas, a expropriação e a venda forçada de imóveis em áreas de reabilitação urbana

REGIME JURÍDICO DA DELIMITAÇÃO DAS ÁREAS DE REABILITAÇÃO URBANA. A OBRIGAÇÃO DE REABILITAR E O SEU INCUMPRIMENTO. A REALIZAÇÃO DE OBRAS COERCIVAS, A EXPROPRIAÇÃO E A VENDA FORÇADA DE IMÓVEIS EM ÁREAS DE REABILITAÇÃO URBANA

Jaime Valle*

Vídeo da apresentação



→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/2hrviy84nb/flash.html>

* Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

20.

**Regime da caducidade, renovação,
transmissão da posição do titular do
direito e da revogação por mérito, por
alteração das circunstâncias e por ilegalidade
superveniente**

Bernardo Azevedo



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

20. Regime da caducidade, renovação, transmissão da posição do titular do direito e da revogação por mérito, por alteração das circunstâncias e por ilegalidade superveniente

REGIME DA CADUCIDADE, RENOVAÇÃO, TRANSMISSÃO DA POSIÇÃO DO TITULAR DO DIREITO E DA REVOGAÇÃO POR MÉRITO, POR ALTERAÇÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS E POR ILEGALIDADE SUPERVENIENTE

Bernardo Azevedo*

Vídeo da apresentação

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS Largo do Limoeiro 1149-048 - Telef.: 218845600 - Fax: 218845615 Email: cej@mail.cej.mj.pt | www.cej.mj.pt

Temas de Direito Administrativo Bernardo Azevedo, Assistente da Faculdade de Direito da Universidade Nacional da Propriedade Industrial - Auditório de Coimb... 15.05.2015 11:00

DATAJURIS JUSTIÇA

Lisboa

Bernardo Azevedo

Regime da caducidade, renovação, transmissão da posição do titular do direito e da revogação Azen

00:00:32 - 01:05:47

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia FCCN Faculdade de Ciências Sociais www.fccn.pt

→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/7xefxcgd0/flash.html>

* Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Título:

Direito do Urbanismo - 2014-2017

Ano de Publicação: 2018

ISBN: 978-989-8815-96-5

Série: Formação Contínua

Edição: Centro de Estudos Judiciários

Largo do Limoeiro

1149-048 Lisboa

cej@mail.cej.mj.pt