



MARTA SOFIA SARAIVA CARRASCO

Relatório de estágio curricular realizado na Câmara Municipal de Sintra

(Departamento de Gestão do Território da Câmara Municipal de Sintra)

Relatório de estágio apresentado à Nova School of Law como trabalho final de 2.º ciclo conducente à obtenção do grau de Mestre em Direito na especialidade de Direito Público

Orientadora da Nova School of Law:

Professora Doutora Vera Eiró

Orientadora da Câmara Municipal de Sintra:

Dr.^a Helga Boal Ventura

Março de 2023

MARTA SOFIA SARAIVA CARRASCO

**Relatório de estágio curricular realizado na Câmara
Municipal de Sintra**
(Departamento de Gestão do Território (DGT) da Câmara Municipal de
Sintra)

Relatório de estágio apresentado à Nova
School of Law como trabalho final de 2.º
ciclo conducente à obtenção do grau de
Mestre em Direito na especialidade de
Direito Público

Orientadora da Nova School of Law:

Professora Doutora Vera Eiró

Orientadora da Câmara Municipal de Sintra:

Dr.ª Helga Boal Ventura

Março de 2023

DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO DE ANTI-PLÁGIO

Declaro por minha honra que o trabalho que apresento é original e que todas as minhas citações estão corretamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui uma grave falta ética e disciplinar.

Lisboa, março de 2023


(Marta Sofia Saraiva Carrasco)

Agradecimentos

Em primeiro lugar, quero deixar o meu profundo e sentido agradecimento a todos aqueles que me acompanharam, apoiaram e contribuíram para a concretização deste Relatório.

Aos pais e ao irmão agradeço, pelo apoio e força constante que sempre me transmitiram, não só nesta etapa tão marcante do meu percurso académico, como também durante todos os outros momentos da minha vida. Pelo amor, conforto e segurança de uma família sem igual como a minha, obrigada. Sem eles, nada disto seria possível. À avó, à tia, aos tios e à prima, agradeço pelo cuidado, apoio e esperança que sempre depositaram em mim.

Ao meu namorado Nelson agradeço por todo o amor, companheirismo e apoio incondicional que desde sempre me ofereceu. Pela sua enorme paciência, compreensão e disponibilidade. Não há palavras para expressar a gratidão que sinto por tê-lo sempre a meu lado.

À Exma. Professora Doutora Vera Eiró um especial agradecimento pela orientação, acompanhamento e dedicação durante todo o meu percurso. Será sempre uma referência para mim.

À Câmara Municipal de Sintra, por me ter acolhido numa altura tão crítica para prosseguir com estágios curriculares, em plena pandemia mundial, que o fez, com a maior das simpatias e disponibilidade, e em especial ao Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Sintra, Dr. Basílio Horta e à Exma. Senhora Vereadora Ana Isabel Neves Duarte, por terem permitido a realização deste estágio.

Um especial agradecimento à minha orientadora de estágio no DGT, Ilustre Jurista Dr.^a Helga Ventura, por toda a dedicação e apoio prestado, pela paciência e partilha de conhecimento, pelo respeito que sempre me demonstrou e pela sua amizade. À minha colega Dra. Inês Calisto, agradeço pelo apoio, companheirismo e amizade, e pela partilha do fascínio pelo direito do urbanismo. A todos os engenheiros, urbanistas, arquitetos e técnicos administrativos, que tive oportunidade de conhecer, agradeço toda a disponibilidade e simpatia.

Por fim, um especial agradecimento à Nova School of Law, que me deu a oportunidade de escolher o caminho que me fez mais sentido seguir. Esta experiência fez de mim uma pessoa mais completa e realizada e, sem dúvida, para sempre uma apaixonada pelo Direito do Urbanismo.

Abreviaturas

AUGI – Áreas Urbanas de Génese Ilegal.

CC – Código Civil, aprovado pelo [DL n.º 47 344 de 25 de novembro de 1966](#), e alterado por último pela [Lei n.º 8/2022, de 10 de janeiro](#).

CM – Câmara Municipal.

CMS – Câmara Municipal de Sintra.

CP – Comunicação Prévia.

CPA – Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo [DL n.º 4/2015, de 07 de janeiro](#), alterado por último pela [Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro](#).

CRP – Constituição da República Portuguesa.

DATA – Divisão de Apoio Técnico e Administrativo.

DGL1 e DGL 2 – Divisão de Gestão e Licenciamento.

DGLA - Divisão de Gestão e Licenciamento AUGI.

DGT – Departamento de Gestão do Território.

DLOT – Divisão de Licenciamento de Operações de Loteamento.

DPMF – Departamento de Polícia Municipal e Fiscalização.

DRE – Diário da República Eletrónico.

LAL – Lei das Autarquias Locais, [Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro](#), com as alterações introduzidas pela [Lei n.º 66/2020, de 04 de novembro](#).

LBPSOTU – Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, do Ordenamento do Território e Urbanismo, aprovada pela [Lei n.º 31/2014, de 30 de maio](#), com as alterações introduzidas pelo [DL n.º 52/2021, de 15 de junho](#).

Lei AUGI - Lei das Áreas Urbanas de Génese Ilegal, [Lei n.º 91/95, de 2 de setembro](#), com a redação que lhe foi conferida pela [Lei n.º 71/2021, de 04 de novembro](#).

LT – Loteamento.

PCM -Presidente da Câmara Municipal.

PDM – Plano Diretor Municipal.

PDMS – Plano Diretor Municipal de Sintra, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministro n.º 116/99 de 04 de outubro, que foi parcialmente ratificado pela Resolução do [Conselho de Ministros n.º 7-B/2020 de 20 de fevereiro](#), com alterações introduzidas pela [Declaração n.º 99/2020, de 11 de novembro](#), e com uma correção material publicada pelo [Aviso nº 21777/2021, de 18 de novembro](#).

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio](#), com as alterações introduzidas pelo [DL n.º 25/2021, de 29 de março](#).

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro](#), com as alterações introduzidas pela [Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro](#).

RMUES – Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação de Sintra.

STA – Supremo Tribunal Administrativo.

Vol. – Volume.

Modo de Citar

As citações indicadas no presente Relatório são feitas em nota de rodapé e estão de acordo com a Norma Portuguesa de documentação e informação – NP 405 (1 e 4).

A primeira citação de qualquer obra ou artigo contém o nome do autor, título completo, edição, local de publicação, editor, ano de publicação e página citada.

Na segunda citação e seguintes, os elementos referidos na primeira citação são apresentados de forma abreviada, fazendo-se apenas referência ao nome do autor, título da obra ou artigo e página citada.

Todas as bases de dados utilizadas estão devidamente identificadas através do título do documento e da hiperligação de acesso. Por vezes, é mencionada a data de consulta.

As obras bibliográficas referidas encontram-se organizadas por ordem alfabética do apelido do primeiro autor.

NÚMERO DE CARATERES DA DISSERTAÇÃO

Para os devidos efeitos declara-se que o corpo da presente dissertação contém 196.214 carateres, incluindo espaços e notas de rodapé.

Resumo

No âmbito do Mestrado de Direito Público da NOVA School of Law da Universidade Nova de Lisboa, foi realizado um estágio curricular no Departamento de Gestão e Território da Câmara Municipal de Sintra, que teve a duração de 5 meses, decorrendo de 17 de agosto de 2020 a 15 de janeiro de 2021.

O estágio teve como principais objetivos: a conclusão do Mestrado em Direito Público, conhecer a realidade do funcionamento de um Departamento da Câmara Municipal, nomeadamente o Departamento de Gestão e Território, perceber como se aplica na prática as disposições legais e os diferentes diplomas legais que existem no ordenamento jurídico português sobre as matérias de gestão e planeamento territorial e, também, adquirir experiência profissional para melhor integração futura no mercado de trabalho.

No presente relatório são abordados alguns dos conhecimentos teórico-práticos que se adquiriram durante o estágio e que foram aplicados e desenvolvidos nas atividades práticas realizadas, i) um parecer jurídico feito na sequência da recusa de uma instituição financeira do acionamento de uma garantia bancária autónoma à primeira solicitação, no âmbito de um pedido solicitado pela Câmara Municipal de Sintra, para se proceder à conclusão das obras de urbanização ii) um parecer jurídico relativo aos prazos e trâmites relacionados com o procedimento de comunicação prévia, iii) um parecer jurídico relativamente a uma garantia bancária autónoma e consequentes prazos e direitos que dessa decorrem para as partes envolvidas e iv) colaboração na revisão de alguns conceitos do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação de Sintra (RMUES).

Importa ainda referir que o relatório irá dividir-se em cinco partes: breve introdução ao relatório, sua estrutura e metodologia utilizada, uma segunda parte, que assenta no enquadramento da instituição acolhedora e da sua posição no Direito Administrativo, numa terceira parte é feito um enquadramento teórico sobre as atividades e procedimentos que se acompanharam no decurso do estágio, numa quarta parte serão abordadas as atividades práticas desenvolvidas ao longo do estágio e por fim serão feitas considerações finais.

Palavras-Chave: Câmara Municipal, Operações Urbanísticas, Loteamentos, Obras de Urbanização, Comunicação Prévia, Alvará, Licenciamento.

Abstract

In the scope of the Master's Degree in Public Law at NOVA School of Law, Universidade Nova de Lisboa, a 5-month internship at the Department of Management and Territory of the Sintra Municipality took place from August 17, 2020 to January 15, 2021.

The internship had as main objectives: the conclusion of the Master in Public Law, to know the reality of the functioning of a Municipality Department, namely the Department of Management and Territory, to perceive how the legal provisions and the different legal documents that exist in the Portuguese legal system on matters of management and territorial planning are applied in practice and also to acquire professional experience for a better future integration in the work market.

This report addresses some of the theoretical and practical knowledge that was acquired during the internship and which was applied and developed in the practical activities carried out, i) an assessment issued following the refusal of a financial institution to activate an autonomous bank guarantee on first demand, in the scope of a request submitted by the Sintra Municipality, in order to proceed with the conclusion of urbanization works ii) an assessment regarding the deadlines and procedures related to the procedure of prior communication, iii) an assessment on an autonomous bank guarantee and consequent deadlines and rights that arise from this for the parties involved and iv) collaboration in the review of some concepts of the Municipal Regulation of Urbanization and Building of Sintra (RMUES).

It is also important to mention that the report will be divided into five parts: a brief introduction to the report, its structure and methodology, a second part, which is based on the framework of the host institution and its position in Administrative Law, a third part is a theoretical framework on the activities and procedures that were followed during the internship, a fourth part will address the practical activities developed throughout the internship and finally final considerations will be made.

Keywords: City Council, Urban Planning Operations, Building Plots, Urbanization Works, Prior Notice, Permit, Licensing.

PARTE I - INTRODUÇÃO.....	1
1. Estrutura do Relatório/Plano de Estágio.....	2
2. Metodologia.....	2
PARTE II - ENQUADRAMENTO DA INSTITUIÇÃO E DO TRABALHO RELATADO.....	3
1. A administração autónoma, as autarquias e os municípios	3
2. O município de Sintra.....	5
3. Organograma dos serviços da Câmara Municipal de Sintra.....	8
4. O DGT e as suas unidades orgânicas flexíveis.....	9
a. A DLOT	10
b. A DGLA/AUGI.....	12
c. A DATA.....	13
d. O Setor de Apoio Jurídico ao DGT	13
e. A DGL1.....	13
PARTE III - ENQUADRAMENTO TEÓRICO	15
1. Enquadramento legislativo	15
1.1. Constituição da República Portuguesa	16
1.2. LBPSOTU	17
1.3. RJIGT	17
1.4. RJUE.....	18
2. Instrumentos de Gestão Territorial	19
2.1. Plano Diretor Municipal	20
2.1.1. Plano Diretor Municipal de Sintra	21
2.1.1.1. RMUE de Sintra.....	22
3. Operações Urbanísticas	24
3.1. Operações de Loteamento	24
3.2. Obras de Urbanização.....	25

3.2.1. A garantia bancária autónoma à primeira solicitação como forma de prestação da caução	27
3.3. A Edificação	30
4. Procedimentos urbanísticos	31
4.1. O Licenciamento.....	31
4.1.1. Licenciamento de Loteamento	32
4.2. Comunicação prévia	35
4.3. Caducidade urbanística.....	37
5. O Alvará	40
6. Áreas Urbanas De Génese Ilegal	42
6.1. Enquadramento	42
6.2. Reposição da Legalidade Urbanística.....	44
6.3. Loteamentos em AUGI.....	45
PARTE IV - Atividades Práticas do Estágio	46
1. Colaboração na instrução de procedimentos	46
1.1. A DLOT e os Processos de Operações de Loteamento	46
1.2. Caso 1 - A Toponímia e as Garantias bancárias	46
1.2.1. Enquadramento	46
1.2.2. Factualidade	47
1.2.3. Direito a aplicar.....	48
1.2.3.1. Da caducidade urbanística.....	48
1.2.3.2. Das garantias bancárias	49
1.2.4. Conclusões	51
1.3. Caso 2 - A Comunicação Prévia.....	52
1.3.1. Enquadramento	52
1.3.2. Factualidade	53
1.3.3. Direito a aplicar.....	54

1.3.3.1. O especial dever de verificação e controlo dos termos da execução da operação urbanística	57
1.3.4. Conclusões	58
1.4. Caso 3 - Denúncia da garantia bancária e a prescrição	59
1.4.1. Enquadramento	59
1.4.2. Factualidade	60
1.4.3. Direito a aplicar.....	62
1.4.3.1. As obras de urbanização e a caução	63
1.4.3.2. Da denúncia da garantia bancária	64
1.4.3.3. Do instituto da prescrição e da contagem dos prazos	67
1.4.3.4. Conclusão	68
2. A Revisão do RMUE de Sintra.....	69
2.1. Normas e conceitos analisados	70
2.1.1. Ruína	71
2.1.2. Dotação de Estacionamento	74
PARTE V - APRECIACÃO FINAL	76
BIBLIOGRAFIA	78
ANEXOS	82

PARTE I - INTRODUÇÃO

Durante a fase letiva do Mestrado em Direito Público, sentiu-se um enorme interesse em verificar como é que seria a aplicação prática dos conteúdos da disciplina de Direito do Urbanismo.

Por sua vez, na NOVA School of Law, para se concluir o segundo ciclo de estudos, os alunos de mestrado têm a oportunidade de escolher um de dois caminhos: realizar uma dissertação ou elaborar um trabalho final, que tenha por base a realização de um estágio profissional numa entidade à escolha do aluno.

Neste sentido, a Professora Doutora Vera Eiró, docente que lecionou a cadeira de Direito do Urbanismo e Orientadora do presente relatório, por ver o interesse que existia em conhecer a prática que estava para além da matéria que era lecionada nas aulas do mestrado, sugeriu, e bem, que se optasse por realizar um estágio num serviço municipal, no departamento referente à área do Urbanismo e Gestão de Território, por forma a satisfazer a curiosidade e interesse pela área do Direito do Urbanismo.

Deste modo, conciliando a excelente oportunidade que a NOVA School of Law proporciona aos seus alunos de poderem concluir um ciclo tão importante da sua formação académica de uma forma mais prática, inovadora e moderna, com o fervoroso interesse em ver a aplicação prática dos conhecimentos adquiridos na cadeira de Direito do Urbanismo, optou-se por realizar o estágio curricular e apresentar o proceder à realização do Relatório em apreço.

Pelo que, a hipótese de realizar o Estágio Profissional no Departamento de Gestão e Território na Câmara Municipal da localidade onde a Autora reside veio ao encontro da satisfação dessa curiosidade e interesse que surgiu durante o período de aulas teórico-práticas da Faculdade.

Note-se que a elaboração deste relatório revelou-se como uma tarefa de grande importância, não só em termos de crescimento a nível profissional, na medida em que possibilitou à aprendizagem de novas competências, como também a nível pessoal serviu para aprender a lidar e gerir algumas limitações e maiores dificuldades sentidas durante o estágio, acabando assim esta experiência por possibilitar a descoberta de mecanismos que permitissem superar essas vicissitudes e melhorar desempenho/*performance* e carácter.

Salienta-se a informação de que, este estágio, decorreu durante a fase de pandemia que se deveu à COVID-19. O que significa que, inicialmente tinha sido pensado, em

conjunto com a Ilustre Orientadora do DGT da Câmara Municipal de Sintra, Dra. Helga Ventura, um plano e uma abordagem diferente daquele que se veio a concretizar.

Deve dizer-se que, embora não se tenha percorrido todas as áreas que tinham sido pensadas acompanhar, durante os meses em que decorreu o estágio (por causa das contingências e limitações impostas pela própria situação da pandemia), o estágio mostrou-se, à mesma, uma experiência muito útil e enriquecedora.

1. Estrutura do Relatório/Plano de Estágio

Este relatório baseia-se nos conhecimentos adquiridos durante o período de estágio no DGT da Câmara Municipal de Sintra, complementados pelo estudo e análise de algumas obras, pareceres e artigos realizados no âmbito do Direito do Urbanismo e Gestão do Território. Nesta perspetiva, este relatório encontra-se dividido em 5 partes:

A primeira parte será feita uma breve introdução ao Relatório, à estrutura do mesmo e à metodologia utilizada.

A segunda parte, não só enquadrará em termos gerais a entidade acolhedora, como também a integrará na matéria de Direito Administrativo.

Na terceira parte serão enquadrados os conteúdos teóricos inerentes às atividades praticadas pelos técnicos que se acompanharam durante o estágio, com algum destaque nos procedimentos relacionados com as operações de loteamento.

Na quarta parte do Relatório, serão abordadas as atividades práticas desenvolvidas ao longo do estágio.

2. Metodologia

No decorrer do estágio realizou-se uma observação participante, embora em certos momentos, a título de exemplo, nos primeiros dias de estágio, se tenha mantido uma postura meramente observadora, passando só pela leitura, consulta e absorção de informação dos processos que estavam já a ser analisados pelos diversos profissionais que se acompanhou durante o estágio.

Ao longo do tempo, foram-se construindo as algumas notas elementares e registando todas as observações para, numa fase posterior poder inferi-las e fundamentá-las.

Note-se que, com o objetivo de aproximar o leitor à forma como se assimilou e interiorizou grande parte dos conhecimentos que se adquiriu ao longo desta experiência

prática curricular, serão apresentados esquemas sobre o conteúdo abordado, que seguirão como anexos a este Relatório.

PARTE II - ENQUADRAMENTO DA INSTITUIÇÃO E DO TRABALHO RELATADO

1. A administração autónoma, as autarquias e os municípios

Primeiramente, importa referir que o estágio que deu origem ao presente relatório decorreu na Câmara Municipal de Sintra, no Departamento de Gestão do Território. Neste sentido, entendeu-se relevante proceder a um breve enquadramento teórico do relatório em apreço, no âmbito da atividade administrativa pública¹.

Com efeito, à luz das palavras de João Caupers e Vera Eiró “*a atividade administrativa pública é desenvolvida em parte no âmbito do Estado e em parte fora deste*”². Conjugando esta afirmação com o disposto no artigo 199.º, alínea d) da CRP, entende-se que a Administração Pública, no seu sentido material, se reparte em duas categorias: administração estadual³ e administração autónoma⁴.

Na sequência das categorias mencionadas, entendeu-se também que aquela que merece destaque é a que engloba em si o Departamento de Gestão do Território onde se realizou o estágio, isto é, a administração autónoma.

A administração autónoma assim se designa pelo facto de ser constituída por pessoas coletivas que não foram instituídas pelo Estado e que prosseguem interesses públicos próprios das coletividades que as criaram⁵.

A par das categorias elencadas *supra*, importa também observar os tipos de poderes que o Governo - considerado pela Constituição, nos termos do artigo 182.º, como o

¹ Relativamente a este conceito, considerou-se relevante adotar a distinção elaborada pelo Professor Doutor João Caupers e pela Professora Doutora Vera Eiró, entre o conceito de atividade administrativa pública (ou Administração Pública em sentido material) e o conceito de organização administrativa pública (ou Administração Pública em sentido orgânico), vide CAUPERS, João; EIRÓ, Vera, *Introdução ao Direito Administrativo*, 12ª edição, Âncora Editora, Lisboa, 2016, p. 116.

² Cfr. CAUPERS, João; EIRÓ, Vera, *Introdução...*, p. 116.

³ Esta, por sua vez, subdivide-se na administração direta e na administração indireta ou instrumental. Neste sentido vide CAUPERS, João; EIRÓ, Vera, *Introdução...*, p. 116.

⁴ Cfr. AMARAL, Diogo Freitas de, *Curso de Direito Administrativo* Vol. I, Edições Almedina .SA, 4ª edição, Coimbra, Edições Almedina, 2020, p. 359.

⁵ Cfr. CAUPERS, João; EIRÓ, Vera, *Introdução...*, p.131.

órgão superior da administração pública, - pode exercer sobre esta - a administração do Estado.

Nesta medida, este órgão exerce um *poder de direção* para com a administração direta, um *poder de superintendência* e *tutela* perante a administração indireta e, sobre a administração autónoma, possui o *poder de tutela*, o que significa que só a pode fiscalizar - as entidades públicas que a constituem-, não podendo dirigi-la ou orientá-la⁶.

Assim, e à luz do artigo 235.º da CRP, entende-se, logicamente, a integração das autarquias locais no núcleo de entidades que fazem parte da administração autónoma na medida em que, as mesmas não são o Estado, não pertencem ao Estado⁷; são autónomas, embora possam ser fiscalizadas por este.

Diante deste enquadramento, compreende-se que as autarquias “(...) são *pessoas coletivas de base territorial correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, que asseguram a prossecução de interesses comuns resultantes da proximidade geográfica, mediante a atividade de órgãos próprios representativos das populações*”⁸.

A sua autonomia acompanha o preceituado no artigo 6.º, n.º 1 da nossa Constituição, que indica que “o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública” - princípio da autonomia local⁹.

No que ainda diz respeito ainda às autarquias locais, e nos termos do artigo 236.º, n.º 1 da CRP é feita referência às três categorias que as dividem: as freguesias, os municípios e as regiões administrativas¹⁰.

Por sua vez, os municípios são considerados como a categoria mais importante das que constituem as autarquias locais. Essa importância manifesta-se nos mais variados ramos¹¹, quer do ponto de vista histórico, uma vez que antecedem a fundação de Portugal, quer do ponto de vista jurídico, dado que o direito administrativo português

⁶ Cfr. AMARAL, Diogo Freitas de, *Curso de Direito Administrativo* Vol. I, Edições Almedina .SA, 4ª edição, Coimbra, Edições Almedina, 2020, p.361.

⁷ Neste sentido AMARAL, *Curso...*, Vol.I, pp. 408-409, “As autarquias locais não fazem parte do Estado, não são o Estado, não pertencem ao Estado. São entidades independentes e completamente distintas do Estado - embora possam por ele ser fiscalizadas, controladas ou subsidiadas”.

⁸ Cfr. CAUPERS, João; EIRÓ, Vera, *Introdução...*, p. 132.

⁹ Cfr. CAUPERS, João; EIRÓ, Vera, *Introdução...*, p. 132.

¹⁰ *Idem*, p. 134.

¹¹ Cfr. AMARAL, *Curso...*, Vol.I, p.450.

teve como base um direito municipal¹², quer do ponto de vista político, por se considerarem um limite “às tendências tentaculares de onipotência do Estado e do poder central”¹³.

Assim, o município, como figura-modelo da administração autónoma, e, portanto, pessoa coletiva distinta da pessoa coletiva Estado, engloba em si órgãos próprios que procedem à prossecução dos interesses da pessoa coletiva em causa¹⁴. Esses órgãos são: a Assembleia Municipal, o Presidente da Câmara e a Câmara Municipal.

2. O município de Sintra

No município de Sintra, o órgão executivo - a Câmara Municipal - é composto pelo Presidente da Câmara Municipal e por 10 vereadores¹⁵. No que diz respeito ao estágio que serviu de base para o presente relatório, confirma-se que aquele decorreu num dos Departamentos/Pelouros que pertence à vereação da Excelentíssima Senhora Vereadora Ana Duarte¹⁶ - Departamento de Gestão do Território.

Importa sublinhar que a Câmara Municipal de Sintra tem como principal objetivo “definir e executar políticas que promovam o desenvolvimento do Concelho em diferentes áreas”¹⁷.

Prevê o legislador no n.º 1 do artigo 9.º em articulação com o artigo 10.º do DL n.º 305/2009, de 23 de outubro, na redação dada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que a organização interna dos serviços municipais deve seguir um de dois modelos: estrutura hierarquizada ou estrutura matricial.

Assim, e tendo em conta que se observou de perto, durante o estágio, a organização de alguns serviços da Câmara Municipal de Sintra, entendeu-se que a mesma se apresenta mediante uma estrutura hierarquizada, o que significa que, e à luz do disposto no n.º 1 do artigo 10.º do DL n.º 305/2009, de 23 de outubro, na redação dada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, os serviços da mesma constituem-se em unidades orgânicas nucleares e em unidades orgânicas flexíveis.

O Decreto-Lei estabelece, ainda no mesmo artigo, no seu n.º 2, que “a estrutura nuclear do serviço é composta por direções ou por departamentos municipais”. E o seu

¹² Cfr. AMARAL, *Curso...*, Vol.I, , p.451.

¹³ Cfr. AMARAL, *Curso...*, Vol.I, , pp.450-451.

¹⁴ Cfr. AMARAL, *Curso...*, Vol.I, , p.477.

¹⁵ Informação disponível em: <https://cm-sintra.pt/institucional/camara-municipal>.

¹⁶ Informação disponível no organograma disponível na página 18 deste relatório.

¹⁷ Informação disponível em: <https://cm-sintra.pt/institucional/camara-municipal>.

n.º 3 estabelece ainda que “a estrutura flexível é composta por unidades orgânicas flexíveis, dirigidas por um chefe de divisão municipal”.

Neste sentido, pode observar-se que o organograma que ora se apresenta em seguida, relativo à estrutura hierarquizada da Câmara Municipal de Sintra corresponde exatamente ao que está previsto no que se transcreveu anteriormente do DL n.º 305/2009, de 23 de outubro, na redação dada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.

Tenha-se ainda como referência o disposto no artigo 12.º do Despacho n.º 9895, de 15 de novembro de 2017. Assim: “a) Para a prossecução das atribuições do Município e das competências da Câmara Municipal de Sintra, a organização interna dos serviços municipais obedece ao modelo de estrutura hierarquizada, constituída pelas seguintes unidades orgânicas nucleares: 1 - Direção Municipal de Planeamento, Ambiente e Intervenção no Espaço Público, a qual integra: 1.1 - Departamento de Obras Municipais e Intervenção no Espaço Público; 1.2 - Departamento de Ambiente, Projetos e Fiscalização; 1.3 - Departamento de Gestão de Edifícios Municipais; 2 - Departamento de Gestão do Território; 3 - Departamento de Administração, Finanças e Património; 4 - Departamento de Recursos Humanos; 5 - Departamento de Solidariedade e Inovação Social; 6 - Departamento de Educação, Juventude e Desporto; 7 - Departamento de Turismo e Cultura; 8 - Departamento Jurídico; 9 - Departamento de Contratação Pública. 10 - Departamento de Segurança e Emergência; 11 - Gabinete de Mobilidade e Transportes; b) A presente estrutura nuclear contempla um total de: 1 Direção Municipal, 12 Departamentos Municipais e 1 Gabinete equiparado a Direção Municipal.”

Revela-se, também, importante mencionar em seguida que, à luz do artigo 20.º do Despacho n.º 5503, Diário da República, 2.ª série, n.º 93, de 13 de maio de 2020¹⁸, no DGT enquadra-se a ação das seguintes unidades orgânicas flexíveis: “1 - *Divisão de Apoio Técnico e Administrativo*; 2 - *Divisão de Gestão e Licenciamento 1*; 3 - *Divisão de Gestão e Licenciamento 2*; 4 - *Divisão de Licenciamento de Operações de Loteamento*; 5 - *Divisão de Gestão e Licenciamento AUGI*”.

Antes de se proceder a uma breve abordagem sobre as Divisões às quais se teve acesso e que se acompanhou durante o estágio, importa mencionar que as atribuições¹⁹

¹⁸ [Despacho n.º 5503, Diário da República, 2.ª série, n.º 93, de 13 de maio de 2020.](#)

¹⁹ Segundo CAUPERS, João; EIRÓ, Vera, *Introdução...*, p. 151, “**Atribuições** são os fins que a lei comete às pessoas coletivas; **competências** são os poderes jurídicos de que os órgãos de uma pessoa coletiva dispõem para prosseguirem as atribuições desta; **missões** são as tarefas desenvolvidas pelos diversos serviços públicos.”; Ainda neste sentido AMARAL, *Curso...*, Vol. I, p.639, “«Atribuições» são, por

relativas às unidades que integram a estrutura nuclear e flexível dos Serviços Municipais do Município de Sintra encontram-se nos seguintes diplomas:

- Despacho n.º 9895, Diário da República, 2.ª série, n.º 220, de 15 de novembro de 2017, pp. 25848 - 25877²⁰;
- Despacho n.º 11917, Diário da República, 2.ª série, n.º 238, de 11 de dezembro de 2018, pp. 33223 - 33228²¹;
- Despacho n.º 5503, Diário da República, 2.ª série, n.º 93, de 13 de maio de 2020, pp. 179 - 189²².

consequente, os fins ou interesses que a lei incumbe as pessoas coletivas públicas de prosseguir. Para o fazerem, as pessoas coletivas públicas precisam de poderes - são os chamados poderes funcionais. Ao conjunto de poderes funcionais chamamos competência”.

²⁰ Disponível em <https://dre.pt/home/>.

²¹ Disponível em <https://dre.pt/home/>.

²² Disponível em <https://dre.pt/home/>.

4. O DGT e as suas unidades orgânicas flexíveis

No primeiro dia de estágio, a Diretora do Departamento de Gestão do Território, teve a amabilidade de apresentar todas as Divisões do Departamento e de fazer uma breve exposição sobre o trabalho que decorre em cada uma delas.

Nesse momento, tomou-se contacto com a organização do edifício e concluiu-se que o mesmo não está organizado - como se pensava antes de iniciar o estágio - pelas etapas correspondentes à marcha de um processo urbanístico, mas sim por áreas temáticas distintas, que merecem destaque e maior atenção técnica.

É, por sua vez, neste Departamento que se garantem todas as operações de natureza técnica e administrativa relativas ao processo urbanístico.

A este Departamento compete especificamente²³, no domínio da gestão urbanística:

“a) Assegurar uma rigorosa gestão urbanística, por forma a reforçar a capacidade de intervenção municipal sobre o processo de transformação física e o uso do solo, no interesse da comunidade;

b) Assegurar todas as operações de natureza técnica e administrativa relativas ao processo urbanístico, no quadro da estratégia global de desenvolvimento municipal, no respeito pelas normas legais e regulamentares em vigor e pelos legítimos direitos dos cidadãos, promotores ou utilizadores do ambiente urbano;

c) Promover formas de cooperação eficientes e corresponsabilizantes entre o Município, os promotores imobiliários, proprietários e outras entidades, com vista à melhor resolução dos problemas e dificuldades existentes e à significativa elevação da qualidade dos empreendimentos urbanos ao nível das operações de loteamento ou de edificação;

d) Colaborar com as unidades orgânicas competentes, no sentido da recuperação e requalificação das zonas urbanas já construídas, visando a satisfação dos requisitos de qualidade para uma vivência humana sadia e confortável e em função do desenvolvimento harmonioso do Município;

e) Assegurar a agilização e transparência dos procedimentos administrativos e técnicos de apreciação e licenciamento dos empreendimentos urbanísticos, por forma a contribuir para a fluidez do processo económico ligado à construção e para a contenção dos custos de financiamento das operações;

²³ Cf. Art. 20.º, n.º 2 do [Despacho n.º 5503, Diário da República, 2.ª série, n.º 93, de 13 de maio de 2020](#).

f) Colaborar na prevenção e contenção de quaisquer processos de transformação e uso do solo não licenciados ou que possam conduzir à degradação do ambiente natural e urbano do Município;

g) Colaborar na salvaguarda do património natural, paisagístico, arquitetónico, histórico e cultural suscetível de degradação ou perda;

h) Promover a imagem, a funcionalidade e a dignificação dos espaços públicos;

i) Elaborar estudos e propostas, visando a utilização racional e articulada dos tradicionais mecanismos administrativos de controlo da iniciativa urbanística privada com novos mecanismos de carácter financeiro, fiscal e outros, com vista a orientar essa iniciativa num sentido convergente com os interesses do Município e da comunidade;

j) Assegurar, junto das unidades orgânicas competentes, que as cedências a realizar no quadro de operações urbanísticas particulares se encontram em conformidade com as necessidades ou interesses municipais, de acordo com o quadro legal aplicável;

k) Assegurar o cumprimento das orientações e políticas municipais no domínio das áreas urbanas de génese ilegal, garantindo o cumprimento da legislação e regulamentos em vigor.”

a. A DLOT

O estágio iniciou-se na DLOT, Divisão de Licenciamento de Operações de Loteamento, que se encontra no piso 3 do DGT. Nesta divisão, corre a análise/instrução dos processos de operações de loteamento que ainda estão pendentes no município. A equipa que exerce funções nesta divisão é constituída por urbanistas, engenheiros civis, desenhadores, técnicos administrativos, entre outros.

Neste sentido importa contextualizar as competências relativas à DLOT que, por sua vez, se concretizam no n.º 1 do artigo 22.º-A do Despacho n.º 5503/2020, a saber:

“a) Promover e assegurar a execução da política municipal de ordenamento do território e urbanização em conformidade com as orientações do Executivo;

b) Promover e assegurar a apreciação liminar dos pedidos e comunicações respeitantes a operações de loteamento e as obras de urbanização no Município, procedendo à verificação da sua conformidade com a legislação em vigor, bem como os atendimentos solicitados ao Gestor do Procedimento;

c) *Assegurar a instrução dos processos de licenciamento ou comunicação prévia relativos a operações de loteamento urbano, obras de urbanização e remodelação de terrenos;*

d) *Promover a consulta às entidades que, nos termos da lei, devam emitir parecer, autorização ou aprovação, na fase de instrução dos processos de licenciamento ou informação prévia;*

e) *Informar e dar seguimento a todas as questões que se suscitem no âmbito ou sejam decorrentes dos processos atrás referidos;*

f) *Dar seguimento aos pedidos de vistoria das obras de urbanização com vista à sua receção e participar na respetiva comissão.*”²⁴

Visto que antes de se iniciar este estágio, nunca houve contacto com qualquer tipo de processo urbanístico, houve a oportunidade de se poder estudar e manusear livremente alguns processos desta Divisão, por forma a adquirir familiaridade com os documentos que constituem este tipo de processos.

Antes de iniciar a exploração autónoma dos mesmos, um dos Engenheiros Cíveis da DLOT procedeu a uma explicação breve e muito clara sobre quais eram as fases mais importantes a ter em conta num processo de operação de loteamento. Contextualizou ainda, de forma geral, o conteúdo do primeiro processo que tinha sido disponibilizado para consulta para iniciar esta experiência curricular, de forma a tornar mais fácil a nossa adaptação ao novo conteúdo apresentado.

Como já se disse, nos primeiros dias, tomou-se contacto com alguns processos, de forma superficial. Claro está que, visto ser a primeira vez que se estava a analisar processos de cariz mais prático - e não apenas um enunciado de um exercício de faculdade - algumas informações não pareceram, à primeira vista, tão lineares quanto isso. Note-se que, embora os técnicos da DLOT tenham esclarecido algumas dúvidas mais pontuais - quanto a alguns conceitos como por exemplo a “cércea”²⁵ e a “cota de soleira”²⁶ -, importa referir que as questões mais complexas e de foro jurídico foram sempre esclarecidas pela nossa orientadora, Dra. Helga, de forma muito clara e objetiva.

²⁴ Cf. Art. 22.º-A, n.º 1 do [Despacho n.º 5503, Diário da República, 2.ª série, n.º 93, de 13 de maio de 2020](#)

²⁵ Cfr. [Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-B/2020](#), que ratifica o PDMS, p. 22, “**Cércea (C)** — dimensão vertical da construção, medida em todas as fachadas, a partir do ponto de cota média do terreno marginal ao alinhamento da fachada até à linha superior do beirado, platibanda ou guarda do terraço, incluindo os pisos recuados e excluindo as ocupações acessórias, como chaminés, casa de máquinas de ascensores e depósitos de água”.

²⁶ Cfr. Conceito presente na p. 29 do [Decreto Regulamentar n.º 5/2019, de 27 de setembro, Anexo I](#).

Nesse sentido, todos os dias, depois de se analisar um processo e seus respetivos documentos a orientadora, Exma. Dra. Helga, fez sempre questão de enquadrar e debater os assuntos analisados, por forma a garantir que o conteúdo tinha sido bem apreendido.

Durante o período de tempo em que o estágio decorreu na DLOT, surgiu a oportunidade de observar os técnicos que, diariamente, integravam as suas tarefas na plataforma SmartDocs²⁷, que é uma ferramenta digital utilizada para aceder aos processos, para distribuir os mesmos pelas unidades orgânicas flexíveis, e também para consultar os prazos que estavam a decorrer. Esta ferramenta, ao que pareceu, permite agilizar o decorrer dos processos, impedindo assim que os mesmos fiquem retidos durante muito tempo numa só divisão e que, consequentemente, fossem ultrapassados prazos legais.

Ainda foi possível consolidar alguns conceitos base do trabalho administrativo que está por detrás dos processos urbanísticos, nomeadamente, o funcionamento e gestão da distribuição dos mesmos pela divisão em questão (DLOT), a metodologia utilizada quando surge a necessidade de analisar um processo que não está, à primeira vista, no lugar devido, entre outros procedimentos mais práticos utilizados no dia-a-dia.

b. A DGLA/AUGI

No decurso do estágio houve a oportunidade de se acompanhar os técnicos que se encontravam na divisão que se ocupa dos processos de AUGI, a DGLA, Divisão de Gestão e Licenciamento AUGI, que se encontra no piso 1 do edifício.

A esta divisão compete analisar, essencialmente, todos os processos que existem no âmbito dos procedimentos de reconversão urbanística de Áreas Urbanas de Génese Ilegal.

Foi interessante analisar alguns casos de AUGI, para perceber, primeiro, que existia essa realidade, e depois, quais eram as principais distinções que se podem encontrar entre esses processos e os processos de operações de loteamento que correm na primeira divisão onde iniciámos o estágio.

²⁷ É um sistema informático que gere conteúdos e processos e que se destaca pelo suporte que confere à circulação de documentos e à organização por processos e funcionalidades essenciais à desmaterialização dos mesmos, nos serviços que operam no DGT. Tem como principais objetivos uma maior agilização interna e/ou externa dos próprios processos, assim como o aumento da eficácia dos mesmos. Para mais informações sobre este sistema ver <https://www.fujitsu.com/pt/solutions/smartdocs/>.

c. A DATA

A Divisão de Apoio Técnico e Administrativo, localizada no piso 0 do edifício onde decorreu o estágio, tem como uma das principais funções emitir certidões para os processos urbanísticos. Recorremos a esta divisão sempre que foi necessário consultar os processos gratuitos. Também tivemos oportunidade de aprender, nesta divisão, com o Técnico Jorge, conteúdos relevantes sobre a emissão de licenças urbanísticas.

d. O Setor de Apoio Jurídico ao DGT

Após alguns dias a observar o trabalho dos colegas da DGLA, permaneceu-se até se dar a conclusão do estágio, no setor de apoio jurídico à Exma. Sra. Diretora do Departamento de Gestão do Território, tendo sido neste que se aprendeu sobre os mais variados assuntos, matérias e casos de foro urbanístico. Foi também neste departamento, com o apoio da Ilustre colega jurista e Ilustre orientadora, que se consolidou não só matéria de direito administrativo e de direito do urbanismo no geral, como também matéria referente os trâmites procedimentais das operações urbanísticas que eram objeto de análise. Ademais, como consequência da constante permanência neste setor, pode acompanhar-se de perto e participar nas reuniões de revisão do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação.

e. A DGL1

A Divisão de Gestão e Licenciamento 1, trata dos processos urbanísticos que tenham como objeto alterações, ampliações, reconstruções, no município de Sintra.

Quer à DGL1, quer à DGL2 compete²⁸:

- a) Promover e assegurar a execução da política municipal de ordenamento do território e urbanização em conformidade com as orientações do Executivo;
- b) Promover e assegurar a apreciação liminar dos pedidos e comunicações respeitantes a operações de edificação e ou outras operações urbanísticas no Município, procedendo à verificação da sua conformidade com a legislação em vigor, bem como os atendimentos solicitados ao Gestor do Procedimento;

²⁸ Cfr. artigo 22.º do [Despacho n.º 5503, Diário da República, 2.ª série, n.º 93, de 13 de maio de 2020](#).

c) Assegurar a instrução dos processos de licenciamento ou comunicação prévia de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de edifícios, utilização de edifícios e suas frações e respetivas alterações;

d) Promover a consulta às entidades que, nos termos da lei, devam emitir parecer, autorização ou aprovação, na fase de instrução dos processos de licenciamento ou autorização administrativa;

e) Informar e dar seguimento a todas as questões que se suscitem no âmbito ou sejam decorrentes dos processos atrás referidos;

f) Informar sobre os pedidos de ocupação da via pública por motivo de obras;

g) Promover a realização de vistorias para efeitos de concessão de licenças de utilização e participar na respetiva comissão;

h) Promover a realização de vistorias no âmbito da instalação da rede de infraestruturas e telecomunicações móveis.

As análises aos processos desta Divisão, decorreram no Setor de Apoio Jurídico ao DGT, devido às restrições implementadas por causa da pandemia. De modo que, conseguimos observar os processos, só que não tivemos oportunidade de ficar, fisicamente, “instalados” na Divisão, como acontecera nas primeiras Divisões já mencionadas. Salientamos que este fator não foi, de todo, impeditivo à aquisição de conhecimentos relativos ao trabalho desenvolvido nesta Divisão.

Assim, analisámos alguns processos que incidiam sobre o processo de construção, alguns pedidos para emissão de autorização de utilização, entre outros. Depois de já se ter analisado processos referentes a operações de loteamento e de se ter analisado a diferença desses para com os licenciamentos/legalização das AUGI, considerámos importante perceber como é que se desenvolvia o processo, após o licenciamento da operação de loteamento, isto é, como é que a partir daí, se podia obter a licença de construção e, conseqüentemente, a autorização de utilização.

É de salientar que, durante todo o estágio, todos os funcionários de todas as Divisões pelas quais passámos, foram extremamente prestáveis e esclarecedores. Notou-se uma grande preocupação por parte dos mesmos em fazer com que nos sentíssemos integrados no serviço em que nos encontrávamos e, à medida que fomos trocando de divisões, essa mesma preocupação e atenção manteve-se constante.

PARTE III - ENQUADRAMENTO TEÓRICO

1. Enquadramento legislativo

O ordenamento jurídico português oferece um vasto conjunto de diplomas legais que tratam matérias do foro urbanístico, as quais infelizmente, ainda não se encontram dispostas numa codificação única que permita facilitar a interpretação e análise de profissionais que necessitam de consultar a legislação urbanística no seu dia-a-dia. No entanto, atualmente, há também espaço para entender o esforço que proveio do legislador, quando este tentar definir e delimitar algumas das matérias urbanísticas mais relevantes em cerca de 3 a 5 diplomas, por forma a reduzir o referido impacto negativo ligado à inexistência de uma espécie de “Código do Urbanismo”.

Diante do exposto entende-se também que, no momento em que se faz menção à Gestão e Planeamento Territorial, ou quando se está a referir alguma matéria deste ramo do direito administrativo especial - o direito do urbanismo -, não se pode descurar a necessidade em interligar as mais variadas normas²⁹, dispersas não só pelos diplomas com cariz urbanístico, como também aquelas que se insiram, a título de exemplo, no CC, no CPA ou no Código dos Contratos Públicos³⁰ e que carecem de ser interpretadas e analisadas em simultâneo e de forma encadeada.

Com efeito, embora as matérias de foro urbanístico impliquem a aplicação e interpretação simultânea de diversos diplomas, tendo em consideração as situações jurídicas sobre as quais recaem determinadas pretensões urbanísticas, serão apenas mencionados aqueles que tiveram um maior relevo e que foram mais utilizados durante o estágio sob o qual recai o presente relatório³¹.

Deste modo, irá começar-se por analisar o papel da CRP nas matérias urbanísticas, analisar-se-á a LBPSOTU, em seguida, o RJIGT e por fim, mas não menos importante,

²⁹ Neste sentido, CONDESSO, Fernando dos Reis sustenta que “o tema da legalização passa por normas dispersas e exige uma abordagem que não se pode limitar a interpretações exegéticas, literalistas, alheias ao quadro referencial legitimador constitucional e básico da atual legislação urbanística normal, especial e excecional, toda ela sempre a interpretar tendo presente a Constituição e a LBGPPOTU, que as legitimam.”, *Direito do Urbanismo e do Ambiente*, Coimbra, Edições Almedina S.A., 2020, p.397.

³⁰ A este respeito poderá ter-se em consideração as normas de aplicação subsidiária referentes às empreitadas de obras públicas, que se encontram dispostas entre os artigos 343.º a 406.º do Código dos Contratos Públicos.

³¹ Isto porque também se reconhece a importância que outros diplomas têm para o direito do urbanismo, como seja o Regime Agrícola Nacional, a Rede Natura 2000, a Lei de Bases (mar)... entre outros, que foram consultados e analisados durante a fase letiva do mestrado de direito público, na cadeira de Direito do Urbanismo. No entanto, por não se considerar relevante encadear os mencionados diplomas, no corpo do texto do presente relatório, optou-se por escolher uma sequência de diplomas mais adequada ao propósito deste trabalho.

far-se-á o enquadramento do RJUE que foi, de facto, o diploma que recebeu maior destaque e atenção durante todo o estágio.

1.1. Constituição da República Portuguesa

A Constituição da República Portuguesa (doravante “CRP”) é a lei fundamental na qual estão regulados não só os direitos e garantias dos cidadãos, como também os princípios basilares da organização do Estado Português. Motivo pelo qual se entende que toda a restante legislação existente em Portugal tem de se apresentar em conformidade com o preceituado na CRP, por forma a ser considerada válida³².

Por sua vez, no que diz respeito à matéria de urbanismo, pode constatar-se que a mesma só foi realmente individualizada a partir da Revisão Constitucional de 1997, dado que, anteriormente a essa Revisão o urbanismo surgia sempre associado unicamente ao direito à habitação. Foi, portanto, a partir desse momento que as matérias ligadas à gestão e planeamento urbanístico passaram a ver reconhecidas a sua importância constitucional, acabando a sua regulamentação integrada na competência legislativa de reserva relativa da Assembleia da República³³.

Pode, por isso, encontrar-se na CRP normas como o artigo 65.^o³⁴, o artigo 66.^o, ainda alguma ligação com o direito à propriedade privada³⁵, que encontra o seu normativo no artigo 62.^o e mais algumas normas que estabelecem os princípios constitucionais³⁶, basilares da atividade da administração pública que, facilmente, se associam e regem grande parte do direito administrativo e da atividade de gestão e ordenamento do território, como é o caso do princípio da colaboração entre sujeitos envolvidos, o

³² Cfr. o n.º 3 do artigo 3.º do Preâmbulo da Constituição da República Portuguesa, que refere que “A validade das leis e dos demais actos do Estado, das regiões autónomas, do poder local e de quaisquer outras entidades públicas depende da sua conformidade com a Constituição”.

³³ CORREIA, Fernando Alves, *Evolução do Direito do Urbanismo*, BFDUC, 74, 1994, pp. 684 e ss. Apud CARVALHO, Raquel, *Introdução ao Direito do Urbanismo*, Porto, Universidade Católica Editora, 2017, p.26.

³⁴ Para o efeito, importa ter em consideração o disposto no n.º 2 do artigo 65.º da CRP.

³⁵ O direito da propriedade privada é um tema que gera alguma controvérsia no direito do urbanismo, na medida em que 1) é um regime que existe, em simultâneo com o reconhecimento ao poder público-administrativo de intervir na política dos solos, através do poder que lhe é investido para poder expropriar; 2) é uma matéria que divide doutrina por se entender que o direito à propriedade privada é restringindo/limitado, ou não, consoante aquilo que a Administração Pública decida, relativamente à pretensão de cada particular. Ou seja, a discussão doutrinária associada a esta temática prende-se com a questão de se saber se o *ius aedificandi*, i.e., direito a construir, pertence, ou não, à lista de sub-direitos indissociáveis do direito à propriedade privada. Para uma explicação mais detalhada sobre este direito veja-se CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, Reimpressão da 4.ª ed., Coimbra, Edições Almedina S.A., 2012, pp. 830-862.

³⁶ Sobre as regras e os princípios constitucionais do direito do urbanismo, veja-se CORREIA, Fernando Alves, *Manual...*, pp.136-163.

princípio e direito de participação, o princípio da justa ponderação, o princípio da indemnização e, bem assim, entre outros.

1.2.LBPSOTU

A Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, alterada pela Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 3/2021, de 7 de janeiro, mais conhecida por Lei De Bases de 2014 ou por LBPSOTU, é um diploma que encontra as suas disposições desenvolvidas e concretizadas no RJIGT. Nesta podem encontrar-se as políticas relacionadas com a gestão de solo que servem de base aos diplomas que em seguida se irão referir.

Sobre esta Lei considerou-se relevante referir apenas o facto de que com a reforma desta, e considerando o princípio da tipicidade dos instrumentos de gestão territorial, foi implementada a distinção entre planos e programas, tendo tido essa distinção por base o efeito de eficácia associado aos instrumentos jurídicos mencionados, ou seja, segundo aquela os programas vinculam apenas as entidades públicas ao passo que os planos não só vinculam as entidades públicas como também vinculam de forma direta e imediata os particulares³⁷.

1.3.RJIGT³⁸

Com a finalidade de substituir o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, o Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio de 2015, mais conhecido por Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, é o diploma que, nos termos do seu artigo 1.º *“desenvolve as bases da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial”*.

É, portanto, este regime que, agora, define o regime de coordenação dos mais variados âmbitos, a saber: âmbito nacional, regional, municipal e intermunicipal.

³⁷ Sobre a relação entre os programas e os planos tenha-se em consideração a articulação entre o artigo 44.º da LBPSOTU e os artigos 26.º e 27.º do RJIGT.

³⁸ Sobre este Diploma, vem Fernanda Paula Oliveira comentar que *“Este regime visa incidir sobre todos os instrumentos de planeamento do território (quer tenham índole tipicamente urbanística quer mais ampla, de ordenamento do território).”*, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, ..., pp. 15.

Também se encontram definidos no RJGT o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação e execução e avaliação dos IGT.

É no RJGT³⁹ que se pode encontrar, numa primeira parte, mais geral, disposições relativas ao planeamento territorial, onde se insere o *direito à informação*, as *garantias dos particulares*, o *direito de participação*, um pequeno desenvolvimento sobre os *interesses públicos com expressão territorial*, algumas disposições sobre o *sistema de gestão territorial* (onde se desenvolve a explicação da relação que existe entre programas e planos), entre outros normativos relativos aos vários instrumentos de gestão territorial - onde se confirma que, por uma questão de facilitação da leitura do diploma, as normas estão dispostas com a mesma sistemática para todos os instrumentos, sendo ela 1) noção, 2) âmbito territorial de aplicação, 3) objetivos, 4) conteúdo, 5) procedimento de elaboração - e, ainda, mas não menos importante, o RJGT também integra: uma parte relativa à *dinâmica aplicável aos instrumentos de gestão territorial*, uma parte sobre *medidas cautelares e disposições referentes às expropriações dos planos*.

Durante o estágio, a consulta deste diploma foi essencial, pelo menos, num primeiro momento, para se enquadrar a matéria relativa ao Plano Diretor Municipal, que encontra o seu regime a partir do artigo 95.º e seguintes do RJGT.

1.4.RJUE

O Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, mais conhecido como Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, é um diploma muito completo e bastante vasto na medida em que, não só abrange o regime jurídico dos loteamentos, das obras de urbanização e das obras de edificação, como também incide sobre o regime das medidas de tutela da legalidade urbanística⁴⁰, sendo por isso que contém a principal e mais relevante regulamentação relativa aos atos de gestão urbanística.

A sua abrangência teve como razão principal o objetivo de simplificar a legislação urbanística. Crê-se, por isso, que o RJUE foi uma tentativa do legislador de criar uma espécie de Código do Urbanismo⁴¹.

³⁹ Cfr. apresentado também por OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra, Edições Almedina .SA, fevereiro de 2016, p. 17.

⁴⁰ Anteriormente à existência do RJUE, este regime encontrava-se consagrado no [Decreto-Lei n.º 92/95, de 9 de maio](#), sendo certo que, atualmente, e este regime encontra-se presente nos artigos 102.º a 109.º do RJUE.

⁴¹ Cf. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 4ª edição, Coimbra, Edições Almedina .SA, 2019, p. 48.

Por sua vez, a sua sistemática⁴² manteve-se prática e funcional, a saber:

- Parte da Introdução;
- Parte Procedimental - esta parte do diploma contempla a matéria relativa a questões de ordem procedimental referentes ao tipo de procedimento de controlo preventivo em causa, independentemente da operação urbanística em análise;
- Parte Substancial - que se divide numa parte especial para cada operação urbanística e numa parte com regras de carácter material comuns a todas as operações urbanísticas, independentemente do tipo de procedimento a que se sujeitem;
- Disposições Finais e transitórias.

Aproveita-se para referir que este foi o diploma, mais utilizado, manuseado e analisado, durante o estágio no DGT de Sintra uma vez que se podem encontrar neste, normas e critérios relativos a tudo aquilo que foi analisado no âmbito do estágio realizado, nomeadamente, normas relativas às fases procedimentais ligadas aos procedimentos de controlo, como o licenciamento, comunicação prévia, autorização de utilização e pedido de informação prévia; critérios para aferir a caducidade urbanística; normas relativas à fiscalização das operações urbanísticas, entre outras.

2. Instrumentos de Gestão⁴³ Territorial

Os instrumentos de gestão territorial são documentos que contêm a definição de algumas das principais normas sobre o planeamento e ordenamento do território em Portugal. Esses documentos são, por sua vez, os programas e os planos^{44,45}. Relativamente a estes dois conceitos importa mencionar que a distinção de ambos se prende essencialmente com o carácter vinculativo⁴⁶ de cada um, nos termos previstos pelo artigo 3.º do RJIGT. Quer isto dizer que, os atuais programas apenas vinculam as entidades públicas, ao passo que os planos vinculam não só as entidades públicas como

⁴² Para o desenvolvimento desta matéria, teve-se como base a tabela criada pela OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime Jurídico da Urbanização...*, p. 49.

⁴³ A propósito da expressão gestão, pode também optar-se por se referir a planeamento já que a gestão territorial significa executar ou concretizar os planos. Neste sentido veja-se CORREIA, Fernando Alves, *Manual...*, p.345.

⁴⁴ Veja-se a definição de ambos os conceitos no artigo 38.º n.º 1 da LBPSOTU, disponível <http://www.pgdlisboa.pt/>, em articulação com o artigo 2.º e artigo 30.º do RJIGT, disponível <http://www.pgdlisboa.pt/>.

⁴⁵ A propósito do plano, importa referir que o mesmo é um instrumento do qual a Administração Pública se aproveita para programar a sua ingerência nos mais variados setores sociais, sendo um deles, o da gestão territorial. A este propósito veja-se CORREIA, Fernando Alves, *Manual ...*, p. 348 e 349.

⁴⁶ Veja-se CARVALHO, Raquel, *Introdução ao Direito do Urbanismo*, 1ª edição, Porto, Universidade Católica Editora, março de 2017, p. 51; OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime Jurídico dos Instrumentos...*, p. 33-36.

também os particulares, de forma direta e imediata. Neste sentido pode também afirmar-se que os instrumentos de gestão territorial podem ser classificados segundo vários critérios⁴⁷, desde o critério da eficácia jurídica, já referido, ao âmbito espacial ou até mesmo quanto à finalidade de cada um, entre outros.

Por forma a enquadrar os instrumentos que em seguida melhor se irão definir, convém organizar os IGT em três níveis⁴⁸: nível nacional, regional e municipal, sendo certo que esta divisão é feita tendo em conta os interesses que cada um dos instrumentos opta por prosseguir⁴⁹. Com efeito, como instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal, podem elencar-se o plano diretor municipal, os planos de pormenor e os planos de urbanização, sendo que, para efeitos de relevância para o presente relatório, apenas se fará uma breve exposição sobre o plano diretor municipal, mais concretamente, o plano diretor municipal de Sintra.

2.1.Plano Diretor Municipal

Tendo em consideração o supra exposto, pode afirmar-se que o Plano Diretor Municipal (doravante “PDM”) pertence ao grupo dos Instrumentos de Gestão Territorial que mais relevo teve no estágio e que, atualmente, tem, para a função pública, (pelo menos, para aquela a porção da função pública que mantém contacto com matérias de cariz urbanístico, como segue o exemplo real das Divisões que constituem o DGT de Sintra).

Isto porque os planos municipais são instrumentos que tratam de regular a ocupação do espaço onde estão inseridos, estabelecendo parâmetros de aproveitamento do solo e regulando o regime de uso do solo⁵⁰.

Com efeito, nos termos do artigo 43.º, n.º 1 da LBPSOTU⁵¹, o PDM é um plano territorial de âmbito municipal que, estabelece o regime de uso do solo e a respetiva execução, sempre de acordo com a CRP e a Lei.

⁴⁷ Neste sentido, achou-se pertinente sumarizar os critérios apontados por CARVALHO, Raquel, *Introdução ao Direito do Urbanismo*, 1ª edição, Porto, Universidade Católica Editora, março de 2017, p. 51; OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime Jurídico dos Instrumentos...*, p. 58-59.

⁴⁸ OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Os princípios da nova lei do ordenamento do território: da hierarquia à coordenação*, Coimbra, CEDOUA, 2000, disponível em <https://digitalis-dsp.uc.pt/>, p.23.

⁴⁹ *Idem*, p.23.

⁵⁰ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 3ª edição, Braga, AEDREL- Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2018 p. 82.

⁵¹ Neste sentido, cfr. artigo 43.º da LBPSOTU, “Os 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”, disponível <http://www.pgdlisboa.pt/>.

O PDM é parte integrante do conjunto de planos municipais existente no ordenamento jurídico português. Este, por sua vez, é de cariz obrigatório, sendo certo que os restantes planos - os planos de urbanização e os planos de pormenor já mencionados - são categorizados como planos municipais de cariz optativo. Motivo pelo qual o PDM é o plano que é utilizado como referência para se elaborarem os outros planos municipais, tal como dispõe o n.º 2 do artigo 95.º do RJIGT.

É também o PDM que estabelece “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, integrando e articulando as orientações estabelecidas pelos programas de âmbito nacional, regional e intermunicipal”, vide artigo 95.º do RJIGT.

Importa ainda referir, a respeito do PDM que, de acordo com o artigo 97.º do RJIGT, o mesmo é constituído por três documentos-chave, sendo um deles o Regulamento Municipal da Urbanização e Edificação, a Planta de Ordenamento e a Planta de Condicionantes.

Diante deste contexto cumpre apresentar de forma breve o Plano Diretor Municipal de Sintra, e consequentemente irá também apresentar-se o documento integrante deste com o qual se manteve um maior contacto, análise e apreciação, o RMUES.

2.1.1. Plano Diretor Municipal de Sintra⁵²

Primeiramente, importa referir que o PDM de Sintra foi aprovado pela Assembleia Municipal de Sintra a 2 de dezembro de 2019 e, subsequentemente, foi parcialmente ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-B/2020 de 20 de fevereiro.

Mais se refere que o PDM de Sintra é constituído por dez volumes⁵³, sendo o II volume deste composto pelo RMUES que foi, como já se disse, o documento mais analisado e utilizado no decorrer do estágio sobre o qual recai o presente Relatório. Ademais, foi este o Regulamento que foi alvo de revisão, na qual se teve oportunidade de participar e contribuir, conforme melhor se desenvolverá na parte III do presente Relatório.

⁵² Disponível <https://cloud.cm-sintra.pt/>.

⁵³ Cfr. indica o Artigo 2.º do RMUE de Sintra.

2.1.1.1. RMUE de Sintra

Como se disse, o RMUE é parte integrante do conjunto de documentos que formam o Plano Diretor Municipal. Neste sentido, entende-se correto enquadrar este diploma na definição⁵⁴ estatuída no artigo 135.º do CPA, a qual indica que este o regulamento é um documento que contém “*normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos*”.

Por forma a enquadrar também o RMUE no âmbito da legislação de foro urbanístico, veja-se a definição disposta no n.º 1 do artigo 3.º do RJUE que refere que as autarquias locais podem aprovar, não só regulamentos como o RMUE - regulamento municipal de urbanização e ou de edificação - como também aprovam outros regulamentos relativos a taxas, à sua liquidação e à prestação de caução, desde que estas estejam ligadas à realização de operações urbanísticas. Este preceituado realça, por sua vez, a autonomia normativa de que as autarquias locais dispõem. Ainda no n.º 2 do mesmo artigo podem observar-se objetivos pelos quais os regulamentos, como o RMUE, devem pautar-se, por forma a concretizarem o pretendido pelo RJUE, nomeadamente, e a título de exemplo, disciplinar⁵⁵ os aspetos relativos aos projetos, à execução, à receção e à conservação das obras e serviços de urbanização, através do estabelecimento de normas que sejam capazes, não só de controlar a qualidade daquilo que se está a realizar, como também de fixar critérios aos quais os projetos apresentados se devam conformar.

Após se ter realizado o enquadramento legislativo do RMUE, importa não esquecer e ressaltar o facto de que os instrumentos de gestão territorial são ferramentas criadas para servir os interesses públicos da sociedade⁵⁶.

Por essa razão, e devido à crescente e constante mudança da realidade que a sociedade apresenta, estes instrumentos devem ser adaptados ou ajustados. Com efeito, esse ajuste ou adaptação que os instrumentos irão sofrer, terá que ter como premissa a adequação dos mesmos às exigências do ordenamento do território.

Destarte, o legislador, prevendo a ocorrência da inevitável mutabilidade da realidade que nos rodeia, inseriu no ordenamento jurídico procedimentos que asseguram o mencionado ajuste/adaptação dos instrumentos de gestão territorial.

⁵⁴ Veja-se o conceito mais completo no lexionário do DRE, disponível <https://dre.pt/dre/lexionario/>.

⁵⁵ Este exemplo é alusivo às situações que se integram nos termos dispostos na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º do RJUE.

⁵⁶ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime Jurídico dos Instrumentos...*, artigo 105.º, p. 357.

Entende-se, por isso, pertinente o facto de, no âmbito do estágio curricular, se ter tido oportunidade para estabelecer contacto direto com um desses procedimentos de ajuste: a revisão⁵⁷ de um instrumento de gestão territorial, o PDM, mais especificamente, do RMUE que compõe o quadro normativo do PDM de Sintra.

O procedimento de revisão pode ser facilmente confundido com o procedimento de alteração, embora na doutrina sejam apontados critérios que permitem distinguir com maior facilidade ambos os procedimentos.

Na perspetiva de Fernando Alves Correia, a diferença entre os dois regimes prende-se à *intensidade* ou *profundidade* conotada ao procedimento de reponderação ou reapreciação do instrumento de gestão territorial⁵⁸. Para Fernanda Paula Oliveira, a diferença entre os procedimentos mencionados prende-se com o *grau de modificação*⁵⁹ introduzido no procedimento de reponderação⁶⁰.

No que respeita à matéria da revisão dos instrumentos de gestão territorial - mais concretamente do plano diretor municipal - cumpre referir que se acompanha o entendimento da Professora Fernanda Paula Oliveira, quando a mesma refere que a revisão de um plano deve corresponder sempre ao resultado do entendimento geral de que aquele instrumento de gestão territorial está desadequado da realidade para a qual pretende dar resposta⁶¹.

Diante do exposto conclui-se que a revisão, a qual se teve oportunidade de acompanhar⁶², teve como objetivo, de facto, abranger no todo o plano diretor municipal, de forma integral, para que o futuro plano diretor municipal pudesse vir a concretizar de forma mais completa o interesse da coletividade e, bem assim, as necessidades do município e seus munícipes.

⁵⁷ A revisão de um instrumento de gestão territorial insere-se na matéria da Dinâmica dos Instrumentos de Gestão Territorial, que encontra o início do seu regime no artigo 115.º do RJGT e se aprofunda no artigo 124.º do RJGT.

⁵⁸ Neste sentido, para Fernando Alves Correia, a revisão pressupõe um procedimento de reponderação do instrumento de gestão territorial no seu todo, excluindo-se assim da equação a mera reanálise a algum ou alguns dos seus pontos, por forma a garantir que a revisão resulte em novas conceções baseadas em novas realidades urbanísticas. CORREIA, Fernando Alves, *Manual ...*, p.570-571.

⁵⁹ Segundo Fernanda Paula Oliveira, a alteração é um procedimento que implica uma *modificação pontual* de alguns aspetos constantes no plano, ao passo que a revisão corresponde a uma *modificação já mais profunda* que implicará a perceção de que, com esta revisão, já se está perante um novo plano e não sob um plano com meras alterações circunstanciais. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime Jurídico dos Instrumentos...*, p.358.

⁶⁰ A nosso ver, salvo melhor opinião, ambos os autores se reportam aos dois institutos de forma idêntica, sendo certo que se salvaguardam de perspetivas com raciocínios aparentemente distinto, mas que, no final, se assemelham e correlacionam entre si. Será caso para dizer que por meios diferentes atingiram o mesmo fim - de traçar de forma clara a distinção entre os dois institutos.

⁶¹ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime Jurídico dos Instrumentos...*, p. 379.

⁶² Mais se dirá no capítulo III do relatório em apreço, quanto a esta matéria.

3. Operações Urbanísticas

Nos termos da alínea j) do artigo 2.º do RJUE, as operações urbanísticas são “as operações materiais de urbanização, de edificação, utilização dos edifícios ou do solo desde que, neste último caso, para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água”⁶³.

A respeito deste conceito, e como já salientado pela Professora Fernanda Paula Oliveira⁶⁴, a redação dada a esta alínea veio esclarecer e pormenorizar a informação de que a utilização do solo destinada a fins agrícolas, pecuários, mineiros ou de abastecimento público de água é totalmente excluída da noção presente na alínea j) do artigo 2.º do RJUE. No entanto, do conceito de operação urbanística não se excluem quaisquer obras de edificação e urbanização realizadas para esse efeito, ou seja, quaisquer infraestruturas ou construções acessórias que sejam realizadas para servir de apoio às atividades anteriormente mencionadas, inserem-se no conceito de operação urbanística.

Tendo em consideração a amplitude deste conceito, cumpre esclarecer alguns sub conceitos presentes no conceito de operação urbanística que, por sua vez, se autonomizam desse e que foram objeto de análise durante o estágio, nomeadamente as operações de loteamento, as obras de urbanização e as obras de edificação.

3.1. Operações de Loteamento

Nos termos da alínea i)⁶⁵ do artigo 2.º do RJUE, as operações de loteamento consistem em ações de divisão ou parcelamento de um ou vários prédios em lotes que serão destinados à edificação urbana.

Esta operação urbanística foi aquela que apresentou maiores novidades, de todas as definidas no RJUE, em comparação ao regime anterior, do Decreto-Lei n.º 448/91⁶⁶.

As operações de loteamento podem ser consideradas como ações de impacto relevante no que diz respeito à intervenção nos solos na medida em que originam a

⁶³ Disponível no site da [Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa](#).

⁶⁴ OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, pp. 58-59.

⁶⁵ Artigo 2.º, alínea i) do RJUE - “operações de loteamento, as ações que tenham por objeto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados, imediata ou subsequentemente, à edificação urbana e que resulte da divisão de um ou vários prédios ou do seu reparcimento”, disponível no site da [Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa](#).

⁶⁶ Neste sentido veja-se OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 4ª edição, Edições Almedina .SA, Coimbra, 2019, p. 60.

criação de novos espaços que, por sua vez, se destinam à habitação ou ao exercício de outras atividades inerentes à vida em sociedade⁶⁷.

Os lotes são constituídos com o objetivo principal de se criar no futuro uma construção urbana, destinada a uso urbano, como sendo este, a título de exemplo, uso habitacional ou comercial ou industrial. Neste sentido Fernanda Paula Oliveira clarifica, no seu comentário ao artigo 2.º do RJUE, que o “*adjetivo urbano refere-se, pois, na nossa ótica, à finalidade a que o edifício será afeto e não, (...) à respetiva localização (dentro do perímetro urbano)*”⁶⁸.

3.2. Obras de Urbanização

Nos termos do artigo 2.º, alínea h) do RJUE, as obras de urbanização definem-se como “*obras de criação e remodelação de infraestruturas destinadas a servir diretamente os espaços urbanos ou as edificações, designadamente arruamentos viários e pedonais, redes de esgotos e de abastecimento de água, eletricidade, gás e telecomunicações, e ainda espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva*”.

Importa referir que tanto o prazo⁶⁹ quanto as condições, segundo as quais as obras de urbanização devem ser executadas, devem ser elementos a fixar por quem de direito, em sede de regulamento municipal de urbanização e edificação (casos estas estejam sujeitas a comunicação prévia) ou no ato de licenciamento das obras de urbanização⁷⁰.

No que diz respeito ao prazo fixado para conclusão das obras de urbanização convém mencionar que o mesmo pode ser prorrogado⁷¹ nos termos do n.º 3 do artigo 53.º do

⁶⁷ OLIVEIRA, Fernanda Paula clarifica que as mesmas são “*operações com incidências acentuadas ao nível do ordenamento do território, do ambiente e dos recursos naturais e com importantes repercussões na qualidade de vida dos cidadãos. Ao originar a criação de novos espaços destinados à habitação ou ao exercício das mais diversas atividades humanas, é imperioso que eles sejam projetados e realizados por forma a proporcionar aos futuros utentes o necessário conforto e bem-estar, designadamente permitindo dotar as habitações e as áreas de comércio e indústria das necessárias infraestruturas e equipamentos urbanísticos.*”, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 3ª edição, AEDREL- Associação de Estudos de Direito Regional e Local, Braga, fevereiro de 2018, p. 312.

⁶⁸ OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, pp. 63-64.

⁶⁹ No que diz respeito ao prazo de execução das obras de urbanização não pode deixar de se realçar o facto de este elemento ser talvez o mais relevante no que diz respeito a esta operação urbanística. Por isto, tenha-se em consideração que quando se refere o prazo das obras de urbanização, deve ser tido em conta não só o momento em que se concluem das obras, como também o momento em que as mesmas se iniciam. Isto porque, em alguns casos, nomeadamente quando se verifica uma suspensão das obras ou até mesmo abandono das mesmas, estas não podem permanecer nesta condição por muito tempo, sob pena de se verificar o preenchimento de condições para se iniciarem os trâmites para declarar a caducidade da licença ou comunicação prévia, OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, p. 432.

⁷⁰ OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, p.431.

⁷¹ Sobre as condições de prorrogação, ver OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 4ª edição, Coimbra, Edições Almedina .SA, 2019, pp. 432-433.

RJUE, devendo esta prorrogação ser averbada ao título da licença ou à comunicação prévia, conforme também indicado no n.º 6 do artigo 53.º do RJUE. Tenha-se em atenção que, para se requerer a prorrogação do prazo para conclusão das obras o interessado deve submeter esse requerimento nos serviços municipais competentes, antes de terminar o prazo previsto no alvará de licença ou na comunicação prévia. Por sua vez, o interessado pode solicitar a dilação/prorrogação do prazo por uma só vez, embora, na eventualidade daquele alegar em sede de pedido de prorrogação que as obras se encontram em fase de acabamentos, nos termos do n.º 6 do artigo 58.º do RJUE, o Presidente da Câmara pode conceder-lhe tal prorrogação, mediante o pagamento de nova taxa para o efeito.

Importa referir o facto de que os projetos que devem ser apresentados no âmbito da realização de obras de urbanização podem diferir em função da natureza das mesmas, podendo por isso, ser apresentados projetos de infraestruturas viárias e respetivo projeto de sinalização e dispositivos de segurança, projetos de redes de abastecimento de águas, de esgotos e drenagem, projetos de telecomunicações, projetos de gás, projetos de eletricidade, entre outros.

A propósito da temática das obras de urbanização, no decorrer do estágio surgiram dois conceitos que, até ao momento, não tinham ainda sido abordados, no âmbito do procedimento de loteamento de operações de loteamento que são acompanhados por obras de urbanização, sendo esses a receção provisória e a receção definitiva de obras, pelo que se considerou relevante analisar ambos de forma breve no presente relatório.

Destarte, após a conclusão das obras de urbanização, o promotor da obra deve requerer à Câmara Municipal a receção provisória daquelas, nos termos do artigo 87.º do RJUE. Esta servirá para aferir se as obras se encontram concluídas e se seguiram as condições fixadas no âmbito do disposto no alvará de licença ou da comunicação prévia.

Mediante o pedido de receção provisória, é efetuada uma vistoria^{72,73} constituída por uma comissão na qual se inclui o requerente da pretensão (ou alguém que o represente) e pelo menos dois técnicos que representem a Câmara Municipal.

⁷² Saliente-se que, no caso de se verificarem, no decurso da vistoria, algumas deficiências na obra, os técnicos da comissão que seguem em representam da Câmara Municipal devem ordenar ao interessado que o mesmo proceda à correção das deficiências, mediante prazo a fixar pelos mesmos, que irá ter por base a razoabilidade consoante o caso perante o qual se encontrem. OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, p. 597.

⁷³ A propósito do deferimento do pedido de receção provisória das obras de urbanização, analisou-se um parecer da CCDR sobre a possibilidade de a câmara municipal conceder uma receção provisória parcial, dado que, no caso em concreto, faltavam concluir algumas obras. Essa receção seria acompanhada por

No caso em que seja concedida a receção provisória das obras de urbanização, o prazo para efeitos de contagem de garantia da obra inicia-se e perdurará por cinco anos, nos termos do n.º 5 do artigo 85.º do RJUE. Note-se que ao deferimento do pedido de receção provisória das obras está associada uma redução da caução, sendo o restante libertado após o deferimento da receção definitiva da obra.

Findo o prazo dos cinco anos o interessado poderá requerer a receção definitiva das obras de urbanização, de acordo com o n.º 1 do artigo 87.º do RJUE e poderá proceder também ao pedido de levantamento do montante que resta da caução anteriormente prestada.

3.2.1. A garantia bancária autónoma à primeira solicitação como forma de prestação da caução

Nos termos do disposto no n.º 1 e no n.º 2 do artigo 54.º do RJUE o interessado presta uma caução que se destina a garantir a boa e regular execução das obras de urbanização. A mesma é prestada a favor da Câmara Municipal, por meio das seguintes formas: mediante garantia bancária autónoma à primeira solicitação, hipoteca sobre bens imóveis propriedade do requerente, depósito em dinheiro ou seguro caução.

Esta informação releva, por exemplo, para situações em que se verifique que as obras de urbanização não foram realizadas na íntegra e/ou de acordo com o projeto aprovado. Nestes casos, a câmara municipal⁷⁴ - para salvaguarda do património cultural, da qualidade do meio urbano e do meio ambiente, da segurança das edificações e do público em geral e para proteção de interesses de terceiros adquirentes de lotes - pode promover a realização das obras por conta do titular do alvará da licença ou apresentante da comunicação prévia, acionando a caução prestada, conforme resulta do disposto nos n.ºs 1, 2, e 3 do artigo 84.º do RJUE.

um novo prazo para que as obras em falta fossem realizadas e a Câmara Municipal questionou a CCDR se tal facto implicava a necessidade de se alterar o prazo para a conclusão das obras de urbanização que constava do alvará, uma vez que este já tinha sido ultrapassado. A CCDR acabou por concluir que na falta de execução de qualquer tipo de trabalhos que integrassem as obras de urbanização - no caso em concreto eram os passeios - as obras de urbanização deviam ser consideradas como não concluídas, não podendo por isso proceder-se à receção provisória da obra, ainda que parcial. Parecer de 07 de setembro de 2001 disponível em <http://www.ccdrc.pt/>.

⁷⁴ No caso de a conclusão das obras de urbanização não ser promovida pela Câmara Municipal, ou pelo titular do alvará ou do apresentante da comunicação, podem os terceiros que tenham adquirido lotes, edifícios construídos nos lotes, ou frações, requerer autorização judicial para promover diretamente, eles próprios, a execução das obras de urbanização, nos termos do artigo 85.º do RJUE. A este respeito veja-se o *Acórdão Tribunal Central Administrativo Norte*, de 18 de setembro de 2020, disponível em <http://www.dgsi.pt>.

Neste sentido, tendo sido prestada caução mediante garantia bancária autónoma à primeira solicitação, a entidade bancária deverá proceder à mobilização da mesma, de forma imediata, uma vez que é essa uma das condições⁷⁵ essenciais subjacente a esta modalidade de prestação de caução.

Note-se que, a referência à modalidade de garantia bancária autónoma à primeira solicitação foi propositada uma vez que foi aquela que, de entre os processos analisados durante o estágio, era sempre preferida e seleccionada pelos interessados/ promotores das operações urbanísticas. Por esse motivo, considerou-se pertinente fazer um pequeno enquadramento sobre a garantia bancária autónoma à primeira solicitação, ou, como também se costuma designar, garantia bancária autónoma *on first demand*.

A garantia bancária autónoma é uma figura jurídica que, para se constituir, necessita da intervenção de três elementos, nomeadamente: o garante (o Banco), o dador de ordem, garantido ou devedor (que será o promotor da operação urbanística ou requerente do ato de gestão urbanística), e o beneficiário ou credor (que será, neste caso, a CMS).

A relação jurídica principal estabelece-se entre o promotor da operação urbanística e a CMS, relação essa que se pretenderá garantir. Neste sentido, é constituída em simultâneo uma outra relação jurídica, desta vez entre o promotor da operação urbanística e o Banco, na qual este, mediante receção de determinada quantia por parte do promotor, irá obrigar-se a prestar uma garantia por um valor a fixar pela CMS, a favor desta. O que leva à terceira relação jurídica, que se constitui entre o Banco e a CMS, na qual surge o contrato autónomo de garantia.

Destarte, para assegurar a boa e regular execução da operação urbanística, o Banco garante irá prestar uma garantia autónoma à beneficiária CMS, tendo sempre em articulação a relação constituída entre o primeiro e o promotor da obra, na qual são definidos 1) valores a pagar - pelo promotor ao Banco -, 2) direitos - de regresso, por exemplo, do Banco contra o promotor da obra - 3) e deveres - como o dever de informação entre o Banco e o promotor e vice-versa⁷⁶.

⁷⁵ Daí que o RJUE, ao invés do que previa o artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 448/91, introduziu a expressão, no que à garantia bancária concerne, “à primeira solicitação”.

⁷⁶ Sobre o tema das relações jurídicas que consubstanciam a figura jurídica da garantia bancária autónoma ver GALANTE, Fátima, *Garantia Bancária Autónoma*, DataVenía, Revista Jurídica Digital, novembro de 2016, <http://datavenia.pt/>, pp.426-428.

Diante do exposto, entende-se correto afirmar que a garantia bancária é, assim, uma figura jurídica que só se constitui mediante a existência de três relações jurídicas⁷⁷ em simultâneo.

Cumprindo ainda referir a propósito desta figura jurídica que a garantia bancária autónoma⁷⁸ à primeira solicitação (*on first demand*) é uma garantia que se integra no grupo das garantias pessoais⁷⁹ e que assenta em duas características específicas: autonomia e automaticidade.

A garantia bancária é autónoma^{80,81} no sentido em que o contrato que lhe serve de base é independente e distinto da relação jurídica que existe entre o promotor da obra e a CMS.

A automaticidade, por sua vez, provém da expressão “à primeira solicitação” que faz com que esta, uma vez solicitada pela CMS, tenha que ser prestada (pelo Banco) automaticamente a seguir à sua requisição. Note-se que esta característica não é uma característica essencial da figura da garantia bancária autónoma. Quer isto dizer que, todas as garantias bancárias autónomas serão sempre “autónomas”, no entanto, nem todas estas serão automáticas⁸², uma vez que esta característica apenas surgirá no caso em que seja incluída uma cláusula de pagamento à primeira solicitação⁸³, no contrato de garantia autónoma.

⁷⁷ Nesta senda, TELLES, Galvão apelida esta a garantia bancária autónoma como sendo uma “figura jurídica triangular”, vide GALANTE, Fátima, *Garantia Bancária Autónoma*, Data Venia, Revista Jurídica Digital, novembro de 2016, p.422, <http://datavenia.pt/>

⁷⁸ Sobre esta figura jurídica e a sua admissibilidade no ordenamento jurídico português, partilha-se da mesma opinião de PESSANHA, Benedita quando a mesma refere que “A garantia autónoma, apesar de não regulada na nossa lei, é aceite doutrinal e jurisprudencialmente, decorrendo a sua admissibilidade do princípio da liberdade contratual.”, *GARANTIA BANCÁRIA AUTÓNOMA A QUALIFICAÇÃO DA RELAÇÃO JURÍDICA GARANTE-GARANTIDO - Dissertação elaborada no âmbito do Mestrado Forense*, Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Direito, Escola de Lisboa, 2014, p.14, disponível em <https://repositorio.ucp.pt/>.

⁷⁹ A garantia bancária autónoma é uma garantia pessoal, à semelhança da fiança, uma vez que a mesma se traduz num direito de crédito que surge para fazer face a outros direitos de crédito. GALANTE, Fátima, *Garantia Bancária Autónoma*, p.443.

⁸⁰ Em contraste, existe a figura jurídica da fiança que se considera como sendo uma garantia acessória. Neste sentido veja-se o preceituado pelos artigos do Código Civil que explicitam de forma clara esta característica da fiança, nomeadamente o n.º 1 do artigo 628.º que determina que a fiança deve seguir a forma exigida para a obrigação principal; o n.º 1 do 631.º que determina que a fiança não pode exceder a dívida principal, nem pode ser contraída em condições mais onerosas; o n.º 1 do artigo 632.º do CC que estabelece que a fiança não é válida se a obrigação principal não o for também. GALANTE, Fátima, *Garantia Bancária Autónoma*, p.444. Temos em que se entende que a garantia bancária se configura como uma obrigação própria e autónoma das obrigações que subsistem nas outras duas relações jurídicas existentes.

⁸¹ Para uma abordagem mais completa desta característica ver GALANTE, Fátima, *Garantia Bancária Autónoma*, pp.450-452.

⁸² GALANTE, Fátima, *Garantia Bancária Autónoma*, p.452.

⁸³ Sobre a necessidade de se determinar expressamente numa cláusula a expressão “à primeira solicitação” pronunciou-se o Tribunal da Relação de Lisboa, quanto ao facto se poder assumir que uma garantia

Diante do exposto, pode concluir-se que, pelas características subjacentes à figura jurídica da garantia bancária autónoma à primeira solicitação, entende-se claramente que o Banco, na eventualidade de a CMS solicitar o acionamento da garantia⁸⁴, para assegurar a execução ou a conclusão da operação urbanística (que se constituiu tendo por base a relação existente entre o promotor da mesma e a CMS), terá que mobilizar o montante pretendido pela beneficiária CMS, por forma a cumprir as obrigações com que outrora se comprometeu^{85,86}, podendo, posteriormente, vir invocar o seu direito de regresso junto do promotor da operação urbanística.

3.3. A Edificação

Nos termos da alínea a) do artigo 2.º do RJUE, a edificação engloba as atividades de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de determinado prédio urbano. É, portanto, um dos conceitos no qual se inserem outros conceitos que são, por sua vez, desenvolvidos nas alíneas b) a f) do referido artigo.

As obras de edificação também encontram as suas condições e prazos dispostos no artigo 57.º e no artigo 58.º do RJUE. Ainda a propósito das obras de edificação importa referir que se constituem como uma pretensão urbanística que pode ser submetida tanto a procedimento de licenciamento quanto a uma comunicação prévia⁸⁷.

bancária autónoma é automática, isto é, deve ser prestada à primeira solicitação que se faça, independentemente de não constar do texto da garantia a expressão “*on first demand*” ou “*à primeira solicitação*”. Neste sentido, o douto tribunal refere que a falta de qualquer uma dessas expressões não é facto bastante para excluir a possibilidade de essa garantia bancária autónoma ter que ser prestada à primeira solicitação, bastando que, do texto desta, constem outros elementos que permitam concluir que se trata de uma garantia bancária autónoma, para que a mesma valha como garantia bancária autónoma *on first demand*. Acórdão disponível em <http://www.dgsi.pt/>.

⁸⁴ A título de exemplo, podem ter sido iniciados os trâmites associados à caducidade da licença das obras de urbanização e, para fazer face à despesa inerente à conclusão das mesmas, a CMS necessita de recorrer ao montante que foi caucionado para este mesmo fim.

⁸⁵ CORTEZ, Francisco, A Garantia Bancária Autónoma - Alguns Problemas, Revista da ordem dos Advogados, ano 52, vol. II, julho de 1992, p.532-534 apud GALANTE, Fátima, *Garantia Bancária Autónoma*, p.452.

⁸⁶ A este respeito veja-se novamente a posição do Tribunal da Relação de Lisboa, que refere que a garantia bancária autónoma à primeira solicitação é o facto que faz com que o Banco perca a possibilidade de alegar quaisquer exceções que provenham da relação que subsiste entre o garantido (promotor) e a CMS (beneficiário), como fundamento para se recusar a cumprir as suas obrigações. Acórdão disponível em <http://www.dgsi.pt/>.

⁸⁷ Neste sentido importa ter em atenção que, nos termos do n.º 4 do artigo 57.º do RJUE, uma das condições para se admitir a viabilidade de um pedido de operação de edificação por comunicação prévia é o facto de as obras de urbanização daquele prédio já terem sido objeto de receção provisória, embora se considere atualmente como uma alternativa válida uma apresentação de comunicação prévia para edificar em lotes (e sem que as obras de urbanização estejam concluídas) desde que tenha sido prestada uma caução que garanta a regular execução das obras de urbanização. Ora, tal como refere OLIVEIRA, Fernanda Paula, sendo a prestação da caução uma condição para que se emita o alvará de loteamento, está claro que haverá sempre, condições para que esta operação urbanística se apresente mediante

4. Procedimentos urbanísticos

Nos termos do artigo 58.º da LBPSOTU, a realização de operações urbanísticas, regra-geral, depende de algum tipo de controlo, o qual pode ser preventivo ou sucessivo.

No n.º 2 do referido artigo, faz-se menção ao controlo preventivo. Por sua vez, o n.º 3 do mesmo artigo indica que é admissível haver controlo sucessivo das operações urbanísticas, sendo certo que o n.º 4 faz ênfase aos casos em que há obrigatoriedade de controlo sucessivo.

Ambos os tipos de controlo mencionados anteriormente são concretizados em procedimentos criados pelo legislador, nomeadamente o licenciamento, a comunicação prévia e o pedido de informação prévia.

O legislador criou os três procedimentos *supra* referidos na medida em que, nem todas as operações urbanísticas detêm o mesmo nível de importância/ necessidade de supervisão/ impacto no solo, o que lhes permite serem “vigiadas” de uma forma mais simplificada do que aquela que é exigida a operações que causam um maior impacto na modificação/utilização do solo.

4.1.O Licenciamento

Primeiramente importa referir que o regime relativo ao licenciamento de operações urbanística encontra-se disposto entre os artigos 18.º a 27.º do RJUE, sendo certo que a estes corresponde apenas matéria de cariz procedimental e que, portanto, são aplicáveis independentemente das operações urbanísticas em causa.

O procedimento de licenciamento corresponde a um mecanismo de controlo que permite à administração municipal analisar, desde o início, as pretensões previstas para determinado prédio.

Durante o estágio houve oportunidade de se analisar e seguir de forma mais próxima os processos relativos ao licenciamento de operações de loteamento⁸⁸, cumprindo-se, por isso, em seguida, o dever de enquadrar esse mesmo procedimento no relatório em apreço.

comunicação prévia, embora os municípios estejam no seu direito de exigir, em sede de regulamento municipal, um reforço ou outra garantia, relativamente ao estado em que se encontrem as obras de urbanização, para assegurarem a segurança e funcionalidade da operação que irá decorrer. OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, p. 448-449.

⁸⁸ Estes processos estavam a cargo dos técnicos da DLOT.

4.1.1. Licenciamento de Loteamento

Como se disse no ponto 4.1. do presente relatório, o loteamento é uma operação urbanística que assenta no parcelamento de um ou vários prédios em lotes com o objetivo de nesse, ou nesses, edificar construções urbanas.

Nesse sentido, para construir os interessados terão de parcelar ou dividir o prédio e dotar o mesmo de infraestruturas que assegurem, futuramente, o correto e seguro uso do mesmo, por parte dos futuros adquirentes.

Para que tudo isto se concretize devem os interessados submeter um requerimento, através da plataforma eletrónica^{89,90} de que dispõe a CMS para este efeito, juntamente com todos os elementos necessários⁹¹ à análise da sua pretensão, para que se possa proceder à prática do ato administrativo de gestão urbanística, o licenciamento, e posteriormente os interessados possam solicitar o título (alvará) que lhes permitirá, assim, lotear (e em alguns casos também urbanizar). Note-se que, nos termos do artigo 9.º do RJUE, este pedido deve conter informações essenciais como a identificação do requerente, domicílio ou sede fiscal, indicação do tipo de operação urbanística a realizar⁹², entre outros.

Importa ainda referir, para efeitos de enquadramento desta plataforma eletrónica, o disposto no artigo 62.º do CPA, no qual se estabelece que a plataforma, uma vez utilizada, deverá assumir-se como a forma de ligação principal entre a administração e os interessados, uma vez que se irão constar naquela todas as informações necessárias para se tramitar os procedimentos em curso⁹³.

Destarte, o processo é tramitado para a fase do saneamento e apreciação liminar⁹⁴, onde se irá analisar se existe alguma desconformidade que seja necessária aperfeiçoar

⁸⁹ A plataforma digital para proceder à submissão de pedidos urbanísticos no Município de Sintra encontra-se disponível em <https://urbanismo.cm-sintra.pt/>. Sobre este assunto veja-se o Anexo I do presente Relatório.

⁹⁰ Tal como previsto pelo artigo 8.º-A do RJUE.

⁹¹ Note-se que os elementos que devem acompanhar o pedido de licenciamento de operação de loteamento encontram a sua base legal na Portaria n.º 113/2015 de 22 de abril.

⁹² Importa referir que, de acordo com o n.º 3 do artigo 9.º do RJUE, no caso em que o pedido submetido seja referente a mais do que uma operação urbanística o mesmo deve identificar de forma clara e explícita as restantes operações urbanísticas às quais será aplicada o respetivo procedimento de controlo embora se possa vir a seguir uma tramitação conjunta.

⁹³ OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, p.179.

⁹⁴ Esta fase corresponde também ao que se concretiza no n.º 1 do artigo 109.º do CPA. A propósito da fase do saneamento, Fernanda Paula Oliveira chama a atenção para o facto de esta não dever ser confundida com o saneamento administrativo. Quer-se com isto dizer que este último corresponde à verificação (aquando da receção do pedido) da regularidade do pedido e dos documentos que o acompanham, verificação essa que é efetuada pelos técnicos que rececionam o pedido. Já o saneamento ao qual se refere

de modo que o processo se desenvolva sem anomalias, tal como dispõe o artigo 11.º do RJUE. Neste sentido, são verificados vários pressupostos de ordem objetiva e subjetiva⁹⁵: legitimidade, documentos apresentados pelos técnicos (arquitetos, engenheiros civis, desenhistas, urbanistas, juristas, etc.), projetos, termos de responsabilidade, plantas, entre outros. Seguido à verificação destes pressupostos procedimentais, está subjacente o dever de decisão por parte do órgão administrativo competente (Presidente da Câmara Municipal⁹⁶) que, por sua vez, irá aferir, com auxílio do gestor do procedimento⁹⁷, se o pedido submetido se encontra instruído corretamente⁹⁸.

Posteriormente, deve ocorrer, conforme concretizam os artigos 13.º a 13.º-B do RJUE, a consulta a entidades externas e, caso a operação de loteamento não esteja abrangida por plano municipal ou intermunicipal, será necessário solicitar parecer prévio favorável à CCDD⁹⁹, conforme determina o artigo 42.º do RJUE.

Diante do exposto, segue-se a apreciação dos projetos de loteamento, matéria que encontra o seu regime no artigo 21.º do RJUE. Neste sentido, procede-se a uma apreciação técnica, a qual se divide em dois âmbitos¹⁰⁰: vinculativo e discricionário, sendo o primeiro âmbito respeitante à verificação da conformidade entre os elementos

o artigo 11.º do RJUE diz respeito ao saneamento efetuado pelo órgão municipal competente. O que permite concluir que o técnico que receciona um pedido incompleto não pode recusar a entrega do mesmo, cabendo nesse caso a rejeição liminar ao órgão competente, i.e., ao Presidente da Câmara Municipal. OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, p. 219.

⁹⁵ OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, p.218.

⁹⁶ A este propósito note-se que o Presidente da Câmara Municipal, nos termos do n.º 3 do artigo 5.º do RJUE, pode delegar esta competência nos vereadores ou nos dirigentes dos serviços municipais, embora esta delegação só diga respeito aos poderes elencados nos n.º 1, 2 e 7 do artigo 11.º do RJUE, estando por isso excluída a competência para rejeitar liminarmente o pedido quando a mesma ocorra fora da fase de saneamento, conforme dispõe o n.º 6 do artigo 11.º do RJUE. OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, anotação 2 p. 172 e p.225.

⁹⁷ Sobre a figura do gestor de procedimento veja-se OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, anotação 3, pp.173-174. Pode concluir-se que a figura da função de gestor de procedimento e de responsável pela direção do procedimento se sobrepõem e que devem coincidir, por forma a evitar-se duplicação de funções, na mesma pessoa, embora resida uma regra no n.º 2 do artigo 8.º do RJUE que limita essa acumulação de funções.

⁹⁸ Importa referir a respeito que, na eventualidade de se verificar que o pedido é manifestamente contrário às normas legais e regulamentares aplicáveis, pode admitir-se a emissão de despacho de rejeição liminar, o qual deverá ser emitido no prazo de 8 dias a contar da entrega do requerimento inicial, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 11.º do RJUE. Nesta senda, veja-se OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, anotação 4, p.220.

⁹⁹ Note-se que este parecer deve ser emitido no prazo legal de 20 dias, nos termos do n.º 5 do artigo 13.º do RJUE, sob pena de passado o prazo legal referido, o parecer perde o seu cariz vinculativo. Neste sentido, e fazendo uma exposição mais detalhada sobre o parecer da comissão de coordenação e desenvolvimento regional, veja-se OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, anotação ao artigo 42.º do RJUE, pp.385-387.

¹⁰⁰ Para fazer esta breve exposição, seguiu-se a explicação que se encontra na anotação ao artigo 21.º do RJUE. OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, p.314.

entregues com o pedido e as normas legais ou regulamentares que se apliquem àquelas operações urbanísticas. No que diz respeito à apreciação discricionária pode dizer-se que a mesma incidirá meramente na perspetiva da integração do pedido apresentado na malha urbana e paisagística. Cumpre ainda referir a respeito desta fase que poderá ser ainda necessária a consulta pública¹⁰¹ caso se verifiquem as hipóteses do n.º 2¹⁰² do artigo 22.º do RJUE, ou caso isso esteja previsto em sede de regulamento municipal, de acordo com o n.º 1 do artigo 22.º do RJUE.

Importa mencionar que na eventualidade de a proposta de decisão for no sentido de indeferimento, deverá convocar-se audiência prévia de interessados, nos termos do artigo 121.º do CPA em articulação com o artigo 24.º do RJUE, que determina os motivos pelos quais o órgão competente pode decidir por indeferir o pedido¹⁰³.

Por fim, a tramitação do procedimento de licenciamento de uma operação de loteamento pode terminar ou com o ato de licenciamento, ou com o indeferimento do pedido de licenciamento. Mais se aduz que a deliberação na qual se determina um dos desfechos anteriormente mencionados ocorre nos termos determinados pelo artigo 23.º¹⁰⁴ do RJUE, sendo esta considerada o momento constitutivo do procedimento administrativo de controlo prévio¹⁰⁵. Destarte, caso se verifique o licenciamento deve considerar-se o regime disposto no artigo 26.º do RJUE, ao passo que, no caso de ser proferida uma decisão de indeferimento da pretensão considera-se, como se disse, o preceituado pelo artigo 24.º do RJUE.

Importa não esquecer que, para se verificar eficácia no ato de gestão urbanística, isto é, na licença, deverá ser requerido pelo interessado a emissão do respetivo título, o alvará, conceito que será abordado no ponto 5 da parte II do relatório em apreço.

¹⁰¹ Sobre o tema da consulta pública dos loteamentos, veja-se a anotação 1. e 2. do comentário ao artigo 22.º do RJUE, OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, anotação 2, pp.315-317.

¹⁰² Para estas situações determina-se a necessidade de consulta pública com base no facto de, não existindo plano de pormenor prévio, a operação de loteamento servira como instrumento de planeamento e execução urbanística, motivo pelo qual o cidadão deve poder participar na discussão pública que se venha a realizar a respeito desta operação urbanística. OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, anotação 2, p. 316.

¹⁰³ Para um breve apanhado sobre os motivos concretos de indeferimento, veja-se OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, anotação 4 ao artigo 24.º, pp.328-330.

¹⁰⁴ A propósito deste artigo importa referir que os prazos apresentados neste artigo se diferenciam de acordo com o tipo de operação urbanística em causa, sendo que, para o efeito, interessa considerar o prazo dos 45 dias para a deliberação sobre os pedidos de licenciamento de operações de loteamento.

¹⁰⁵ OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, p.342.

4.2. Comunicação prévia¹⁰⁶

Nos termos do n.º 2 do artigo 34.º do RJUE, a comunicação prévia é 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*”.

Tendo em conta que a comunicação prévia¹⁰⁷ deixou de se configurar como um procedimento de controlo preventivo, como era seu uso antes da última revisão feita ao RJUE, entende-se que, atualmente, este procedimento é antes um procedimento de controlo sucessivo¹⁰⁸.

Este procedimento tem, como qualquer outro, as suas vantagens e as suas desvantagens. Uma das vantagens é o facto de aqueles poderem, de forma muito mais célere e descomplicada, iniciar e executar os seus projetos sem o prejuízo temporal adjudicado normalmente aos procedimentos mais perlongados, como é o procedimento de licenciamento. Ou seja, ao invés de um interessado ter que esperar por uma decisão expressa da Administração sobre a sua pretensão, pode executar essa sem necessitar, para esse efeito, de esperar que o seu pedido seja apreciado¹⁰⁹.

Todavia, a essa facilidade inerente à utilização do procedimento de comunicação prévia, surge a hipótese de essa pretensão que o particular apresentou e executou em seguida¹¹⁰, não se apresentar conforme as normas legais e regulamentares dispostas para o efeito.

¹⁰⁶ Num primeiro momento, importa referir que este procedimento foi aquele que mais alterações sofreu com a revisão do RJUE. Neste sentido, veja-se OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, pp.356-358; Miranda, Jaime Valle, Claudio Monteiro, J. A *Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*. Coimbra, Edições Almedina S.A., 2015, p. 27-67.

¹⁰⁷ Sobre a comunicação prévia, refere OLIVEIRA, Fernanda Paula que “*no caso da apresentação da comunicação prévia seria despropositado abordar-se sequer qualquer problemática relacionada com eficácia, dado que com as atuais comunicações prévias não se praticam atos administrativos. No entanto, conhecendo as implicações que as comunicações prévias têm e as vicissitudes que lhes são aplicáveis (designadamente a da caducidade), faz sentido uma alusão ao título da comunicação prévia*”, OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, p.563.

¹⁰⁸ Neste sentido, vide OLIVEIRA, Fernanda Paula quando refere que “*a comunicação prévia no RJUE já não surge como procedimento administrativo de controlo preventivo, havendo aqui apenas e exclusivamente, controlos administrativos efetuados a posteriori na ótica do previsto no artigo 58.º da Lei n.º 31/2014 (cfr., em especial, os n.º2 e 3) e do disposto no n.º 1 do artigo 134.º do CPA*”, OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, p.358.

¹⁰⁹ No mesmo sentido, ver OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo...*, pp.271-273.

¹¹⁰ Note-se que, embora o procedimento de comunicação prévia seja um tanto mais célere e menos burocrático que o anterior procedimento analisado (o procedimento de licenciamento) importa ter em consideração que o interessado só poderá iniciar as obras após pagamento das taxas inerentes ao pedido que submeteu e após ter efetuado a comunicação do início dos trabalhos, sob pena de incorrer numa contraordenação.

Entenda-se por isso que, perante uma comunicação prévia de uma pretensão que não cumpre os requisitos legais e regulamentares necessários, a Administração, ao invés de rejeitar essa pretensão, terá que reagir a essa pretensão, uma vez que o particular, por ter optado por este mecanismo (que não é de controlo preventivo, como já se viu), impossibilitou que a Administração conseguisse acautelar a idoneidade da pretensão e dos elementos e contexto que a acompanhavam. Esta situação transfigura-se claramente como uma fragilidade e ameaça à organização e segurança urbanística e territorial de cada município.

O facto de a Administração ter de reagir perante uma situação que, se de início tivesse sido submetida a apreciação técnica, podia ser corrigida e seguido o seu rumo de acordo com o estipulado nos regulamentos e diplomas aplicáveis a este tipo de procedimentos, torna uma tarefa, que já de si é bastante exigente e complexa - a de gerir e planear o território, tendo em consideração todas as construções e planos inerentes àquele território - ainda mais desafiante.

Importa mencionar que a este procedimento estão sujeitas, não só as obras a que se referem as alíneas a) a e) do n.º 4 do artigo 4.º do RJUE como também as operações urbanísticas que já tenham sido precedidas de um pedido de informação prévia¹¹¹, nos termos do n.º 2 e do n.º 3 do artigo 14.º do RJUE.

No que diz respeito aos trâmites processuais relativos ao procedimento da comunicação prévia traça-se em seguida, de forma muito breve, alguns dos aspetos mais relevantes a ter em conta: com efeito, a apresentação da comunicação prévia deve ser feita nos termos do artigo 35.º do RJUE e deve ser acompanhada pelos elementos descritos na Portaria n.º 113/2015, de 22 de abril; mediante a apresentação da comunicação prévia, são gerados emolumentos (taxas urbanísticas legalmente previstas) os quais devem ser pagos de forma célere, uma vez que após o pagamento dos mesmos o interessado já reúne as condições¹¹² para iniciar a sua pretensão urbanística. Importa

¹¹¹ Neste sentido, veja-se a alínea f) do n.º 4 do artigo 4.º do RJUE.

¹¹² O interessado poderá apresentar a comunicação sobre o início dos trabalhos, após a submissão do requerimento de comunicação prévia na plataforma eletrónica, no momento em que detiver dois comprovativos: um que comprove que apresentou o requerimento de comunicação prévia e outro que comprove o pagamento das taxas associadas ao pedido. Neste sentido pronunciou-se OLIVEIRA, Fernanda Paula que refere que, mesmo servindo ambos os comprovativos de título ou comprovativo de comunicação prévia, o interessado ou comunicante pode requerer aos serviços municipais a emissão de uma certidão onde conste identificação a operação urbanística e a respetiva data de apresentação. OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, p.364.

não esquecer que, nos termos do n.º 1 do artigo 80.º-A o comunicante deve informar os serviços municipais sobre a sua intenção de iniciar as obras¹¹³.

4.3. Caducidade urbanística

A caducidade¹¹⁴ é um instituto que surge como forma de extinção de direitos, distinta da prescrição¹¹⁵, que por sua vez foi resgatado do direito civil e que assume grande relevância no seio da atividade administrativa municipal, como em seguida se irá ver.

Importa referir que a caducidade opera sobre os atos administrativos, isto é, sobre as licenças e autorizações (e também admissão de comunicação prévia)^{116,117} o que significa que, uma vez caducados os atos, os títulos/alvarás deixam de ter o um propósito de ser no ordenamento jurídico.

Considerando o disposto no artigo 71.º do RJUE¹¹⁸ e seguindo a organização e explicação da Professora Fernanda Paula Oliveira¹¹⁹, as caducidades urbanísticas podem ser ordenadas em dois grupos: ao primeiro grupo pertencem aquelas que têm que ver com o cumprimento dos prazos para que se possa obter os títulos que irão permitir a execução da operação urbanística, ao segundo grupo pertencem aquelas relacionadas com os prazos relativos à execução da operação urbanística.

Diante do exposto, pode confirmar-se que, durante o estágio, as caducidades com as quais se teve mais contacto foram as seguintes:

¹¹³ Sobre o início dos trabalhos e o cumprimento dos projetos na execução da obra, veja-se OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, pp.581-582.

¹¹⁴ A propósito deste conceito, MIRANDA, João descreve a caducidade como um “*meio de cessação de vigência de atos normativos que se verifica devido à superveniência de um facto previsto na própria norma ou motivado pelo desaparecimento da realidade de facto que a norma visava regular.*”, Cf. MIRANDA, João, *A dinâmica jurídica do Planeamento Territorial [A alteração, a revisão e a suspensão dos planos]*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, p. 224.

¹¹⁵ Por forma a deixar clara a distinção entre os dois institutos, veja-se a seguinte passagem do Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 12 de junho de 1962: “*Assim, enquanto a caducidade pode proceder de um acto jurídico privado ou da lei, a prescrição tem sempre a sua origem na lei. Além disso, a finalidade da prescrição é dar por extinto um direito que por não ter sido exercido pelo seu titular, se pode presumir que ele o abandonou. Na caducidade, a finalidade do instituto é fixar de antemão o tempo durante o qual um direito pode ser exercido utilmente. Por isso, enquanto na prescrição se toma em consideração a razão subjectiva do não exercício do direito, isto é, a negligência real ou suposta do titular, na caducidade atende-se só ao facto objectivo da falta de exercício dentro do termo prefixado*”, disponível em <http://www.dgsi.pt/>.

¹¹⁶ OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, p.540.

¹¹⁷ A este propósito realça-se também a chamada de atenção que OLIVEIRA, Fernanda Paula faz para o facto de, não sendo a comunicação prévia um ato de controlo preventivo, na eventualidade de esta caducar, e por não haver qualquer ato de permissão derivado da sua natureza sucessiva, aquilo que irá caducar será os efeitos que decorrem da comunicação prévia. Neste sentido ver OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, p.540, ponto 1.

¹¹⁸ É a norma que enuncia todas as situações que podem originar a caducidade de uma licença ou de uma comunicação prévia de determinada operação urbanística.

¹¹⁹ Cf. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo...* p. 359.

- a) As que dizem respeito ao decurso de um prazo para serem realizadas obras;
- b) As que se referem a situações em que está em causa o levantamento de um título/alvará, posteriormente ao licenciamento de uma operação urbanística;
- c) As que ocorrem no âmbito da apresentação de uma comunicação prévia e está em causa o pagamento de taxa, quando esta é devida.

No caso da caducidade enunciada na alínea a) conta o prazo de um ano para se levantar o título. No caso das caducidades mencionadas nas alíneas b) e c), o prazo é fixado, nos termos do artigo 76.º, n.º 1 e 2.º do RJUE, em regulamento municipal.

Destarte, importa ainda referir que a caducidade que está em causa nos licenciamentos urbanísticos não é a caducidade preclusiva, nem a caducidade sanção.

Na verdade, o objetivo de manter um instituto jurídico como a caducidade no mundo do urbanismo prende-se com o facto de a administração municipal querer que efetivamente as operações urbanísticas sejam realizadas e concluídas por forma a atender-se aos interesses da coletividade¹²⁰. A título de exemplo, veja-se o caso em que as obras de urbanização, no âmbito de uma operação de loteamento, não são terminadas nos prazos indicados. Ora, se as mesmas não forem terminadas, os futuros adquirentes das parcelas já loteadas e colocadas à disposição não irão ver ser garantido o bem-estar, segurança e qualidade de vida que derivaria da conclusão das obras de urbanização¹²¹ (que conferem aos adquirentes do espaço todas e quaisquer condições para viver em segurança e com qualidade). Portanto, o objetivo principal da caducidade no direito do urbanismo é o de incentivar o promotor da obra a cumprir as condições estabelecidas no título de que dispõe, por forma a garantir o interesse da coletividade.

Derivada deste objetivo relacionado à caducidade, está ligada uma certa liberdade¹²² por parte da administração municipal em decidir se deve prosseguir com os trâmites necessários para que se declare a caducidade ou se deve ser atribuído um novo prazo ao promotor da obra para que o mesmo proceda aos acabamentos necessários para concluir a obra. Neste sentido, a liberdade anteriormente referida terá sempre em consideração os casos concretos que se apresentem e será sempre acompanhada de condições resolutivas e objetivas. Quer isto dizer que, nos casos em que, por exemplo, se atribui

¹²⁰ Esta perspetiva acompanha o raciocínio da Professora OLIVEIRA, Fernanda Paula *Regime Jurídico da Urbanização...*, p. 545.

¹²¹ Relembrando que as obras de urbanização são aquelas que criam as infraestruturas que servem os espaços urbanos ou as edificações, designadamente arruamentos viários e pedonais, redes de esgotos e de abastecimento de água, eletricidade, gás e telecomunicações, e ainda espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva, como dispõe a alínea h) do artigo 2.º do RJUE.

¹²² OLIVEIRA, Fernanda Paula *Regime Jurídico da Urbanização...*, p. 545.

mais tempo a um promotor para que o mesmo possa terminar as obras, ao invés de se iniciar logo o procedimento de caducidade, esse prazo deve ser cumprido impreterivelmente, sob pena de a administração municipal se ver obrigada a declarar a caducidade.

Reforçando a ideia de que a caducidade é uma consequência que não opera de forma automática, isto é, a mesma tem de ser declarada no desencadear de um procedimento próprio para esse efeito¹²³, importa enunciar de forma sumária alguns dos passos que ocorrem quando se procede ao desencadeamento do procedimento de caducidade nos serviços administrativos municipais.

A saber: O gestor do procedimento (de caducidade) elabora uma comunicação, informando o Chefe de Divisão de que, naquele processo¹²⁴, àquela data, se verifica uma das condições para se proceder com a declaração de caducidade da licença ou comunicação prévia, motivo pelo qual foi iniciado o referido procedimento de caducidade. Mediante esta situação o Chefe de Divisão analisa o caso e elabora uma proposta de decisão que fica à consideração da vereação. No seguimento da proposta de decisão elaborada pelo Chefe de Divisão, a vereação, caso concorde com a mesma, profere despacho de intenção de declaração de caducidade e, consequentemente, é elaborado um ofício para efeitos de audiência prévia dos interessados, no qual é exposto o sucedido. O ofício é assinado pela vereação e expedido para o domicílio indicado pelos interessados. No caso de os interessados exporem, em sede de audiência prévia, elementos que permitam não declarar a caducidade, o gestor do procedimento elabora uma informação com esses dados e apresenta-a à vereação para que esta, posteriormente, profira despacho de manutenção do processo e consequentemente se solicite o arquivamento do procedimento. No caso de os interessados não se pronunciarem em sede de audiência prévia, o gestor do procedimento, o gestor do procedimento volta a elaborar uma nova informação, sob a qual o Chefe de Divisão irá elaborar nova proposta de decisão que, ficará novamente à consideração da vereação. Diante do exposto a vereação profere despacho a declarar a caducidade do ato administrativo e posteriormente elabora-se um ofício a comunicar a caducidade aos

¹²³ E não é, contrariamente do que se possa pensar, algo que ocorra de forma automática, assim que se verifique que um prazo não foi cumprido ou respeitado.

¹²⁴ Entenda-se, no processo físico que está aberto nos serviços administrativos municipais, no qual se inserem as operações urbanísticas relativas a um caso concreto. Por exemplo, uma operação de loteamento na qual foram realizadas obras de urbanização. Estas duas operações urbanísticas pertencem ambas a um processo físico, embora sejam dois procedimentos distintos, mas sempre relacionados entre si e que, por sua vez, foram as duas assignadas ao processo LT n.º 1111/2021.

interessados. Para melhor compreensão deste assunto, será anexado ao presente relatório um esquema exemplificativo deste procedimento.

Diante do exposto pode concluir-se que a caducidade urbanística não é vista como uma caducidade sanção, mas antes como um mecanismo de pressão, de que a administração municipal dispõe para que os promotores das obras cumpram as condições anteriores estabelecidas no título que lhes foi conferido.

Perante o que se observou durante o estágio¹²⁵ sempre se dirá que a autarquia local tem muito mais interesse em ver serem concluídas as obras outrora iniciadas, do que em desencadear mecanismos que só iriam atrasar essas mesmas conclusões e que, de certa forma, iriam protelar no tempo, a falta de condições para se concretizarem os interesses da comunidade que delas depende para viver de forma segura e estável.

5. O Alvará

No decorrer da análise aos casos/processos que se teve oportunidade de ler e acompanhar durante o estágio, houve um documento com o qual se esteve sempre em contacto, fosse qual fosse o processo e situação em análise - o alvará de licenciamento.

O alvará é um documento que titula uma pretensão urbanística, sendo este o elemento crucial para se aferir a condição de eficácia da licença que titula.

Com isto quer-se dizer que o verdadeiro ato administrativo - a licença -, que define a situação jurídica e que confere direitos aos interessados¹²⁶, é servido pelo alvará, que titula e permite que a licença veja os seus efeitos produzidos.

A respeito deste título importa também deixar claro o facto de que o alvará é um documento crucial para que se verifiquem os efeitos permissivos da licença, isto é, para que se validem os efeitos referentes à execução da obra¹²⁷. Motivo pelo qual também se verifica que os motivos de indeferimento da licença diferem dos motivos de rejeição e emissão de alvará¹²⁸. Por isso é que se indica que o alvará de licença é o título que é

¹²⁵ Por várias vezes se observou uma ponderação cuidada por parte dos gestores dos processos da DLOT e da DGLA, quando surgiam situações que reuniam condições para se prosseguir com o procedimento de caducidade, ponderação essa que, após audiência prévia de interessados, se pautava sempre pela disponibilidade e cooperação entre a administração e o interessado para que aquela operação urbanística fosse concluída.

¹²⁶ Neste sentido veja-se OLIVEIRA, Fernanda Paula quando refere que “o alvará nada acrescenta ao (nem afeta o) conteúdo da decisão administrativa previamente tomada (a licença), limitando-se a servir de título ao (verdadeiro) ato administrativo que é o licenciamento.” *Regime Jurídico da Urbanização...*, p. 559.

¹²⁷ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, p. 559.

¹²⁸ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, p. 560.

necessário para que as obras se iniciem, porque este documento titula a permissão concedida pelo ato administrativo/ licença.

Recapitulando, a licença é o ato administrativo constitutivo de direitos - por exemplo, direito de construir - e o alvará, documento distinto da licença¹²⁹, é o título que permite que essas construções, ou seja, que esse direito constituído pelo ato de licenciamento, produza efeitos, isto é, se executem¹³⁰.

Diante do exposto importa também referir que no artigo 74.º RJUE, se encontra uma distinção entre o alvará de licença e o alvará de autorização. De facto, até ao momento fez-se referência ao alvará de licença uma vez que foi esse com o qual se manteve mais contacto durante o estágio. No entanto, importa clarificar que o alvará que titula as autorizações de utilização tem uma função diferente da que é atribuída ao alvará de licença¹³¹. Senão veja-se um dos factos que sustenta a clara intenção do legislador, em que o alvará de autorização não tenha a si conotada a condição de eficácia que outrora se associa ao alvará de licença: a opção de separar o normativo sobre o alvará de licença e o alvará de autorização, em dois números dentro do mesmo artigo, isto para, claramente, não surgir a mencionada associação à condição de eficácia¹³².

Por último, no que diz respeito aos elementos/documentos que devem acompanhar os pedidos de emissão dos alvarás de licença ou de autorização de utilização das diversas operações urbanísticas, consultou-se a Portaria n.º 216-E/2008, de 03 de março¹³³, onde são elencados todos os documentos que devem ser apresentados no âmbito dos pedidos de emissão dos títulos anteriormente mencionados.

A título de exemplo pode referir-se que, nos termos do artigo 2.º da Portaria n.º 216-E/2008, de 03 de março, em conjunto com o pedido de emissão de alvará de licenciamento de operação de loteamento¹³⁴ deve ser acompanhado dos seguintes

¹²⁹ A propósito da clara distinção entre a licença e o alvará, pronunciou-se o STA no Acórdão de 10 de outubro de 2013, sobre o facto de existir um alvará a titular o licenciamento de obras de construção, licenciamento esse que não ocorreu, pelo que se procedeu à declaração de inexistência jurídica do acto de licenciamento de obras. Neste acórdão o STA reconheceu expressamente que existe uma clara distinção entre o ato de licenciamento de obras de construção e o respetivo alvará, cfr. Acórdão STA de 10 de outubro de 2013, disponível em <http://www.dgsi.pt/>.

¹³⁰ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, p. 560.

¹³¹ Neste sentido, ver OLIVEIRA, Fernanda Paula, e outros, *Regime Jurídico da Urbanização...*, p.561.

¹³² Segundo OLIVEIRA, Fernanda Paula, “*Outra coisa parece não se poder concluir, por um lado, da expressa separação, no artigo, das operações de licenciamento das de autorização e, por outro lado, da falta de menção, no caso das autorizações de utilização, de que a emissão do alvará é nestas também condição de eficácia (quando tal é expressamente referido no n.º1, no caso dos licenciamentos).*”, *Regime Jurídico da Urbanização...*, p.561.

¹³³ Veja-se a [Portaria n.º 216-E/2008, de 03 de março](#).

¹³⁴ No caso de o pedido de emissão de alvará para licenciamento de operação de loteamento ser acompanhado por obras de urbanização, aos anteriores documentos deve ainda juntar-se, nos termos do

elementos: “a) *planta de síntese da operação de loteamento em base transparente e, quando exista, em base digital; b) descrição pormenorizada dos lotes com indicação dos artigos matriciais de proveniência; c) atualização da certidão da conservatória do registo predial anteriormente entregue*”.

6. Áreas Urbanas De Génese Ilegal

6.1. Enquadramento

As áreas urbanas de génese ilegal são prédios ou conjunto de prédios que, sem licença de loteamento, tenham sido objeto de operações físicas de parcelamento destinadas à construção até à data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro, e quando foram parcelados anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 46673, de 29 de novembro de 1965.

A ocupação ilegal do solo teve início por volta dos anos 60¹³⁵. Surgiu com a necessidade de obter uma habitação própria, de modo que se realizaram construções em solos impróprios, com ausência de infraestruturas básicas, espaços para equipamentos e zonas verdes.

Concordamos com FERNANDA PAULA OLIVEIRA quando a mesma menciona no seu livro que, esta “*urbanização clandestina é a faceta física de um fenómeno de transformação social mais amplo, que acompanhou a tendência de procura de casa própria sobretudo por estratos sociais economicamente menos abastados*”¹³⁶.

Ou seja, as áreas urbanas de génese ilegal correspondem a áreas delimitadas pelas Câmaras Municipais no âmbito do regime especial previsto pela Lei n.º 91/95 de 2 de setembro, na redação dada pela Lei n.º 70/2015 de 16 de julho e correspondem a áreas

artigo 1.º da Portaria n.º 216-E/2008, de 03 de março: “a) *documento comprovativo da prestação de caução; b) apólice de seguro que cubra a responsabilidade pela reparação dos danos emergentes de acidentes de trabalho, nos termos previstos na Lei n.º 100/97, de 13 de Setembro; c) termo de responsabilidade assinado pelo técnico responsável pela direcção técnica das obras; d) declaração de titularidade do certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas, do título de registo na actividade ou do certificado de classificação de industrial de construção civil, a verificar no acto de entrega do alvará com a exibição do original do mesmo; e) livro de obra, com menção do termo de abertura; f) plano de segurança e saúde; g) minuta do contrato de urbanização aprovada, quando exista*”, cfr. [Portaria n.º 216-E/2008, de 03 de março](#).

¹³⁵ Cfr. informação consultada no site da Câmara Municipal do Seixal, disponível em <http://www.cm-seixal.pt/augi/>, consultado a 07 de outubro de 2020.

¹³⁶ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula e LOPES, Dulce, *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da política de legalização*, Edições Almedina .SA, Coimbra, 2016, p. 31.

territoriais/bairros que surgiram após 1965¹³⁷ sem que o parcelamento/loteamento dos prédios/terrenos tivesse sido precedido de operação de loteamento e onde existem construções posteriores e anteriores a essa data que nunca foram objeto de licenciamento municipal.

Desse parcelamento ilegal decorre normalmente que as áreas onde estão implantados os arruamentos não foram objeto de cedência e integração no domínio público. Do mesmo modo não foram efetuadas cedências para equipamentos coletivos nem para espaços verdes e passeios, para além de que as infraestruturas que se encontravam nestes terrenos não foram precedidas de projeto de especialidades nem quaisquer outros tipos de projetos.

Perante tal realidade, os municípios tiveram de encontrar uma solução não só para corrigir esta ilegalidade urbanística como também para dotar os terrenos das restantes condições necessárias para se viver de forma segura e estável nas habitações em questão.

Embora o aproveitamento indiscriminado de terrenos tenha trazido mais desvantagens e prejuízos à Administração do que propriamente vantagens e contribuições positivas para uma gestão territorial mais organizada e estruturada, a Administração viu-se confrontada com a necessidade de criar uma solução, uma resposta, a este percalço na sua gestão territorial.

Assim, os municípios adotaram uma posição: começou a praticar-se a *reconversão*, para fazer face às construções e divisões fundiárias que, aos olhos da lei, destoavam do legalmente previsto e exigido.

A *reconversão* é, assim, o mecanismo chave para os territórios ilegalmente parcelados poderem ser transformados/legalizados de acordo com o previsto nos instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal.

Motivo pelo qual se reconhece que a reconversão em áreas urbanas de génese ilegal revelou ser uma importante ferramenta de controlo e tentativa de disciplina da organização territorial em todos os municípios do país.

A Administração, ao invés de punir a população que criou as AUGIs, teve em conta as suas motivações iniciais, como as condições precárias em que a população vivia, e o contexto pessoal e familiar pelo qual passavam naquele momento e, de certa forma,

¹³⁷ Já cfr. nos indica OLIVEIRA, Fernanda Paula e LOPES, Dulce, “A realidade das áreas urbanas de génese ilegal, que se começou a fazer sentir com alguma acuidade já nos anos sessenta, assumiu particular relevo nos anos seguintes à revolução de 25 de abril, muito devendo à fragilidade da Administração Pública de então e à dificuldade de realojamento dos cidadãos nacionais que regressaram, em massa, das ex-colónias.”, *As Áreas Urbanas...*, p.31.

tentou “remediar” e “desculpar” essas ilegalidades, aplicando nessas regiões e a esses cidadãos e territórios, mecanismos específicos que rapidamente tornassem aquelas áreas urbanas em zonas com um adequado ordenamento urbano¹³⁸.

6.2.Reposição da Legalidade Urbanística

A reposição da legalidade urbanística é um conceito que pauta por, não só evitar obras ilegais no concelho, como também por acautelar o cumprimento das normas legais e regulamentos por parte dos munícipes, aquando da realização das obras de edificação e de urbanização.

Neste contexto, uma operação urbanística ilegal, ou mais concretamente, uma obra ilegal, pode passar por ser uma obra em desconformidade com os atos administrativos de controlo prévio¹³⁹, com as condições do título que a precede¹⁴⁰ ou com as normas legais ou regulamentares que lhe são aplicáveis¹⁴¹.

Com efeito, da mesma forma que em situações em que se verifique que houve desrespeito pelos preceitos legais urbanísticos vigentes, se desencadeiam alguns mecanismos elencados no RJUE - como é o caso do embargo, da demolição e da cessação de utilização - também se passou a aplicar um mecanismo específico para regular os casos em que se verificassem situações urbanísticas dotadas de maior ilegalidade, como é o caso das AUGI. Note-se ainda que estas áreas ainda encontram a sua regulação em regimes especiais¹⁴², nomeadamente no Regime das Áreas Urbanas de Génese Ilegal¹⁴³. É também neste regime, conhecido por Lei das AUGI¹⁴⁴, que se determina a figura da reconversão urbanística das AUGI.

¹³⁸ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda; LOPES, Dulce, *As Áreas Urbanas...*, p. 32.

¹³⁹ Alínea a) do n.º 1 do artigo 102.º RJUE.

¹⁴⁰ Alínea d) do n.º 1 do artigo 102.º do RJUE.

¹⁴¹ Alínea b) do n.º 1 do artigo 102.º do RJUE.

¹⁴² Neste sentido, OLIVEIRA, Fernanda; LOPES, Dulce, *As Áreas Urbanas...*, p.11.

¹⁴³ Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, com a redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 71/2021, de 04 de novembro.

¹⁴⁴ Segundo PAQUETE, André Filipe Martins Vítor a Lei AUGI veio acelerar a conclusão daqueles processos de reconversão que já estavam a decorrer antes da criação desta lei. Ainda sobre a capacidade de resposta desta lei face às diversas situações que o conceito de AUGI engloba, disse ainda este Autor que a Lei AUGI não está, de facto, preparada para suportar a dimensão deste problema em cada município, sendo esta lei bastante para responder a situações que não se mostrem muito complexas, e deficitária caso se verifiquem situações mais gravosas e que requeiram mais empenho e uma abordagem mais comprometida por parte, não só daqueles que residem naqueles terrenos, como também ao nível do financiamento público. PAQUETE, André Filipe Martins Vítor, *Reconversão de Áreas Urbanas de Génese Ilegal na Área Metropolitana de Lisboa: Sucessos e Insucessos das distintas abordagens*,

6.3.Loteamentos em AUGI

Nos termos do artigo 4.º da Lei das AUGI, a reconversão opera-se mediante duas formas: através de uma operação de loteamento ou através de um plano de pormenor.

Ora, reconverter uma AUGI mediante operação de loteamento não abarca o mesmo sentido que a expressão “lotear um terreno mediante operação de loteamento” em sentido estrito. Ou seja, em AUGI, o loteamento não serve como um mecanismo de criação de novos lotes¹⁴⁵, como acontece num outro qualquer prédio em que ainda não existe qualquer tipo de intervenção urbanística.

O loteamento em AUGI serve antes como uma espécie de instrumento de divisão da coisa comum. Com efeito, o loteamento vai operar-se mediante uma transformação fundiária que, por sua vez, vai originar prédios urbanos. Estes, serão unidades prediais individualizadas, o que significa que estão aptos a serem objeto de direitos de propriedade.

Portanto, não estaremos perante prédios loteados em sentido estrito, mas, para efeitos jurídicos e registais, aqueles prédios, que irão passar pela reconversão, poderão ser enquadrados no planeamento e gestão urbana do município, como prédios legalizados e conformes com a lei.

Pelo que se entende também que, ao loteamento a que se refere o Regime das AUGI, devem ser aplicadas de forma subsidiária, as normas sobre as operações de loteamentos dispostas no RJUE, tal como dispõe o n.º 2 do artigo 4.º do referido Regime. No entanto, essa aplicação deve ser feita com as devidas adaptações, uma vez que, como já referido, o loteamento de AUGI não é exatamente igual ao loteamento em sentido estrito.

Dissertação de Mestrado em Ordenamento do Território e Urbanismo, Universidade de Lisboa, dezembro de 2019, pp.16-19 disponível em <https://repositorio.ul.pt/>.

¹⁴⁵ Cfr. podemos também entender pela explicação presente em OLIVEIRA, Fernanda; LOPES, Dulce, *As Áreas Urbanas...*, p. 35.

PARTE IV - Atividades Práticas do Estágio

1. Colaboração na instrução de procedimentos

1.1. A DLOT e os Processos de Operações de Loteamento

No início do estágio curricular, a Autora observou e analisou alguns casos que estavam em fase de apreciação técnica na DLOT.

Como alguns dos processos careciam de esclarecimentos de cariz jurídico, solicitou-se apoio ao Gabinete Jurídico de apoio à Diretora do Departamento, onde se encontra a Orientadora de Estágio, Dra. Helga Ventura, e a Dra. Inês Calisto.

Foi aqui que surgiu a oportunidade de analisar e aprender mais sobre o *modus operandis* dos Engenheiros Cíveis, aquando a sua apreciação técnica face a uma Operação de Loteamento.

Foi também nesta fase que se usufruiu da ajuda e esclarecimentos por parte das técnicas administrativas que colaboravam nesta Divisão, em conjunto com os engenheiros cíveis e urbanistas, no que dizia respeito à organização e gestão dos processos dentro desta Divisão.

O primeiro caso que se analisou, foi analisado de forma meramente instrutória e simplificada, com a finalidade de se entender a dinâmica por detrás do procedimento de licenciamento de uma operação de loteamento.

As primeiras informações práticas e técnicas adstritas às primeiras análises efetuadas foram prestadas pela Orientadora Dra. Helga Ventura, e por uma Urbanista e por um Engenheiro Civil, ambos pertencentes à DLOT.

Para propósitos de confidencialidade, os nomes dos Requerentes, números de identificação de processos, de inscrição na matriz, de descrição nas Conservatórias, de garantias bancárias, alvarás de loteamento, e outros documentos terão uma identificação fictícia.

1.2. Caso 1 - A Toponímia e as Garantias bancárias

1.2.1. Enquadramento

Na sequência de uma comunicação de recusa por parte de uma entidade bancária, à solicitação da Câmara Municipal de Sintra para se acionar as garantias bancárias (prestadas como modalidade de caução), por forma a proceder-se à conclusão das obras

de urbanização, foi solicitado um parecer jurídico, no qual se teve oportunidade de participar.

Por forma a melhor compreender e contextualizar o assunto sujeito a parecer, consultou-se o processo físico que, por sua vez, se encontrava armazenado na DATA¹⁴⁶. Essa consulta foi realizada em conjunto com a Urbanista da DLOT e com a Exma. Sra. Dra. Helga. Após a realização da consulta e análise de toda a documentação existente neste processo, foi possível perceber o motivo pelo qual a entidade bancária não aceitou um pedido que, à partida, não poderia - nem deveria - ser alvo de rejeição, pelos motivos que se irão expor.

Na sequência do enquadramento anteriormente realizado, cumpre descrever a factualidade do caso em análise.

1.2.2. Factualidade

Para propósitos de confidencialidade, irá denominar-se o processo como LT n.º XXXX/96, o alvará de loteamento será o AL n.º YY/1990 e as garantias bancárias serão as garantias n.º SI-12345 e SI-6789.

Tendo por base uma operação de loteamento, no qual foi emitido o Alvará de Loteamento n.º YY/1990, verificou-se que as obras de urbanização que estavam destinadas a ocorrer, não foram concluídas no prazo definido, não só no título, como também nas prorrogações do mesmo. Motivo pelo qual se procedeu, por despacho do Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Sintra, de 21.01.2019, à declaração de caducidade da licença de loteamento.

No seguimento dessa declaração foi solicitado à entidade bancária o levantamento da caução prestada para que se procedesse à execução das obras de urbanização em falta no valor de € 166.348,80 (cento e sessenta e seis mil trezentos e quarenta e oito euros e oitenta cêntimos), através do acionamento das garantias n.º SI-12345 e SI-6789 do Banco.

Deste modo, a entidade bancária foi notificada em 24 de outubro de 2019 para proceder ao pagamento do montante garantido através das referidas garantias.

Em 29 de novembro de 2019, veio o Banco recusar (através do seu ofício dirigido à DLOT) o levantamento das garantias, alegando ser necessária prova do incumprimento por parte do requerente - dono da obra - das obrigações que tais garantias asseguravam.

¹⁴⁶ Organograma da página 8 do presente relatório.

Em resposta ao referido ofício foi elaborada uma Informação, onde se relatou o ponto de situação em que se encontrava o processo LT n.º XXXX/96, tendo esta sido comunicada ao mesmo.

Na referida Informação, após se ter procedido à explicação subjacente à solicitação efetuada pela DLOT, no âmbito da operação de loteamento na qual não foram concluídas as obras de urbanização - e que, por esse motivo, se procedeu à emissão da declaração de caducidade -, requereu-se, mais uma vez, à entidade bancária, o acionamento das garantias bancárias, prestadas como caução para a operação em causa.

Na sequência desta segunda solicitação elaborada pela DLOT, para acionar a caução, veio a entidade bancária recusar novamente o solicitado, alegando que as duas garantias bancárias prestadas como caução não correspondiam ao mesmo local da obra.

Neste sentido, e tendo por referência o descrito, optou-se por analisar o regime da caducidade urbanística e o regime das garantias bancárias *on first demand*, no âmbito das obras de urbanização inseridas numa operação de loteamento.

1.2.3. Direito a aplicar

1.2.3.1. Da caducidade urbanística

Nos termos do artigo 71.º do RJUE - no qual se encontra o regime da caducidade urbanística - a efetivação da caducidade só ocorre mediante declaração por ato administrativo¹⁴⁷.

Conforme se teve oportunidade de referir *supra*, isto significa que a caducidade não opera de forma automática, carecendo sempre de um ato administrativo posterior, por parte do órgão competente, autónomo à sua - da caducidade - evidência fáctica. Sempre se dirá que, mesmo que se verifiquem os requisitos necessários para que exista caducidade, a mesma só opera, *i.e.*, os seus efeitos só se concretizam no ordenamento jurídico, se a verificação dos mesmos for acompanhada de um ato administrativo, a Declaração de Caducidade.

In casu, a caducidade foi declarada por despacho do Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal, em 21 de janeiro de 2019, nos termos do n.º 5 do artigo 71.º do RJUE.

¹⁴⁷ Veja-se o tema “Caducidade Urbanística” no capítulo do Enquadramento Teórico, pp.37-42 do presente relatório.

1.2.3.2. Das garantias bancárias

No que diz respeito ao facto de a garantia n.º SI-12345 e a garantia n.º SI-6789, apresentarem diferentes localizações daquela que corresponde à localização na qual deveriam ter sido concluídas as obras de urbanização, referentes à operação de loteamento tituladas pelo Alvará n.º YY/1990, verificou-se que as mesmas correspondiam, de facto, ao mesmo prédio que, no âmbito da operação urbanística que se desenvolveu - operação de loteamento - sofreu uma alteração toponímica que deu origem aos fundados receios da entidade bancária de que ambas as garantias não correspondiam à mesma operação. Por este motivo, aquando da realização do parecer jurídico solicitado, procedeu-se a uma clarificação cronológica, do sucedido.

A primeira observação recaiu sobre o facto de que, quer na garantia inicial, a n.º SI-12345, quer na garantia prestada em sede de alteração do alvará de loteamento, a n.º SI-6789, atribuiu-se como denominação do prédio o topónimo do Largo, por aproximação, para melhor localização e identificação do prédio.

Isto porque, anteriormente à emissão do Alvará n.º YY/1990 o prédio misto, objeto da pretensão, denominava-se “Horta Flor”. Nesse momento, não existia na área da operação de loteamento qualquer tipo de arruamento.

Nesse sentido, foi feita referência à denominação do prédio, como se constata da letra da garantia n.º SI-12345, quando refere que, essa, era “(...) *destinada a caucionar os trabalhos de “infraestruturas na urbanização de Horta Flor, no Algueirão”*”.

Com o início da execução das obras de urbanização, em momento posterior à emissão do Alvará YY/1990 e registo de operação urbanística, foi criado um arruamento com os quais passaram a confrontar, fisicamente, os lotes 1 a 8.

Em termos de confrontação, resultava da letra do título que os lotes 1, 2, 3, 4 e 5 confrontavam de Poente com o arruamento, e os lotes 6, 7 e 8 confrontavam de Nascente com o mesmo arruamento.

Arruamento esse que, após a sua conclusão, obteve o topónimo de *Rua Recreios Desportivos do Algueirão*. E que confronta, a Norte, com o Largo Joaquim Rodrigues.

Daqui surgiu a referência, na segunda garantia prestada (n.º SI-6789) - em sede de alteração do alvará de loteamento - ao Largo Joaquim Rodrigues - reforçando - para melhor localização e identificação das obras a caucionar.

Sucedeu que, após emissão e registo do Alvará n.º YY/1990, o prédio, que outrora era misto, passou a ser um prédio urbano. Nessa medida, deixou de fazer sentido a referência ao prédio com a sua original denominação de “Horta Flor”.

Tendo em consideração o supra exposto, entende-se por isso que, a segunda garantia n.º SI-6789, prestada em 19 de janeiro de 2000, no âmbito da alteração ao alvará de loteamento YY/1990, a favor da Câmara Municipal de Sintra, refere o local das obras de urbanização como sendo no Largo Joaquim Rodrigues.

Isto porque, tal como se comprova pela análise do conteúdo alvará de loteamento, o arruamento feito no âmbito destas obras, intercetava o Largo Joaquim Rodrigues a Norte e, nesse momento, não estava ainda atribuído o topónimo ao referido arruamento. Motivo pelo qual, e por forma a facilitar a localização do prédio, se referiu Largo Joaquim Rodrigues.

Face ao exposto, facilmente se concluiu, de forma clara e inequívoca, que ambas as garantias se referiam à mesma operação de loteamento, isto é, àquela sob a qual recai todo o processo LT n.º XXXX/96.

Importa ressaltar que, à data de início do procedimento de licenciamento da operação de loteamento - identificada no Processo LT n.º XXXX/96 - estava em vigor o Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de junho, que fez depender a operação de loteamento de licença da Câmara Municipal e que, consequentemente, determinou a necessidade da prestação de caução para a correta execução das obras de urbanização nos termos das disposições conjugadas da alínea b) do n.º 1 do artigo 13.º, do n.º 1 do artigo 21 e do n.º 2 do artigo 25.º do referido Diploma.

Por sua vez, as referidas disposições não sofreram alterações relevantes e, o diploma atualmente em vigor - o RJUE - dispõe no n.º 1 do seu artigo 54.º que “*O requerente ou comunicante presta caução destinada a garantir a boa e regular execução das obras de urbanização*”.

Acresce no n.º 2 do mesmo artigo que a caução pode ser prestada, entre outras, mediante garantia bancária autónoma à primeira solicitação.

A garantia bancária prestada por uma entidade bancária, a favor da Câmara Municipal de Sintra - que neste caso seria a credora beneficiária -, por ordem do requerente da operação urbanística, configura uma relação jurídica triangular¹⁴⁸.

¹⁴⁸ GALANTE, Fátima, *Garantia Bancária Autónoma*, Data Venia, Revista Jurídica Digital, novembro de 2016, p. 422, disponível em <http://datavenia.pt/>.

Face ao exposto, entendeu-se que resultava da prestação desta garantia, o direito da Câmara Municipal de Sintra, enquanto credora beneficiária, em acionar a referida garantia, sempre que se verificasse o incumprimento na realização das obras de urbanização, por parte do promotor, titular do AL n.º YY/1990.

E não careceria, tal acionamento, da verificação por parte da entidade garante de qualquer justificação ou fundamento para o efeito já que, como muito bem resulta da lei, e atrás se referiu, se estaria perante uma garantia bancária autónoma à primeira solicitação.

Neste sentido, *vide* Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 16 de maio de 2017¹⁴⁹.

Dispõe a alínea c) do n.º 1 do artigo 84.º do RJUE, sob epígrafe “Execução das obras pela câmara municipal”, que “ *sem prejuízo do disposto no presente diploma em matéria de suspensão, caducidade das licenças, autorizações ou comunicação prévia ou de cassação dos respetivos títulos, a câmara municipal, para salvaguarda do património cultural, da qualidade do meio urbano e do meio ambiente, da segurança das edificações e do público em geral ou, no caso de obras de urbanização, também para proteção de interesses de terceiros adquirentes de lotes, pode promover a realização das obras por conta do titular do alvará ou do apresentante da comunicação prévia quando, por causa que seja imputável a este último (...) Não tiverem sido concluídas no prazo fixado ou suas prorrogações, nos casos em que a câmara municipal tenha declarado a caducidade*”.

Ainda nos termos do n.º 3 do artigo 54.º do RJUE que a Câmara Municipal podia, para o efeito, levantar a caução, ou seja, acionar as garantias prestadas.

1.2.4. Conclusões

Partindo da análise *supra* exposta, concluiu-se em primeiro lugar que ambas as garantias pertenciam à mesma operação de loteamento, já que a primeira apareceu descrita no primeiro alvará e a segunda apareceu descrita no segundo título, no qual se

¹⁴⁹ “Uma garantia bancária em que o banco garante assumir o compromisso irrevogável de pagar, logo à primeira solicitação e sem direito de protesto ou reclamação, e até à concorrência do montante garantido, qualquer verba que o beneficiário lhe venha a exigir constitui uma garantia bancária on first demand (...) Ao honrar a garantia, pagando a quantia reclamada pelo beneficiário, dentro dos limites da garantia, o banco garante está a cumprir uma obrigação própria, emergente do contrato celebrado com o devedor, assegurando o interesse do beneficiário da garantia.”, disponível em <http://www.dgsi.pt>.

deu uma alteração à operação de loteamento e que fez com que surgisse a necessidade de ampliar as obras de urbanização e reforçar o valor garantido.

Considerou-se também que o requerente da operação de loteamento não concluiu as obras de urbanização necessárias, no prazo fixado para o efeito - tendo-se estas mantido inconclusas até à data da análise por ora realizada - o que, consequentemente, levou à declaração de caducidade do referido alvará de loteamento, motivo que permitiu ao Município exercer o seu direito de solicitar e obter o acionamento das garantias bancárias prestadas.

O que significa que, o Município, substituindo-se ao promotor, e em conformidade com este desfecho, ao ver a sua pretensão ser aceite pela entidade bancária, poderia proceder à execução e conclusão das obras de urbanização para salvaguardar a qualidade do meio urbano e meio ambiente, da segurança das edificações e do público em geral, bem como, para proteger os interesses de terceiros adquirentes dos lotes do prédio urbano em apreço à análise efetuada. Motivo pelo qual, como parte integrante da conclusão do parecer, foi solicitado à entidade bancária para que, no prazo de 15 dias, procedesse ao pagamento do valor que estava garantido sob pena de, não o fazendo, se prosseguir judicialmente.

1.3. Caso 2 - A Comunicação Prévia

1.3.1. Enquadramento

O segundo parecer jurídico no qual se teve a oportunidade de participar, em conjunto com a Exma. Sra. Dra. Helga e com a outra Ilustre colega jurista, incidiu sobre uma matéria com a qual, à data de chegada da solicitação de parecer jurídico, ainda não se tinha tido contacto - pelo menos prático -, sendo essa a comunicação prévia.

Importa referir que, até ao momento, todas as análises e estudo realizados durante o estágio tinham sido endereçados ao procedimento de licenciamento das operações de loteamento e a tudo a que a este se interligava - como o tema das obras de urbanização, da prestação de caução, etc. - pelo que, o facto de ter surgido a hipótese de analisar um outro tipo de procedimento de controlo urbanístico contribuiu, de forma substancial, para a produção e elaboração do presente Relatório.

Com efeito, este segundo parecer jurídico foi solicitado, através da Informação-Proposta n.º SM AAAA/2020, pelo Exmo. Senhor Chefe da Divisão de Gestão e Licenciamento AUGI. O pedido foi realizado com vista ao esclarecimento do momento em que deve ser considerado o início da contabilização do prazo de execução da obra. Este esclarecimento tinha relevância para se poder aferir quando é que terminaria o prazo de execução desta e, consequentemente, até quando podia ser concedida uma prorrogação da licença.

Para se proceder à realização deste parecer foi necessário consultar todo o processo físico, no qual constavam informações pertinentes e de grande relevância para se elaborar uma apreciação jurídica mais rigorosa.

Diante do exposto, proceder-se-á em seguida à exposição dos factos.

1.3.2. Factualidade

Em 11 de maio de 2018, através de requerimento apresentado nos serviços municipais competentes, foi instruída comunicação prévia de obras de construção, referente a uma moradia unifamiliar, em nome de António, autuado sob o processo ZZZZ/2018, no prédio urbano, sito na Serra de Casal de Cambra, descrito na Conservatória do Registo Predial de Queluz, sob o número 1234 e inscrito na matriz predial sob o artigo 7890, da União de Freguesias de Queluz e Belas, correspondente ao lote 24 do Alvará de Loteamento n.º WW/2005.

Em 16 de maio de 2018 foram autoliquidadas e pagas as taxas no valor de 1.309,90€ (mil trezentos e nove euros e noventa cêntimos), através da guia de receita n.º 123456789/2018, com o número de ordem UR000BBBB.

De acordo com a memória descritiva, o prazo previsto para a execução da obra seria entre 1 de junho de 2018 e 30 de novembro de 2019. Em 09 de agosto de 2018, através do Requerimento n.º 6789/2018, o requerente fez comunicação de início de obra.

Em 27 de setembro de 2018, através da informação técnica IT-AAAA-2018, o requerente foi notificado (pelos serviços municipais) da correta instrução do pedido e do valor apurado das taxas devidas, no montante de 1.657,40€ (mil seiscentos e cinquenta e sete euros e quarenta cêntimos).

Em 28 de janeiro 2020, através da guia de receita n.º 0000000006/20, com o número de ordem UR0002222 o requerente procedeu ao pagamento da quantia em falta

correspondente no valor de € 158,40 (cento e cinquenta e oito euros e quarenta cêntimos).

De acordo com informação da DPMF, de 26 de novembro de 2018, a obra foi iniciada em 17 de agosto de 2018 encontrando-se, à data da informação, com as fundações executadas. Importa referir que, no momento em que o parecer foi solicitado, esta obra encontrava-se em fase de acabamentos.

Foi neste âmbito que foi solicitado parecer, por forma a perceber-se qual o momento que deveria ser considerado como data de início da obra, para que se pudesse fazer a contabilização do prazo de execução da obra e, caso necessário, fazer a contabilização de uma possível prorrogação.

Diante do exposto, optou-se por analisar o regime da comunicação prévia e os respetivos prazos e trâmites a respeitar mediante a prossecução deste tipo de procedimento.

1.3.3. Direito a aplicar

Em primeiro lugar importa mencionar que o procedimento de comunicação prévia, encontra-se regulado nos artigos 34.º a 36.º-A do RJUE.

A este propósito cumpre referir que a comunicação prévia pertence ao grupo de mecanismos de controlo dos quais a Administração municipal se serve para controlar a gestão urbanística nacional. Ao contrário do mecanismo de licenciamento e do mecanismo de pedido de informação prévia (que são mecanismos de controlo preventivo¹⁵⁰), a comunicação prévia é, atualmente, e por si só, um mecanismo de controlo administrativo *a posteriori*¹⁵¹.

Neste sentido, serve como referência o preceituado no n.º 2 do artigo 34.º do RJUE, que evidencia que *“a comunicação prévia consiste numa 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”*.

Repare-se que, de acordo com o n.º 2 do artigo 74.º do RJUE *“a comunicação prévia relativa a operações urbanísticas é titulada pelo comprovativo eletrónico da sua apresentação emitido pela plataforma eletrónica¹⁵² referida no n.º 1 do artigo 8.º-A,*

¹⁵⁰ Isto é, “mecanismos de controlo assentes em procedimentos de autorização administrativa”, vide OLIVEIRA, Fernanda Paula em *Regime Jurídico da Urbanização* ..., p.358.

¹⁵¹ Vide novamente OLIVEIRA, Fernanda Paula em *Regime Jurídico da Urbanização*..., p.358.

¹⁵² Sendo esta, no caso dos processos urbanísticos do Município de Sintra, a Sintra Online - Plataforma de Urbanismo, disponível em <https://urbanismo.cm-sintra.pt/>.

acompanhado do documento comprovativo do pagamento das taxas (...)”. Ou seja, após a apresentação do requerimento para ser iniciado o procedimento de comunicação prévia nos serviços municipais, e posterior pagamento das taxas relativas a esse procedimento, são gerados dois comprovativos, um que comprova que foi apresentado o pedido/requerimento de comunicação prévia, outro que comprova o pagamento das taxas, sendo certo que ambos - acompanhados - titulam o direito do requerente em proceder com a sua pretensão urbanística.

Importa mencionar que, no momento do preenchimento do requerimento de comunicação prévia, o requerente deve indicar o prazo de execução das obras, tal como estipula o n.º 2 do artigo 35.º do RJUE. Diante desta informação sempre se dirá que o requerente apresentou corretamente o prazo no qual seria executada a obra uma vez que - e recordando -, junto do requerimento, foi entregue a memória descritiva¹⁵³ referente à obra, na qual vinha a indicação de que a execução da obra seria efetuada entre 1 de junho de 2018 e 30 de novembro de 2019. Ora, a obra, conforme já confirmado em factos anteriores, teve início em agosto de 2018, motivo pelo qual se concluiu que o prazo tinha sido correta e atempadamente apresentado.

No que diz respeito ao pagamento das taxas urbanísticas associadas à apresentação do pedido de comunicação prévia, acrescenta o n.º 3 do artigo 34.º do RJUE que “*o pagamento das taxas a que se refere o número anterior faz-se por autoliquidação nos termos e condições definidos nos regulamentos municipais previstos no artigo 3.º, não podendo o prazo de pagamento 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*”. À luz deste preceituado, entendeu-se que o requerente procedeu ao pagamento da taxa devida, que foi gerada com a apresentação do pedido de comunicação prévia, dentro do prazo legal previsto, na medida em que apresentou o pedido em maio de 2018 e, no mesmo mês, liquidou as taxas que foram solicitadas na guia n.º 123456789/2018.

Tal facto permitiu ao requerente iniciar as obras, tal como determina o n.º 2 do artigo 80.º do RJUE, sob a epígrafe “*início dos trabalhos*” onde se refere que “*as obras e os trabalhos sujeitos ao regime da comunicação prévia podem iniciar-se nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 34.º*” isto porque, tratando-se de uma comunicação prévia, o

¹⁵³ Tal como indica o n.º 4 do artigo 9.º do RJUE “*O pedido ou comunicação é acompanhado dos elementos instrutórios previstos em portaria (...) para além dos documentos especialmente referidos no presente diploma*”. Neste sentido, veja-se a Portaria n.º 113/2015 de 22 de abril, artigo IV, alínea j) “j) Calendarização da execução da obra, com estimativa do prazo de início e de conclusão dos trabalhos”.

interessado tem o direito de iniciar a obra - desde que tenha efetuado o pagamento das taxas devidas (o que fez, como já se viu) -, decorridos cinco dias da comunicação do início de obra.

Ademais, relativamente ao início da obra, refere o n.º 1 do artigo 80.º-A do RJUE que *“Até cinco dias antes do início dos trabalhos, o promotor informa a câmara municipal dessa intenção, comunicando também a identidade da pessoa, singular ou coletiva, encarregada da execução dos mesmos.”* Motivo pelo qual se pode afirmar que o requerente cumpriu o disposto na lei na medida em que as obras tiveram o seu início em 17 de agosto de 2018 e o mesmo comunicou, em 09 de agosto de 2018, através da apresentação do Requerimento 6789/2018, que iria iniciar as obras.

Diante do *supra* exposto, poder-se-ia referir que este processo não suscita nem suscitaria quaisquer dúvidas de que estaria tudo conforme o disposto na lei. No entanto, importa ter em atenção o que em seguida se irá expor, pois é sobre essa análise que irá recair o objeto principal do parecer jurídico solicitado pelo Exmo. Senhor Chefe da Divisão de Gestão e Licenciamento AUGI.

Diante do exposto, faz-se agora uma remissão para o que *supra* se aludiu, relativamente à liquidação das taxas urbanísticas.

Assim, importa ter em consideração o n.º 3 do artigo 80.º-A do RJUE que menciona o seguinte: *“Sempre que o valor prestado pelo requerente seja inferior ao devido, verifica-se a revisão do ato de liquidação, procedendo-se à notificação do interessado, nos termos do artigo 13º do presente regulamento, e demais legislação aplicável”*.

Ora, como se disse, o Requerente foi notificado em 27 de setembro de 2018 (na sequência de revisão do ato já liquidado por este) com a informação de que o valor que tinha liquidado era inferior ao realmente devido e que, por esse motivo, deveria proceder à liquidação do valor em dívida.

Sucede que, o Requerente só efetuou o pagamento do valor em dívida em janeiro de 2020. Este facto indica que o Requerente efetuou o pagamento das taxas em falta já depois do prazo de execução da obra previsto ter terminado.

Esta situação levantou alguns problemas relativamente aos prazos a considerar perante a sequência cronológica dos factos acima descritos.

1.3.3.1. O especial dever de verificação e controlo dos termos da execução da operação urbanística

Embora a comunicação prévia seja considerada um mecanismo de controlo *a posteriori*, como já se viu, é certo que a mesma não exclui completamente a intervenção da Administração municipal do seu papel de controlo e fiscalização das operações urbanísticas. Isto porque, considerando que o interessado só pode iniciar a obra se o pedido de comunicação prévia estiver bem formulado - i.e., se houver uma correta instrução do mesmo - o Requerente continua, de certa forma, dependente da verificação e do controlo da Administração municipal para poder proceder com a sua pretensão urbanística. A administração, por sua vez, tem que verificar se a pretensão requerida pelo interessado cumpre aquilo que vigora no ordenamento jurídico, para as situações idênticas à que se pretende realizar.

Ou seja, subjacente ao procedimento de comunicação prévia, está associado - embora se entenda que não é uma fiscalização tão minuciosa e demorada quanto aquela que se associa ao procedimento de licenciamento de uma operação urbanística, por exemplo - um “*especial dever de verificação e controlo dos termos de execução da operação urbanística*”¹⁵⁴ à Administração municipal.

Relacionado a este especial dever, é também expectável por parte da Administração municipal que haja uma “*mobilização atempada e eficaz de medidas de tutela de legalidade*”¹⁵⁵.

Com isto quer dizer-se que, a Administração municipal, após ter sido apresentado o pedido de comunicação prévia, deveria ter procedido à correção das taxas, em sede de saneamento.

Correção essa que deveria ter sido efetuada, pelo menos, e nos termos do n.º 2 do artigo 11.º do RJUE, dentro de 8 dias a contar da apresentação do pedido, e não um mês depois (setembro de 2018).

No entanto, convém ressaltar o seguinte: esta correção administrativa não foi, efetivamente, uma correção/aperfeiçoamento ao nível do pedido, mas sim ao nível do valor pago pelo pedido, isto é, um ajuste ao valor da taxa devida por se iniciar este tipo de procedimento.

¹⁵⁴ Expressão retirada do comentário de OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime Jurídico da Urbanização* ..., p.360.

¹⁵⁵ *Idem*, p.360.

Motivo pelo qual se entendeu que a este caso em concreto não deveria aplicar-se a consequência legal que outrora se aplicaria no caso de o comunicante não ter liquidado a taxa devida pelo seu pedido, i.e., o arquivamento da comunicação prévia¹⁵⁶.

1.3.4. Conclusões

Diante do exposto, importa concluir, em primeiro lugar, que a correção administrativa *supra* mencionada não foi, efetivamente, uma correção/aperfeiçoamento ao nível do pedido, mas sim ao nível do valor pago pelo pedido, isto é, um ajuste ao valor da taxa devida por se iniciar este tipo de procedimento.

Portanto, crê-se, salvo melhor opinião, que não deve ser aplicada a consequência¹⁵⁷ legal subjacente à não correção/aperfeiçoamento do solicitado pela Administração municipal - ou seja, ao não pagamento atempado do valor em falta - em sede de saneamento.

Porquanto, embora o Requerente devesse ter pagado o valor em falta, assim que recebera a notificação, o mesmo já tinha efetuado um primeiro pagamento das taxas. E esse, foi o pagamento principal para que lhe fosse cedido um título válido para poder proceder com a sua operação urbanística.

Novamente se refere que a correção/aperfeiçoamento que foi elaborada/o pelos serviços municipais teve que ver com um ajuste ao valor pago pelo pedido e não esteve sequer relacionado com algum dos trâmites do pedido de comunicação prévia. Em bom rigor, esta/e correção/aperfeiçoamento não deve afetar a validade dos comprovativos que titulavam o direito do requerente em proceder com as suas obras.

Pelo que se conclui que, o facto de o requerente não ter efetuado a correta liquidação das taxas, não obsta a que se considere como data do início de obra, aquela em que a construção foi, efetivamente, iniciada.

Ora, no caso *sub judice*, conforme decorre de informação do DPMF, de 26.11.2018, aquela foi iniciada a 17.08.2018, não restando, por isso, quaisquer dúvidas sobre a data de início da obra.

Por tudo quanto foi dito anteriormente, conclui-se também que não pode o erro na liquidação servir de fundamento, em violação das normas legais, em vigor, para subverter o momento de início de construção e deste modo, originar a “prorrogação” do

¹⁵⁶ Cfr. Indica o n.º 3 do artigo 11.º do RJUE.

¹⁵⁷ Consequência essa que, como já se viu, seria a do arquivamento da comunicação prévia, nos termos do n.º 3 do artigo 11.º do RJUE.

prazo de execução de obra, que iria culminar - se se considerasse janeiro de 2020 como data de início da obra, por ter sido a data em que o valor em falta foi liquidado - perto de 2021¹⁵⁸.

De acordo com as razões de facto e de direito acima explanadas conclui-se que o momento para contabilização do início da obra se reporta ao dia 17 de agosto de 2018, termos em que, de acordo com a calendarização, anexa ao processo, o prazo para execução de obra, expirou em novembro de 2019.

Diante do *supra* exposto, não estando a construção concluída, e tendo conhecimento de facto de que a construção se encontrava em fase de acabamentos¹⁵⁹, à data da solicitação de parecer jurídico, o interessado poderia ter requerido a prorrogação do prazo, mediante novo pagamento de taxas urbanísticas, de montante a fixar em regulamento municipal, nos termos do n.º 6 do artigo 58.º do RJUE. Destarte, não teria que se proceder ao desencadeamento do procedimento de caducidade¹⁶⁰ do título - da comunicação prévia.

1.4. Caso 3 - Denúncia da garantia bancária e a prescrição

1.4.1. Enquadramento

No seguimento do acompanhamento dos profissionais da DLOT, surgiu a oportunidade de analisar mais um processo de operação de loteamento, no qual tinha

¹⁵⁸ Se fosse considerado o prazo de início de obra, o mês de janeiro de 2020, a obra, a durar o período de tempo indicado na comunicação prévia - 16 meses - deveria terminar em julho de 2021. Isto, caso não houvesse pedidos de prorrogação. Havendo, a mesma poderia culminar muito mais tarde, tendo em conta as permissões dispostas no n.º 5 e no n.º 6 do artigo 58.º RJUE. No entanto, se este prazo fosse considerado como sendo o prazo correto para se considerar o início de obra, o Interessado teria estado, desde 2018, a realizar uma operação urbanística sem título válido para ta o que, por sua vez, é punível como contraordenação nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE.

¹⁵⁹ Se não houvesse a informação de que as obras se encontravam em fase de acabamentos, o requerente só poderia pedir, uma única vez, a prorrogação do seu prazo para terminar a obra, por um período não superior àquele que outrora fixou para a execução inicial. Ou seja, se nos termos do n.º 5 do artigo 58.º do RJUE, o interessado requeresse a prorrogação do prazo de execução das obras de construção, o mesmo poderia solicitar uma prorrogação de 8 meses. O que significa que poderia terminar a sua obra até julho de 2020. Importa referir que este pedido de prorrogação deveria ser realizado antes de terminar o prazo que o requerente estipulou para a execução da obra, ou seja, a prorrogação deveria ser requerida antes do fim de novembro de 2019, sob pena de ver caducada a sua comunicação prévia, nos termos da alínea d) do n.º 3 do artigo 71.º do RJUE.

¹⁶⁰ À luz do disposto na alínea d) do n.º 3 do artigo 71.º do RJUE a licença ou comunicação prévia para a realização de operação de loteamento caduca “*Se as obras não forem concluídas no prazo fixado na licença ou comunicação prévia, ou suas prorrogações, contado a partir da data de emissão do alvará ou do pagamento das taxas no caso da comunicação prévia*”.

sido solicitado um parecer jurídico no âmbito de uma comunicação efetuada por uma entidade bancária.

Ao passo que o primeiro caso prático analisado tinha por base os motivos subjacentes à recusa por parte da entidade bancária em levantar as garantias bancárias - prestadas a título de caução no âmbito de uma operação de loteamento-, esta informação por parte da entidade bancária prende-se com a comunicação aos serviços municipais da prescrição da garantia bancária prestada, também, a título de caução, no âmbito da realização de obras de urbanização.

Após se ter conseguido apurar qual o verdadeiro objeto de análise subjacente ao processo LT n.º 54321/1998 - que corresponde ao processo físico no qual constam todas a documentação existente sobre o procedimento de loteamento e sobre as obras de urbanização que ocorreram em sequência desse procedimento de loteamento - começou por se reunir informações sobre as modalidades de garantia utilizadas a título de caução.

Posteriormente a essa pesquisa, fez-se uma breve análise ao regime disposto no código civil, relativo à prescrição a fim de se compreender se o mesmo poderia ser, ou não, aplicado ao caso em apreço.

Foi ainda analisado a matéria dos prazos urbanísticos em correlação com a matéria relativa à caducidade urbanística.

No seguimento deste enquadramento, cumpre descrever os factos.

1.4.2. Factualidade

Em 27 de fevereiro de 1998, iniciou-se o procedimento de licenciamento de uma operação de loteamento, autuado sob o processo LT n.º 54321/1998, em nome de ABC - Sociedade de Construções, Lda., referente à construção de sete lotes destinados a moradias, no prédio rústico, descrito na 2.ª Conservatória do Registo Predial de Sintra, sob o número 1234 e inscrito na matriz cadastral sob o artigo 111 da Secção DD, da freguesia de Almargem do Bispo, com vista à obtenção de uma licença para lotear aquele prédio.

Nove meses depois, em 25 de novembro de 1998, foi deferido o pedido de licenciamento da operação de loteamento por deliberação da Câmara Municipal de Sintra.

No seguimento do pedido anteriormente referido, em 07 de julho de 1999, foi instruído, nos serviços municipais de Sintra, um pedido de licenciamento de obras de urbanização, para o prédio já loteado. Em 22 de novembro de 2000, este pedido foi deferido por deliberação da Câmara Municipal de Sintra.

Em 12 de junho de 2001, foi prestada a garantia bancária n.º 028-43.010040-5, no Banco X, no valor de 11.000.000\$00 (onze milhões de escudos), a favor da Câmara Municipal de Sintra. Esta garantia destinava-se a caucionar a execução das obras de urbanização referentes ao processo LT n.º 54321/1998, valor que, atualmente, corresponde a € 54.867,77 (cinquenta e quatro mil oitocentos e sessenta e sete euros e setenta e sete cêntimos). Em 21 de setembro de 2001, foi emitido Alvará de Loteamento n.º 19/2001.

Volvidos quase oito anos, em 12 de outubro de 2009, através de requerimento dirigido aos serviços municipais, os requerentes vieram requerer a realização da competente vistoria tendo em vista a receção provisória das obras de urbanização.

No seguimento deste requerimento, em 02 de novembro de 2009, o Núcleo de Fiscalização informou que, embora as obras de urbanização se encontrassem executadas, existiam trabalhos de recuperação a efetuar. Motivo pelo qual se procedeu à notificação dos requerentes, em 05 de novembro de 2009.

No seguimento do exposto, em 25 de fevereiro de 2010, os requerentes solicitaram aos serviços municipais a prorrogação do prazo para execução das obras em falta.

Quatro meses depois, em 08 de junho de 2010, foi feita uma visita ao local por parte dos serviços municipais, os quais verificaram que, àquela data, os trabalhos ainda não tinham sido concluídos.

Volvidos outros oito anos, em 01 de março de 2018, os requerentes foram notificados pelos serviços municipais para que, no prazo adicional de 30 (trinta) dias a contar da receção da notificação, promovessem a execução dos trabalhos.

Sucedendo que, em 21 de dezembro 2018, verificou-se que não tinha sido comunicada pelos requerentes a execução de quaisquer trabalhos, motivo pelo qual, em 08 de abril de 2019, o pedido de receção provisória das obras de urbanização foi indeferido, em virtude das obras de urbanização não estarem concluídas.

Dado que o prazo previsto para a conclusão das obras de urbanização tinha sido largamente ultrapassado, em 12 de junho de 2019 iniciaram-se os trâmites necessários para se proceder à declaração de caducidade da licença de operação de loteamento e consequente acionamento da garantia, com vista à execução dos trabalhos em falta.

Para esse efeito, a 14 de junho de 2019 foi solicitado pelo técnico da DLOT, ao DPMF para que, no cumprimento das suas competências, promovesse junto das diversas unidades orgânicas a obtenção de orçamentos atualizados relativamente a todas as obras que se encontrassem em falta e/ou a necessitar de trabalhos de reparação, limpeza ou manutenção.

Nestes termos, e no âmbito do processo LT n.º 54321/1998, em 20 de julho 2020, veio a entidade bancária - na qual tinha sido prestada a garantia anteriormente mencionada, a título de caução -, através da notificação 56789/II proceder à denúncia da referida garantia bancária, afirmando que a prescrição invocada iria começar a produzir os seus efeitos a partir de 23 de maio de 2021.

Em 17 de agosto de 2020 a entidade à qual foi solicitado o apuramento dos orçamentos atualizados - DPMF - informou os serviços municipais de que os valores em falta, atualizados, correspondiam a € 7.852,27.

Acresce ao exposto o facto de, em 14 de agosto de 2020, ter sido realizada uma vistoria, pelo DPMF, na qual se constatou (conforme informação técnica elaborada pelo Departamento) que continuavam em falta as seguintes obras: conclusão do passeio em calçada de vidro, no limite da área de cedência ao domínio público; a remoção de ervas daninhas em calçada, incluindo eventualmente algumas pequenas reparações; a limpeza da zona cedida para equipamento de utilização coletiva; ausência de um sinal de STOP; ausência de um sinal vertical de Via Pública sem Saída; ausência de dois sinais verticais de passagem para peões e, por fim, uma passadeira para peões pintada no pavimento rodoviário, bem como de três papeleiras.

Deste modo, e em sede de resposta ao ofício do banco datado de 15 de julho de 2020 - que refere a denúncia da garantia bancária acima referida - importava esclarecer, a pedido da Exma. Sra. Chefe da DLOT, a questão vertida, qual era a de saber se os direitos do município emergentes da garantia se poderiam vir a mostrar, por aplicação do regime disposto no direito civil, prescritos, como alegado pela entidade bancária, após a data de 23 de maio de 2021.

1.4.3. Direito a aplicar

Diante do *supra* exposto, percebe-se que o fundamento invocado pelo Banco no ofício entregue aos serviços municipais, assenta na contagem dos prazos de prescrição

previstos nos artigos 296.º e seguintes do Código Civil que, sem conceder, irá analisar-se em seguida.

Importa referir que no período de tempo em que o pedido de licenciamento foi requerido aos serviços municipais estava em vigor o Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 334/95, de 28 de dezembro, que estabelecia que o deferimento do pedido de licenciamento, pela Câmara Municipal, dependia de prestação de caução destinada a assegurar a boa e regular execução das obras de urbanização, nos termos das disposições conjugadas da alínea b) do n.º 1 do artigo 23.º, 24.º e n.º 2 do artigo 47.º desse diploma.

No entanto o teor das disposições normativas anteriormente referidas não sofreu alterações relevantes, correspondendo por isso, atualmente, ao estabelecido no RJUE.

Coube, portanto, esclarecer, se o regime da prescrição ora invocado pela entidade bancária seria aplicável, ou não, à matéria de facto já exposta. Diante desta dúvida, e como já se referiu anteriormente, foi necessário proceder, novamente, à análise dos conceitos e normativos relacionados com a prestação de garantias bancárias, no âmbito das cauções previstas como forma de acautelar a correta e atempada execução do requerido em sede de procedimento de obras de urbanização e, em conjunto, analisou-se também o regime da prescrição presente no código civil, e a matéria relativa à contagem dos prazos de prescrição.

1.4.3.1. As obras de urbanização e a caução

Diante do contexto factual supra exposto, procurou-se enquadrar toda a problemática da alegada prescrição da garantia bancária- matéria cível - na matéria de direito do urbanismo - caução prestada no âmbito da execução de obras de urbanização incorporadas numa operação de loteamento. Com efeito, começou por se confirmar que este caso assenta sobre uma obrigação decorrente da execução de obras de urbanização, em que a prestação de caução, mediante garantia bancária, se destina a garantir a boa e regular execução das obras.

Por sua vez, a garantia bancária, como já se disse¹⁶¹, assenta numa relação tripartida¹⁶², nomeadamente: 1) uma relação entre o devedor mandante da garantia e o beneficiário; 2) uma relação entre o mandante e o Banco garante, pelo qual aquele

¹⁶¹ Relativamente a esta temática veja-se o ponto 3.2.1 da parte III do presente relatório.

¹⁶² A este propósito, pronunciou-se o Tribunal da Relação de Lisboa, no Acórdão proferido em 19 de janeiro de 2017, disponível em <http://www.dgsi.pt/>

mandata este para emitir a garantia a favor do beneficiário; 3) e a relação entre o Banco e o beneficiário consubstanciada na garantia em si, pela qual aquele se obriga a pagar a este a quantia garantida, caso o devedor não cumpra as suas obrigações.

Deste modo, constatou-se que a garantia bancária era uma obrigação em que o garante iria assegurar que, em caso de incumprimento da realização das obras de urbanização por parte do promotor, seria efetuado o pagamento do valor acordado ao beneficiário, motivo pelo qual se pode afirmar que a função da garantia bancária, no caso em apreço, era a de garantir o cumprimento da obrigação assumida.

Também nesta lógica correlacionou-se o anteriormente exposto com o disposto no n.º 2 do artigo 54.º do RJUE¹⁶³, que refere que a caução é prestada a favor da câmara municipal, mediante garantia bancária autónoma à primeira solicitação, mantendo-se a mesma válida até à receção definitiva das obras de urbanização.

Do mesmo modo, concluiu-se que, esta garantia, conferia à Câmara Municipal, enquanto credor beneficiário, o direito de acionar a garantia, caso se viesse a verificar a não conclusão das obras de urbanização, não carecendo, tal acionamento, da verificação por parte da entidade garante de qualquer justificação ou fundamento para o efeito já que, como resulta da lei, se está perante uma garantia bancária autónoma à primeira solicitação.

Tendo em consideração que as obras de execução não tinham sido concluídas dentro do prazo fixado ou das suas prorrogações, não restaram dúvidas quanto ao facto de a CMS, nos termos do n.º 1 do artigo 84.º do RJUE, ter o direito e o dever de promover a realização das obras em falta, por forma a concluir o que foi iniciado e ficou por terminar. Neste sentido, e à luz do preceituado no n.º 3 do artigo ora referido, a CMS, para prosseguir com essa medida, tinha a possibilidade de proceder ao acionamento da caução que foi prestada.

1.4.3.2. Da denúncia da garantia bancária

Veio o Banco, no âmbito do ofício já mencionado, denunciar a garantia bancária com o fundamento de que a mesma se encontrava prestes a prescrever. Motivo pelo qual importa analisar em primeiro lugar, se o Banco tem, de facto, direito a denunciar esta garantia, nos termos em que o fez.

¹⁶³ E ainda com a alínea b) do n.º 1 do artigo 53.º do RJUE.

A denúncia é uma forma de cessação de vínculos obrigacionais emergentes de contratos com duração indeterminada, sendo a mesma, nos termos do artigo 280.º n.º 2 do CC, uma imposição de ordem pública¹⁶⁴. A este propósito também se pronunciou o Tribunal da Relação de Coimbra, *vide* Acórdão de 01 de julho de 2014¹⁶⁵.

Por sua vez, aquele que pretenda exercer esta modalidade de cessação de um vínculo obrigacional, só o poderá fazer nos termos do artigo 629º, nº 2 e 1054º do CC, sendo certo que deve ser respeitado o lapso temporal do prazo disposto no artigo 1055º.

Ora, o n.º 2 do artigo 629.º diz respeito ao instituto da fiança e o artigo 1054.º diz respeito ao instituto da renovação de contratos de arrendamento, o que significa que em nenhum dos artigos indicados se encontra qualquer ligação ao instituto da garantia bancária autónoma. Diante do exposto poderia surgir a questão de saber se se poderia aplicar, ou não, de forma analógica, o regime da fiança ao instituto da garantia bancária¹⁶⁶.

De facto, tanto a fiança quanto a garantia bancária são garantias pessoais e ambas são vistas como formas de garantia especial da obrigação¹⁶⁷.

Todavia, importa ter em consideração que o elemento que não permite ao garante usufruir dos meios de defesa de que o fiador se socorre é o carácter acessório¹⁶⁸ da obrigação. Ou seja, a fiança é considerada uma obrigação acessória à obrigação principal, acessoriedade essa que se verifica nos artigos 628.º n.º 1, 632.º n.º 1, 637.º n.º 1 e 651.º do CC. Por se considerar como obrigação acessória, o fiador pode opor-se ao credor através dos mesmos meios de defesa de que dispõem o devedor.

¹⁶⁴ Neste sentido veja-se BAPTISTA, Albino Miguel Mesquita Serra, *Resolução Do Contrato No Direito Civil*, Dissertação apresentada para obtenção do Grau de Mestre em Direito, com Especialização em Ciências Jurídico-Forenses, Instituto Superior Bissaya Barreto, Coimbra, dezembro 2011, disponível em <https://comum.rcaap.pt/> p.12.

¹⁶⁵ Acórdão disponível em <http://www.dgsi.pt>.

¹⁶⁶ Neste sentido, transcreve-se o preceituado no n.º 2 do art.º 629.º do CC para auxiliar a análise em curso: “O autor do encargo tem a faculdade de revogar o mandato enquanto o crédito não for concedido, assim como a todo o momento o pode denunciar, sem prejuízo da responsabilidade pelos danos que haja causado” (sublinhado nosso).

¹⁶⁷ Neste sentido *vide* PINHEIRO, Jorge Duarte, *Garantia Bancária Autónoma*, página 423, disponível em <https://portal.oa.pt/>.

¹⁶⁸ Tal como refere PINHEIRO, Jorge Duarte “A fiança deve seguir a forma exigida para a obrigação principal (art.º 628.º n.º 1), não pode exceder a dívida principal nem ser contraída em condições mais onerosas (art.º 621.º, n.º 1), não é válida se o não for a obrigação principal (art.º 632.º, n.º 1), permite, em princípio ao fiador opor ao credor os meios de defesa que competem ao devedor (art.º 637.º, n.º 1) e extingue-se com a extinção da obrigação principal”, *Garantia...*, disponível em <https://portal.oa.pt/>, p.423.

No entanto, a garantia bancária *on first demand* - à primeira solicitação - é uma garantia bancária autónoma¹⁶⁹. O que significa que a garantia bancária é uma obrigação principal. Motivo pelo qual não se pode aplicar a esta aquilo que outrora se emprega ao instituto da fiança, no que diz respeito à oponibilidade das exceções que aproveitam ao devedor principal¹⁷⁰.

No seguimento desta análise, entende ainda Jorge Duarte Pinheiro que, à entidade bancária, assistem dois fundamentos para que a mesma possa exercer o seu direito de denúncia: “o cumprimento da obrigação principal, invocável logo que o banco possua “prova líquida” ou equivalente”; a prescrição da garantia”¹⁷¹.

Nestes termos, constata-se que o Banco, como garante, não tem direito de denúncia, não só pelos motivos *supra* invocados, como também pelo facto de a sua obrigação - que já se viu ser principal - não ter termo. Neste caso, à garantia bancária aplicar-se-á por analogia, o disposto para o fiador. Ou seja, nos termos da alínea e) do artigo 648.º do CC, na eventualidade de a obrigação principal não ter um termo, o fiador, tendo decorrido cinco anos desde a constituição da obrigação, poderia exigir ao devedor a sua desoneração ou a prestação de caução por forma a ver garantido o seu eventual direito contra o devedor.

Com efeito - e aplicando analogicamente este raciocínio à garantia bancária autónoma - o garante poderia adotar uma de duas situações: exigir uma substituição ou um reforço da caução ao garantido, para assegurar a obrigação ou, diligenciar junto do beneficiário um acordo para que se procedesse à extinção da garantia¹⁷².

Ora, diante deste entendimento percebe-se que em momento algum recai sobre o garante o direito de denunciar, junto do beneficiário, a extinção da garantia. Se tanto, o garante poderia promover junto do beneficiário - neste caso, a CMS - um acordo para que, mediante as propostas do garantido, se pudesse chegar a um consenso quanto à possibilidade de extinção da obrigação, *i.e.*, da garantia bancária autónoma.

¹⁶⁹ Completando este raciocínio refere PINHEIRO, Jorge Duarte que “as condições são mais onerosas para o garante que para o devedor principal: a invalidade da obrigação garantida não determina a da garantia; o garante não pode invocar os meios de defesa que assistam ao devedor principal na relação com o credor principal”, *Garantia...*, disponível em <https://portal.oa.pt/>, p. 423.

¹⁷⁰ Isto importa para se concluir, como se concluiu no primeiro caso prático analisado, de que o garante só se pode recusar a pagar a garantia solicitada, caso possuisse provas inequívocas de abuso evidente ou de fraude manifesta por parte do beneficiário. Neste sentido *vide* Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 02 de junho de 2005, disponível em <http://www.dgsi.pt>.

¹⁷¹ *Idem*, p.450.

¹⁷² Posição sustentada na explicação realizada pelo Prof. Jorge Duarte Pinheiro na página 450, disponível em <https://portal.oa.pt/>.

Por tudo o que se expôs anteriormente, conclui-se que ao Banco não cabia o direito de denunciar a garantia bancária, nos termos e condições em que o fez.

Portanto, neste capítulo provou-se a não aplicação do instituto da denúncia, nos termos que foram utilizados pela entidade bancária pelo que, em sede de parecer jurídico, tendo em vista esta conclusão, optar-se-ia pelo indeferimento da pretensão do Banco. Mais se dirá e provará em seguida que o fundamento no qual se susteve o alegado direito de denúncia do Banco - invocação da prescrição da garantia - também não tem qualquer sustento pelos motivos que em seguida se irão expor e que, irão reforçar o indeferimento por parte dos serviços municipais perante o comunicado pelo Banco.

1.4.3.3. Do instituto da prescrição e da contagem dos prazos

Diante do *supra* exposto, cumpre agora analisar o instituto da prescrição e a contagem dos prazos relativos a esta.

Em primeiro lugar deve ter-se presente o facto de que a garantia bancária foi prestada sem termo, no âmbito de uma caução, devendo esta assegurar a execução das obras no prazo estipulado na licença para o efeito, e suas prorrogações. A garantia, por sua vez, manter-se-ia válida até à receção definitiva das referidas obras.

No caso concreto as obras não chegaram a concluir-se, motivo pelo qual foi indeferido, como já se disse, o pedido de receção provisória das obras.

Mediante esse cenário, e não tendo os empreiteiros procedido à conclusão das obras, como solicitado pelos serviços municipais, após notificação do indeferimento do pedido de receção provisória, iniciaram-se, nos serviços municipais, os trâmites associados ao procedimento de caducidade da licença /alvará de loteamento.

Perante esta realidade, em sede de conclusão das obras referidas, a CMS, como beneficiária da garantia prestada, poderia vir solicitar à entidade bancária, o acionamento da garantia por forma a concluir os trabalhos inacabados, nos termos do n.º 3 do artigo 84.º do RJUE.

Importa ressaltar o facto de que este acionamento nunca iria carecer de verificação, por parte da entidade garante, de qualquer justificação ou fundamento para o efeito já que, como resulta da lei, esta garantia bancária era autónoma e deveria ser prestada à primeira solicitação.

Feito este enquadramento cumpre agora relacionar o *supra* exposto com o instituto da prescrição.

Com efeito, a prescrição encontra o seu regime no artigo 300.º e seguintes do Código Civil. Este é um regime que prevê a inexigibilidade de um direito mediante a o seu não exercício, no decurso do tempo.

Nos termos do n.º 1 do artigo 306.º do CC, o prazo da prescrição começa a contar a partir do momento em que o direito possa ser exercido, isto é, a partir do momento em que a obrigação seja exigível.

Conforme se pode reter dos factos anteriormente descritos, em 21 de dezembro de 2018 verificou-se que as obras não tinham sido concluídas dentro do prazo que estava estipulado na licença, tendo os serviços municipais alertado uma última vez para que os promotores da obra realizassem os trabalhos em falta, sob pena de verem os seus direitos decorrentes da licença caducados.

O que significa que o prazo da prescrição começou a partir do momento em que se verificou o incumprimento, ou seja, em 21 de dezembro de 2018. Pelo que, este facto - de o prazo do incumprimento ter começado a contar a partir de dezembro de 2018 -pode ser considerado como facto extintivo do direito da entidade bancária de denunciar a garantia bancária, alegando a prescrição da mesma, por esta ter sido prestada em 2001.

Conforme já se disse, de acordo com a opinião do Professor Jorge Duarte Pinheiro, ao banco assistia o direito de denúncia mediante a verificação de uma de duas situações, sendo uma delas a prescrição.

No entanto, não pode proceder essa pretensão da entidade garante neste caso concreto na medida em que os eventuais direitos que pudessem assistir ao Banco, neste caso, emergentes da garantia bancária em apreço, não se mostravam prescritos à data da solicitação do parecer.

Diante do exposto, concluiu-se que o Banco não tinha qualquer fundamento que sustentasse a sua pretensão, razão pela qual foi dado um parecer de indeferimento da pretensão requerida pela entidade bancária.

1.4.3.4. Conclusão

Face ao teor do que se expôs nos subpontos anteriores, cumpre agora concluir. Em primeiro lugar, e como se viu, de acordo com o n.º 2 do artigo 54.º do RJUE, a caução destinada a assegurar a boa e regular execução das obras pode ser prestada mediante garantia bancária autónoma à primeira solicitação, mantendo-se válida até

à receção definitiva das obras de urbanização. Por sua vez, esta prestação de garantia confere à CMS, enquanto credora beneficiária, o direito de acionar a garantia, caso se verifique a não conclusão das obras de urbanização, não carecendo tal acionamento da verificação por parte da entidade garante de qualquer justificação ou fundamento para o efeito já que, como resulta da lei, se está perante uma garantia bancária autónoma à primeira solicitação. Ademais, a referida garantia bancária foi prestada sem termo, mantendo-se válida até à receção definitiva das obras de urbanização.

Nestes termos, entende-se não ser aplicável a contagem do prazo de prescrição, constante dos artigos 300.º a 327.º do Código Civil, que, na possibilidade de vir a aceitar-se a aplicação deste regime, só poderia iniciar-se a partir do momento de verificação da previsão contida no n.º 1 do artigo 306.º do C.C.

Ora, tendo em conta que o prazo de prescrição conta a partir do momento em que é verificado o incumprimento e decorrido o prazo para o promotor concluir as referidas obras, tendo este (o prazo) sido só fixado por notificação em 21.12.2018 seria a partir desta data que o regime da prescrição deveria começar a contar.

Face a todo o exposto, com fundamento nas razões de facto e de direito acima expendidas, entendeu-se que o alegado pelo Banco não podia proceder na medida em que não havia, do ponto de vista jurídico, enquadramento para o fundamento de denúncia da garantia bancária

Motivo pelo qual se propôs o indeferimento da pretensão da requerente com audiência prévia do interessado, nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 121.º e 122.º do CPA.

2. A Revisão do RMUE de Sintra

Para o presente relatório, considerou-se relevante mencionar a colaboração no processo de revisão do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação de Sintra.

Esta incidiu fundamentalmente na pesquisa e leitura de outros Regulamentos Municipais, de forma a perceber se algum dos Regulamentos de outros Municípios com características semelhantes ao município de Sintra, detinham definições ou explicações mais claras sobre alguns temas mais complexos, e até algumas gravuras exemplificativas do exposto nos normativos.

Importa referir que, embora não tenha havido acompanhamento da fase inicial e da fase final da revisão do RMUE, a participação nestas reuniões de revisão permitiu adquirir novos conhecimentos sobre os temas abordados nos normativos que melhor se irão identificar em seguida. Motivo pelo qual se optou também por transcrever alguns dos pontos principais que foram analisados e debatidos durante as referidas reuniões.

Nas reuniões estiveram presentes a Diretora do Departamento, o Adjunto da Vereadora, a Ilustre Orientadora da CMS, a colega Jurista, e também a Chefe da DLOT.

Esta revisão teve como objetivo atualizar alguns conceitos e melhorar a sistematização de algumas matérias urbanísticas abrangidas pelo Regulamento. Aliado a esta revisão, esteve sempre o objetivo de simplificar procedimentos e de detalhar alguns aspetos mais técnicos, por forma a facilitar a compreensão das normas de urbanização e edificação do referido diploma.

Note-se que as reuniões ocorreram de forma intercalada com as outras tarefas realizadas e acompanhadas durante o estágio. Importa também referir que embora o contexto no qual decorreu o estágio - situação de pandemia devido à Covid19 - tenha impedido a realização de algumas das reuniões, conseguiu acompanhar-se algumas daquelas que se realizaram no período em que decorreu o estágio.

Quando havia necessidade de esclarecer alguns conceitos mais específicos era marcada uma conferência com algum dos engenheiros e outros profissionais da área em análise, a fim de prestarem esclarecimentos sobre os normativos alterados.

Ressalva-se ainda o facto de que a revisão do referido regulamento não foi concluída ao mesmo tempo em que terminou o estágio curricular, o que significa que poderão ter sido algumas (e mais) alterações a outros conceitos e normas que não aqueles que se irão em seguida apresentar. Motivo pelo qual releva mencionar que os conceitos e matérias ora abordados poderão não coincidir com aqueles que integrarão a versão revista final do regulamento.

2.1. Normas e conceitos analisados

Nas primeiras reuniões optou-se por rever o artigo 7.º do RMUES por forma a perceber que conceitos é que faltariam integrar por forma a deixar a norma mais completa ainda do que já se encontrava.

2.1.1. Ruína

Assim, começou-se por acrescentar o conceito de *ruína* à vasta listagem de conceitos que se encontra disposta no artigo anteriormente referido.

Definiu-se *ruína*¹⁷³ como o “*prédio urbano ou fração autónoma que se encontre numa ou mais situações descritas nas seguintes subalíneas:*

I. Ruiu, desmoronou ou foi demolido, ainda que parcialmente;

II. Apresente a sua estrutura (alvenaria de pedra resistente, betão armado, madeira metálica ou outra) ou elementos estruturais (pilares, vigas, lajes consolas ou outros) em estado de colapso parcial ou total, incluindo a cobertura e a sua estrutura de suporte;

III. Não tenham, ou se encontrem em estado avançado de deterioração, elementos construtivos, como paredes exteriores, guarhecimento de vãos (portas e janelas), pavimento e tetos, o que desprotegendo a estrutura contribui para o seu colapso;

IV. Cumulativamente a qualquer uma das situações acima referidas se encontre despojado das suas partes e dispositivos, não permitindo a sua normal utilização; e

V. Tenha sido comprovado, através de relatório, realizado após a vistoria efetuada para a determinação do estado de conservação do imóvel, nos termos do Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro, a irrecuperabilidade da estrutura e consequente necessidade demolição total ou parcial do edificado, para proteção de pessoas e bens.”

Esta definição surgiu no âmbito do preceituado pelo n.º 3 do artigo 87.º do RJUE, que refere que “*a câmara municipal pode, oficiosamente ou a requerimento de qualquer interessado, ordenar a demolição total ou parcial das construções que ameacem ruína ou ofereçam perigo para a saúde pública e para a segurança das pessoas*” (sublinhado nosso).

Com efeito, embora o legislador aponte de forma objetiva que o poder de ordenar a demolição / eliminação de construções que ameacem ruína, tanto pode partir de ato próprio do mencionado órgão municipal, como a pedido de qualquer interessado para

¹⁷³ Cumpre referir que, segundo Fernanda Paula Oliveira, não existe no nosso ordenamento jurídico um conceito unívoco de ruína e que, por isso, o mesmo deve ser desenvolvido no âmbito da regulamentação mais especializada, neste caso, municipal, cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Suplemento à 2ª reimpressão da 3ª edição atualizada e ampliada de 2018 da obra Direito do Urbanismo. Do planeamento à gestão*, 3ª edição, Braga, AEDREL- Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2018, p.39.

que se avance com o referido procedimento, o Município de Sintra vem mostrar, ao incluir o conceito de ruína nos preceitos legais do RMUES, uma enorme preocupação em preservar e *recuperar* aquilo que outrora já foi uma construção segura e em perfeitas condições nos termos daquilo que é exigido pela lei.

Por isso, e não só, se percebeu durante o estágio - e enquanto decorriam as reuniões de revisão do RMUES - que existe uma grande preocupação em delinear de forma clara e objetiva, as características que traçam o perfil de um prédio em *ruína*.

De facto, essa preocupação prende-se com a vontade que o município demonstra em poder vir a tirar-se maior partido de regimes que permitem *conservar/recuperar* determinado prédio que se encontre em estrado de ruína, ao invés de se optar por se deixar o conceito *ruína* indefinidamente indeterminado, o que traria, com certeza, mais atenção para a aplicação de regimes que levam à *eliminação* daquilo que se encontra abrangido pelo conceito de ruína¹⁷⁴.

Diante do exposto, pode concluir-se que a preocupação em definir o conceito de ruína pode ser vista como uma tentativa, por parte da Autarquia Local, de incentivar a que os munícipes optem por reconstruir e/ou conservar/recuperar, ao invés de expandirem excessivamente todo e qualquer tipo de áreas destinadas a construção¹⁷⁵, com novos prédios.

Ademais, além de se poupar recursos financeiros ao afastar o regime da demolição de construções, apela-se à possibilidade de preservar não só aquilo que já existia como também o espaço que não será utilizado para novas e talvez desnecessárias construções.

Por outras palavras, o que em tempos foi construído, pode ser reconstruído, reestruturado, melhorado e preservado. É uma preferência que vai muito ao encontro da poupança de recursos e que permite conservar durante mais algum tempo, não só aquilo que já está presente na malha urbana, como também o território que permanecerá, por mais algum tempo, livre de edificações.

Importa também salientar o facto de, ao permanecer uma definição no RMUE de Sintra, sobre o significado de um prédio em ruína, a análise técnica e futuros pareceres

¹⁷⁴ Neste sentido FERNANDA PAULA OLIVEIRA do *Suplemento à 2ª reimpressão da 3ª edição atualizada e ampliada de 2018*, p. 40. Veja-se ainda que FERNANDA PAULA OLIVEIRA refere que no nosso ordenamento jurídico, impera a regra de que “se deve evitar a destruição total ou parcial de edifícios que ainda estão aptos para desempenhar a respetiva função, dando-se preferência à recuperação do imobiliário em detrimento da sua destruição para substituição por edificações novas.”, *Regime Jurídico dos Instrumentos...*, p. 457.

¹⁷⁵ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime Jurídico dos Instrumentos...*, p. 457.

que provenham das divisões do DGT, terá uma fundamentação mais precisa e esclarecida.

No seguimento do conceito ora definido, surgiu a oportunidade de colocar em análise o seguinte tema: qual seria o impacto no ordenamento jurídico, de se aplicar o conceito de *ruína*, no caso de se requerer o licenciamento de uma obra de construção, quando na verdade se quer licenciar uma obra de reconstrução e quais as regras a aplicar ao uso pretendido.

Para se realizar esta na análise observou-se o preceituado no artigo 60.º do RJUE, e o parecer da CCDRC¹⁷⁶, em articulação com outros elementos doutrinários¹⁷⁷.

Começando pelo parecer da CCDRC importa transcrever o seguinte contexto: “foi requerida a “construção” de uma moradia unifamiliar, na área do Plano de Ordenamento da Albufeira da... (POAA), em espaço agrícola, num prédio com a área total de 6620 m². É dito, no entanto, mais a frente na mesma informação que “o existente no prédio do requerente é uma ruína”, fazendo-se ainda supor que o que se pretende realmente é uma “reconstrução” e não de uma obra de “construção””.

Antes de mais, importa referir que o caso que serviu de base ao mencionado parecer da CCDDR mostrou ser um material de estudo e consulta bastante relevante para a análise do tema acima referido dado que, no referido parecer importava esclarecer-se quais as disposições legais a aplicar consoante o conceito no qual se integraria o prédio mencionado. Se se considerasse que o prédio integrava o conceito de ruína, aplicar-se-lhe-iam disposições legais diferentes daquelas que seriam aplicadas no caso de o prédio estar fora do âmbito do conceito de ruína. Assim, concluiu-se o seguinte:

- Se se estivesse perante uma nova construção, deveria ser aplicada a legislação em vigor, ao momento em que era apreciada a pretensão;
- Se se tratasse de uma reconstrução de um edifício em ruínas, teria que se saber, se a ruína era ou não total, para se aferir qual a legislação se lhe a aplicar.

Com efeito, na ótica da reconstrução:

- Se a ruína fosse total, deveriam ser cumpridas as normas legais supervenientes à construção originária, isto é, as normas que vigoravam no momento em que a pretensão foi requerida à Câmara Municipal (pedido de licenciamento da obra de construção);

¹⁷⁶ Parecer da CCDRC, de 06 de maio de 2010, n.º SAJAL 80/10, elaborado por António Ramos, disponível em <https://www.ccdrc.pt/>.

¹⁷⁷ OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime Jurídico da Urbanização* ..., pp. 459-465; OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime Jurídico dos Instrumentos* ..., p. 457.

- Se a ruína não fosse total, deveria aplicar-se à reconstrução o princípio da proteção do existente¹⁷⁸, que encontra o seu regime no artigo 60.º do RJUE, e que se encontra ligado também ao princípio do *tempus regit actum*¹⁷⁹, que encontra os seus termos no artigo 67.º do RJUE.

No caso em que a ruína não era total, e no caso de a cláusula da garantia do existente poder vir a ser aplicada à pretensão deduzida, caberia a quem se fosse aproveitar da mesma, o ónus da prova dos seus pressupostos¹⁸⁰, premissa que decorre da aplicação do artigo 116.º, n.1 do CPA¹⁸¹.

Nestes termos, se a obra que consagra a garantia do existente, sempre se dirá que não pode ser recusado o seu licenciamento, ainda que não estejam cumpridas as regras e parâmetros urbanísticos.

Diante do exposto, pôde concluir-se que a introdução de novos conceitos, que muitas vezes se qualificam como sendo indeterminados (como era o caso do conceito de ruína) permite aos municípios formarem as suas convicções, aquando da decisão e análise das pretensões que lhe são suscitadas pelos munícipes, de uma forma mais precisa, fundamentada e completa. Mais se dirá que a vasta lista de conceitos que se podem encontrar no artigo 7.º do RMUES, é, certamente, um elemento crucial e facilitador das tarefas instrutórias agregadas à administração municipal.

2.1.2. Dotação de Estacionamento

Outra matéria que foi revista durante as reuniões de Revisão do RMUES foi a matéria disposta nos artigos relacionados com a dotação de estacionamento (artigo 36.º e seguintes do RMUES).

¹⁷⁸ O princípio da garantia do existente é um regime que foi definido para edifícios que já existem. Este regime encontra-se disposto no artigo 60.º RJUE. Devido à existência deste regime é que se afirma que as edificações que são construídas ao abrigo de lei anterior àquela que se encontra em vigor no momento da análise da pretensão, não são afetadas pelo normativo superveniente. Acrescente-se que, este regime é aplicável aos outros usos para além do uso habitacional, o que significa que as operações urbanísticas que tenham por base “*melhorar condições de funcionalidade*” também deve usufruir do regime da garantia do existente. Neste sentido OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime Jurídico da Urbanização...*, pp. 347-348.

¹⁷⁹ Neste sentido, OLIVEIRA, Fernanda Paula, na anotação do artigo 60.º do RJUE refere que “*a garantia ativa de edifícios legalmente existentes à data de entrada em vigor do plano, admitindo-se a licença ou a comunicação prévia de obras de alteração ou de reconstrução num momento em que as normas em vigor já não o permitem.*”, OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime Jurídico da Urbanização...*, p.500.

¹⁸⁰ Cit. por OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime Jurídico da Urbanização...*, p.460.

¹⁸¹ Neste sentido, artigo 116.º, n.º 1 do CPA - “*Cabe aos interessados provar os factos que tenham alegado*”.

Para se contextualizar a necessidade que impendia sobre a revisão desta matéria, começou-se por se fazer referência à dotação dos estacionamento de estabelecimentos comerciais presentes no concelho de Sintra.

Diante do exposto, entendeu-se que, atualmente, é cada vez mais necessário diminuir e gerir o tráfego urbano, motivo pelo qual se devem aplicar medidas de estacionamento adaptadas a cada situação¹⁸².

Considerou-se por isso importante debater e melhorar as normas do RMUES atinentes à matéria sobre a dotação e o dimensionamento dos estacionamento no município de Sintra, já que se está perante um concelho onde, grande parte da malha urbana é enquadrada num espaço físico muito reduzido, tendo em conta a dimensão populacional que detém e considerando o espaço que a mesma necessita para estacionar as suas viaturas. Quer isto dizer que, um município como Sintra deve ter especial atenção para as necessidades da sua população, dos seus munícipes, quando os mesmos pretendem fazer decorrer a sua vida nas suas intermediações e estabelecimentos. Para que isso se processe da melhor forma, é necessário implementar um conjunto de indicações mais detalhadas naquele que é o regulamento base para toda e qualquer matéria urbanística do município, o RMUES.

Neste sentido, realizou-se uma pesquisa que teve como base a análise e comparação com outros regulamentos municipais de urbanização e edificação, como foi o caso de Oeiras, Cascais, Loures e Vila Nova de Gaia.

Ao artigo 45.º do RMUE em vigor na presente data, procedeu-se a algumas alterações pontuais, quer escritas (a título de exemplo, a alteração da percentagem de inclinação da rampa), quer gráficas, que advieram de recomendações técnicas, para que ficassem garantidas mais condições de acessibilidade aos estacionamento.

Nesse âmbito, discutiu-se a possibilidade de introduzir desenhos exemplificativos do disposto no artigo, a fim de facilitar a compreensão do conteúdo da norma.

Criar condições para que os espaços se dotem de estacionamento suficiente, permite também garantir uma maior segurança dos munícipes na medida em que, os mesmos,

¹⁸² Neste sentido, COSTA, João Filipe Pires da referiu que “A aplicação de um conceito alargado de estacionamento vai muito além da simples tentativa de aproximar a oferta de estacionamento da procura existente. Assiste-se cada vez mais a uma constante necessidade de diminuir, canalizar e gerir o tráfego urbano, devendo ser aplicadas medidas de estacionamento individualizadas e adaptadas a cada situação. Sendo assim, os lugares de estacionamento devem ser criteriosamente dimensionados e localizados.”, COSTA João Filipe Pires, *Projeto De Um Parque De Estacionamento, Projecto submetido para satisfação parcial dos requisitos do grau de mestre em engenharia civil — especialização em vias de comunicação*, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, 2008, p. iii, disponível em <https://repositorio-aberto.up.pt/>.

poderão usufruir de um espaço próprio para estacionarem o seu veículo, ao invés de terem que estacionar o mesmo, ou de forma incorreta e na via pública, ou em lugares remotos e pouco seguros¹⁸³ que podem pôr em risco a própria vida e a de terceiros.

PARTE V - APRECIÇÃO FINAL

Tendo em consideração tudo aquilo que foi exposto anteriormente cabe agora expor uma apreciação final sobre o estágio.

É certo que, inicialmente, com este estágio, teve-se como objetivo principal adquirir mais conhecimento prático num serviço onde fosse possível ver serem corporizadas as matérias urbanísticas outrora lecionadas na parte letiva do mestrado.

Tal perspetiva acabou por se concretizar, e não só houve oportunidade de adquirir outros conhecimentos como também houve espaço para ampliar aqueles que já se detinha, considerando-se por isso o estágio que deu origem ao presente relatório, como um enorme contributo para a formação que é, agora, muitíssimo mais completa, graças a esta oportunidade.

Diga-se também, que esta experiência trouxe, não só novos conhecimentos, como também uma capacidade de reflexão diferente daquela que decorria única e exclusivamente dos livros, que provinha da única realidade que até ao momento era conhecida, uma vez que o contacto com alguns casos em concreto trouxe consigo uma maior consciencialização e atenção para alguns problemas práticos que nem sempre têm uma solução linear e objetiva na lei.

Mais se pode dizer quanto à entidade que tão bem acolheu e serviu o propósito deste estágio, não só pelo facto de se ter tido oportunidade de trabalhar com excelentes profissionais, como também pelo facto de ser um Departamento que determina, e gere pretensões de grande relevância e impacto para o Município de Sintra. Por esse motivo

¹⁸³ A título de exemplo, um estabelecimento comercial pode estar inserido numa zona do município onde não existe qualquer hipótese de se alargar o estacionamento. Sucede que, em hora de ponta, esse mesmo estabelecimento é frequentado por mais pessoas do que aquelas que o estacionamento suporta e que, por sua vez, se deslocaram todas de veículo. Estas pessoas, por forma a conseguirem entrar no estabelecimento, não têm outra alternativa que não a de estacionarem, por exemplo, em contramão, em segunda fila, o que pode causar grandes distúrbios e inconvenientes sociais. Tudo porque, infelizmente, o estabelecimento comercial em apreço não é dotado de estacionamento suficiente para o efeito. Nestas situações cabe aferir a possibilidade de se contruir um piso de estacionamento, para que o estabelecimento possa responder de forma segura às necessidades da população que o costuma frequentar.

mostrar-se-á sempre uma imensa gratidão pela oportunidade concedida de poder estagiar num espaço tão dinâmico, eficiente e acolhedor.

No que diz respeito à colaboração nas reuniões de revisão do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação, ficou-se com a perceção de que todas as propostas de redação e debates visaram sempre assegurar que todos aqueles que têm responsabilidades urbanísticas no município de Sintra, têm, ao seu dispor, os mecanismos legais e as ferramentas necessárias para que todas e quaisquer operações urbanísticas do concelho sejam acessíveis e seguras para todos aqueles que pretendam desenvolver o território. Tais acontecimentos só realçaram ainda mais a eficiência dos profissionais deste Departamento que se prestam, sempre, a prosseguir tão exemplarmente os interesses do município da melhor forma possível, tendo também este sido um dos motivos que contribuiu para que a experiência do estágio tenha sido no geral bastante enriquecedora. Conclui-se afirmando veemente que as expetativas iniciais traçadas para esta fase do mestrado foram completamente superadas pela positiva.

BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo* Vol. I, 4ª edição, Coimbra, Edições Almedina S.A., junho de 2020, ISBN 978-972-40-6209-9.

CARVALHO, Raquel, *Introdução ao Direito do Urbanismo*, 1ª edição, Porto, Universidade Católica Editora, março de 2017, ISBN 978-989-8835-17-8.

CAUPERS, João; EIRÓ, Vera, *Introdução ao Direito Administrativo*, 12ª edição, Lisboa, Âncora Editora, setembro de 2016, ISBN 978-972-780-564-8.

CONDESSO, Fernando dos Reis, *Direito do Urbanismo e do Ambiente*, Coimbra, Edições Almedina S.A., 2020, 978-972-40-8470-1.

CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, Reimpressão da 4.ª ed., Coimbra, Edições Almedina S.A., 2012.

MIRANDA, João, *A dinâmica jurídica do Planeamento Territorial [A alteração, a revisão e a suspensão dos planos]*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002.

OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 4ª edição, Coimbra, Edições Almedina .SA, fevereiro de 2019.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo. Do planeamento à gestão*, 3ª edição, Braga, AEDREL- Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2018, ISBN 978-989-99366-4-5.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra, Edições Almedina .SA, fevereiro de 2016, ISBN 978-972-40-6464-2.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Suplemento à 2ª reimpressão da 3ª edição atualizada e ampliada de 2018 da obra Direito do Urbanismo. Do planeamento à gestão*, 3ª edição, Braga, AEDREL- Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2018.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce, *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “política” de legalização*, Edições Almedina .SA, Coimbra, outubro de 2016, ISBN 978-972-40-6754-4.

VALLE, Jaime; MONTEIRO, Cláudio; MIRANDA, João, MARTINS, Ana Gouveia, *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, Coimbra, Edições Almedina .SA, 2015, ISBN 978-972-40-5987-7.

REFERÊNCIAS ELETRÓNICAS

BAPTISTA, Albino Miguel Mesquita Serra, *Resolução Do Contrato No Direito Civil*, Dissertação apresentada para obtenção do Grau de Mestre em Direito, com Especialização em Ciências Jurídico-Forenses, Instituto Superior Bissaya Barreto, Coimbra, dezembro 2011, disponível em <https://comum.rcaap.pt/>.

COSTA, João Filipe Pires, *Projeto De Um Parque De Estacionamento, Projecto submetido para satisfação parcial dos requisitos do grau de mestre em engenharia civil — especialização em vias de comunicação*, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, 2008, p. iii, disponível em <https://repositorio-aberto.up.pt/>.

GALANTE, Fátima, *Garantia Bancária Autónoma*, DataVenía, Revista Jurídica Digital, novembro de 2016, disponível em <http://datavenia.pt/>.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Os princípios da nova lei do ordenamento do território: da hierarquia à coordenação*, Coimbra, CEDOUA, 2000, ISSN:0874-1093, disponível em <https://digitalis-dsp.uc.pt/>.

PAQUETE, André Filipe Martins Vítor, *Reconversão de Áreas Urbanas de Génese Ilegal na Área Metropolitana de Lisboa: Sucessos e Insucessos das distintas*

abordagens, Tese de Mestrado, Universidade de Lisboa, dezembro 2019, disponível em <https://repositorio.ul.pt/>.

PESSANHA, Benedita, *Garantia Bancária Autónoma A Qualificação Da Relação Jurídica Garante-Garantido - Dissertação elaborada no âmbito do Mestrado Forense*, Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Direito, Escola de Lisboa, 2014, disponível em <https://repositorio.ucp.pt/>.

PINHEIRO, Jorge Duarte, *Garantia Bancária Autónoma*, <https://portal.oa.pt/>.

PARECERES

Parecer de 07 de setembro de 2001 disponível em <http://www.ccdrc.pt/>.

Parecer da CCDRC, de 06 de maio de 2010, n.º SAJAL 80/10, elaborado por António Ramos, disponível em <https://www.ccdrc.pt/>.

JURISPRUDÊNCIA

Acórdão Tribunal Central Administrativo Norte, de 18 de setembro de 2020, disponível em <http://www.dgsi.pt>.

Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 16 de maio de 2017, disponível em <http://www.dgsi.pt>.

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 01 de julho de 2014, disponível em <http://www.dgsi.pt>.

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 02 de junho de 2005, disponível em <http://www.dgsi.pt>.

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 19 de janeiro de 2017, disponível em

<http://www.dgsi.pt/>.

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 12 de junho de 1962, disponível em <http://www.dgsi.pt/> .

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 10 de outubro de 2013, disponível em <http://www.dgsi.pt/>.

OUTRAS LIGAÇÕES

[Plano Direito Municipal de Sintra, Vol. II, Regulamento](#)

[Despacho n.º 5503, Diário da República, 2.ª série, n.º 93, de 13 de maio de 2020](#)

[Decreto Regulamentar n.º 5/2019, de 27 de setembro, Anexo I](#)

[Portaria n.º 216-E/2008, de 03 de março](#)

ANEXOS

1. Submissão de Pedidos na Plataforma Digital de Urbanismo da CMS - Licenciamento de operação de loteamento.
2. Esquemas¹⁸⁴/fluxogramas
 - a. Licenciamento de Operação de Loteamento.
 - b. Comunicação Prévia
 - c. Declaração de Caducidade

ANEXO I

Submissão de Pedidos na Plataforma Digital de Urbanismo da CMS

Licenciamento de operação de loteamento

Para aceder facilmente a esta plataforma¹⁸⁵ poderá optar-se pela autenticação por chave móvel digital. Desta forma, ter-se-á acesso ao painel principal da plataforma, no qual aparece como primeira instrução, “para criar o seu primeiro pedido, caso ainda não tenha um formulário obtenha-o aqui” (imagem 1) e, conseqüentemente irão aparecer várias opções possíveis de selecionar, sendo uma delas “obras de urbanização e operação de loteamento” (imagem 2).

Ao selecionar “obras de urbanização e operação de loteamento” (imagem 3) terá ainda que se escolher se se pretende ter acesso ao formulário de licenciamento, comunicação ou de receção de obras de urbanização. Preferindo o licenciamento, poderá optar-se por escolher uma das seguintes operações: operação de loteamento, obras de urbanização, trabalhos de remodelação de terrenos, emissão de alvará e prorrogações.

Selecionando a opção “operação de loteamento” (imagem 4) é descarregado um ficheiro zip que contém todos os elementos que devem ser instruídos com o pedido de licenciamento de operação de loteamento, e ainda, junto desses, segue um ficheiro com

¹⁸⁴ Os seguintes esquemas encontram-se presentes em muitos manuais de procedimentos de várias câmaras municipais, dos quais se destacam o Manual de Procedimentos da Câmara Municipal de Sines, disponível em <https://www.sines.pt/cmsines/> e o Manual de Procedimentos do Município de Ourique, disponível em <http://cms.cm-ourique.pt/>. Importa referir que, durante o estágio, estes esquemas e estes manuais serviram também como base para consolidar o conteúdo apreendido.

¹⁸⁵ Disponível em <https://urbanismo.cm-sintra.pt/>.

instruções. Note-se que estas são meramente indicativas, não dispensando por isso a entrega de documentos legalmente exigíveis nem a consulta da legislação aplicável.



Imagem 1 – Painel inicial da Plataforma.

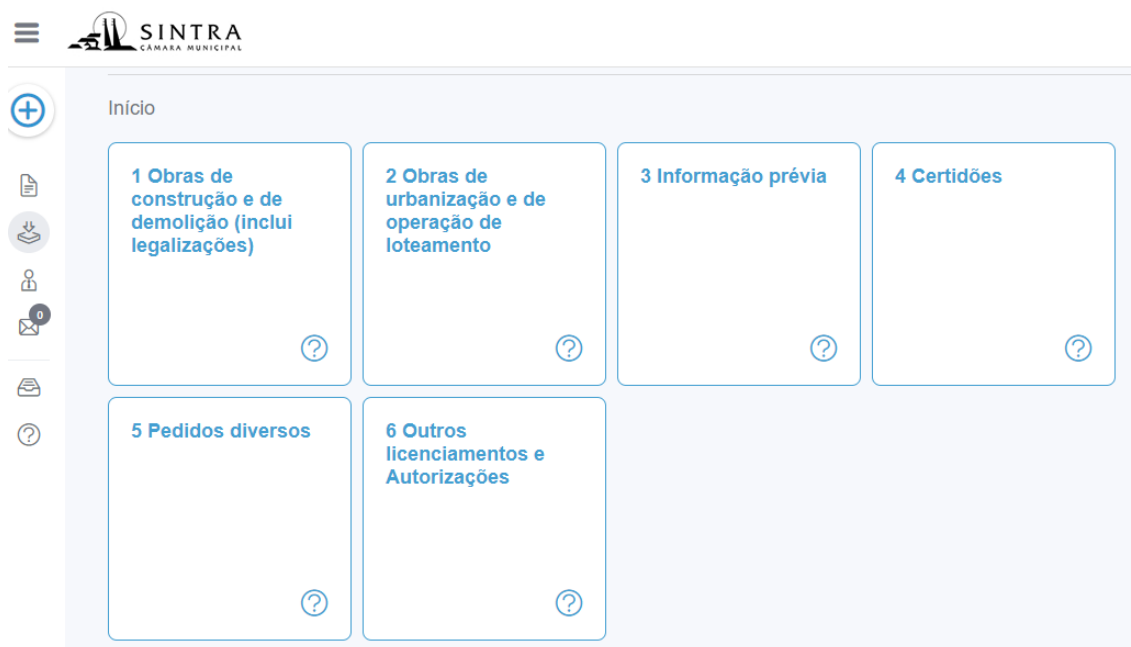


Imagem 2 – Opções iniciais da plataforma.

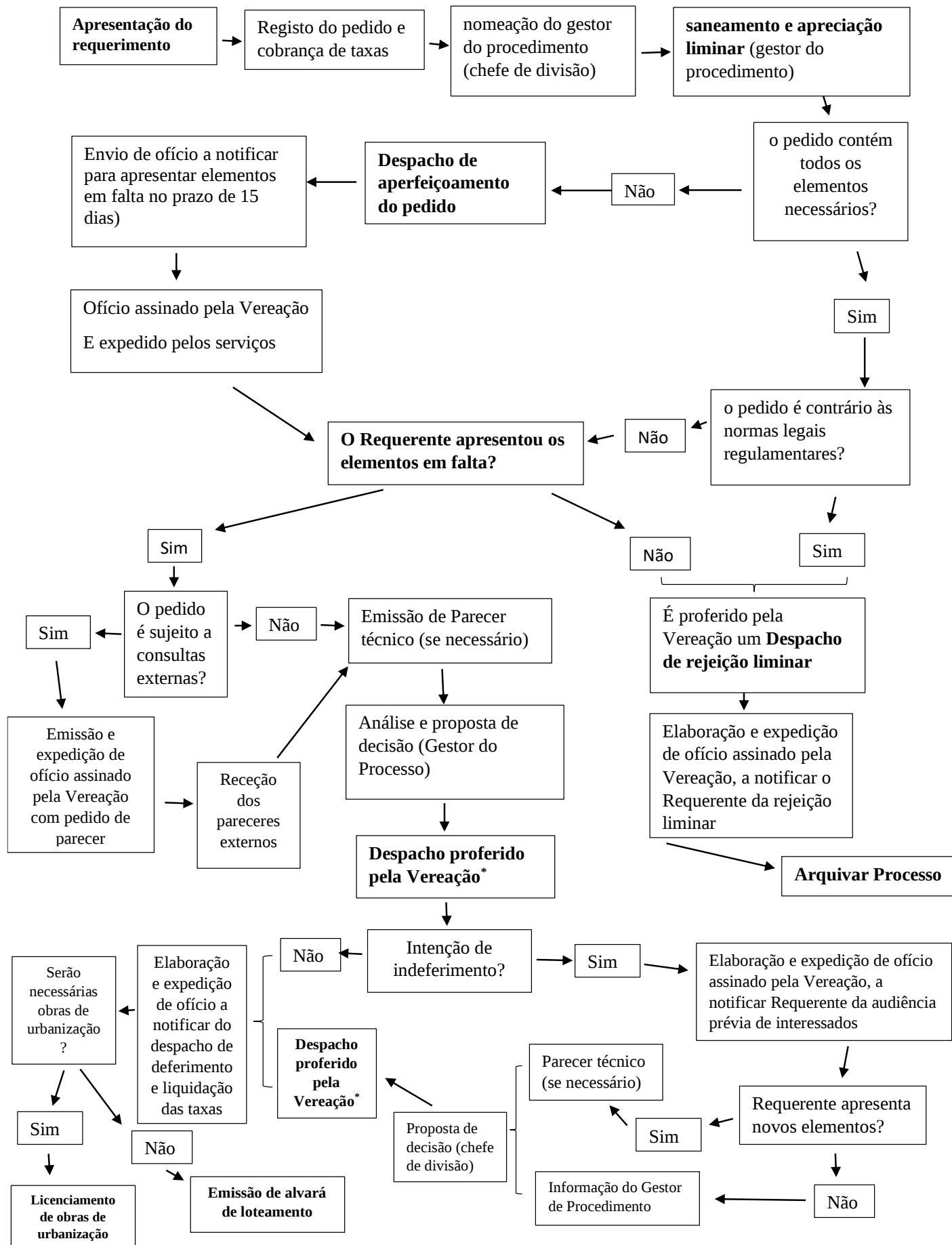


Imagem 3 – Opções referentes a obras de urbanização e de operação de loteamento.

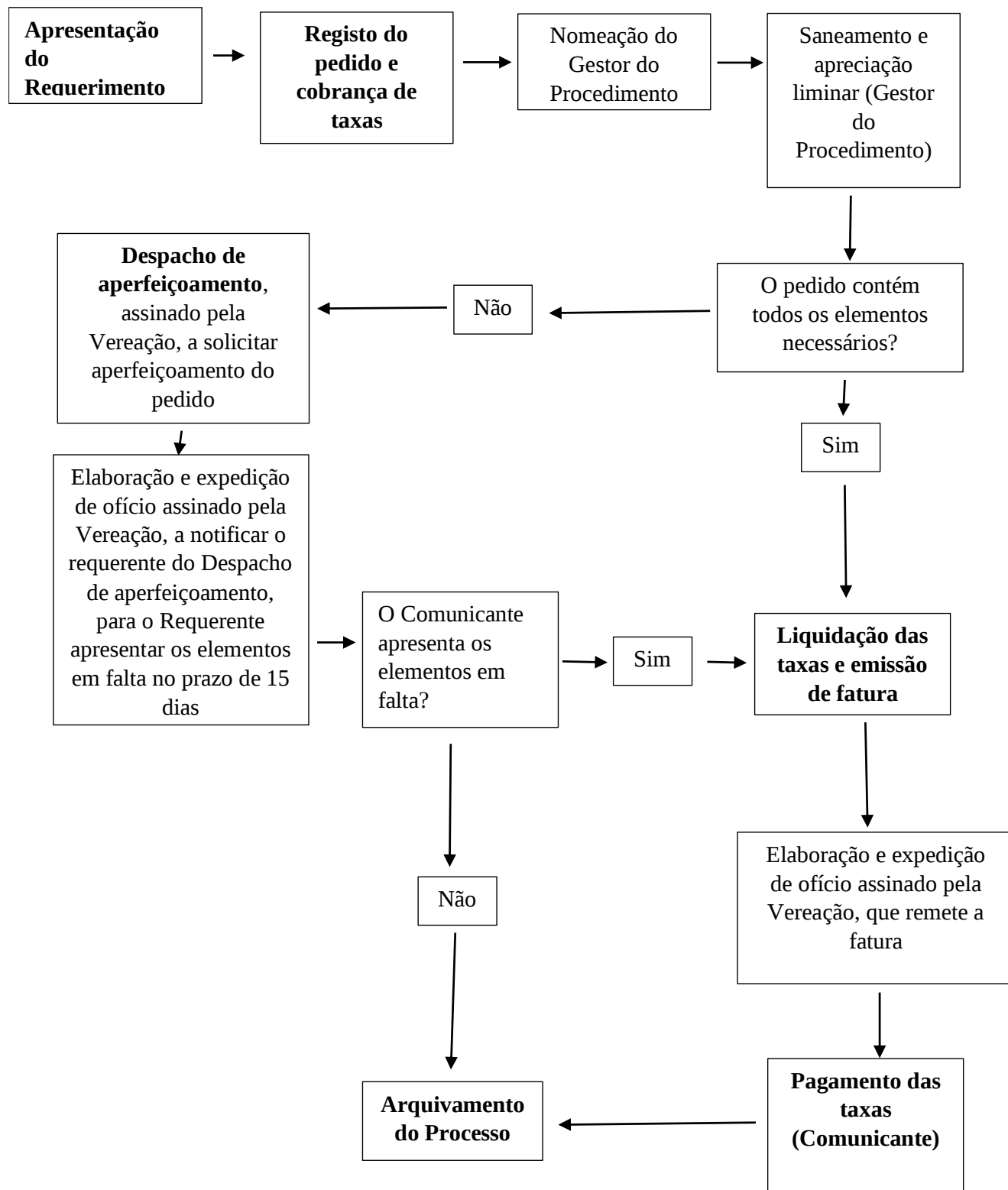


Imagem 4 – Opções referentes ao procedimento de licenciamento

Esquema 1 - Procedimento de Licenciamento de Operação de Loteamento



Procedimento de Comunicação Prévia



Procedimento de Declaração de Caducidade

