



Cristiano Lopes da Cunha

A EVOLUÇÃO DOS ATOS DE CONTROLE PRÉVIO NO RJUE: UMA COMUNICAÇÃO PRÉVIA COM PRAZO?

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito, conducente ao grau de Mestre, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente.

Julho/2016



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

**A EVOLUÇÃO DOS ATOS DE CONTROLE PRÉVIO DO RJUE:
UMA COMUNICAÇÃO PRÉVIA COM PRAZO?**

***THE EVOLUTION OF THE PRIOR CHECKING ACTS OF THE RJUE:
A PRIOR COMMUNICATION WITH A TERM?***

Cristiano Lopes da Cunha

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito, conducente ao grau de Mestre, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente.

Orientadora: Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira.

Coimbra, 2016

Aos meus pais: Alcebides e Ellen.

AGRADECIMENTOS

A trajetória para se alcançar a conclusão de um projeto como este, finalizado com êxito, é marcada por muita renúncia e dedicação. Este é um percurso nada solitário que possui muitos envolvidos, também responsáveis por essa conquista.

Primeiramente, agradeço a minha orientadora, doutora Fernanda Paula Oliveira, que com competência, generosidade e sabedoria, apoiou a realização deste estudo.

Agradeço a minha família, as minhas irmãs Natália e Sabrina, que, ao longo de toda esta trajetória, deram o suporte necessário para que essa tarefa fosse concluída com serenidade. De modo particular, aos meus pais, Alcebides e Ellen, bases da minha formação e minhas inspirações para enfrentar os desafios postos.

Aos meus sogros Yuzi e Carminha e aos meus cunhados, agradeço o apoio e incentivo dados neste período.

Por fim, agradeço a minha esposa Nayane, companheira de uma vida, que acreditou ser possível viver esta experiência, mantendo-se ao meu lado durante esta jornada.

RESUMO

O presente trabalho de investigação, inicialmente, aborda a decadência do *Welfare State* e a falência das teorias administrativas (racionalburocrático) com a consequente aparição da teoria do *New Public Management*, responsável por influenciar diversos países e instituições, mas principalmente os integrantes da Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE). A dissertação destaca as implicações destas transformações que impulsionaram a modernização das administrações públicas em nível mundial, mas, especificamente, em Portugal, no tocante à simplificação administrativa e legislativa, promovidas por meio dos programas Simplex e Simplex Autárquico. O estudo apresenta, de forma sucinta, a evolução dos atos e procedimentos de controle prévio ao longo dos anos – desde a unificação do Decreto-lei n.º 445/1991, de 20 de novembro, que regulamentava o regime de obras particulares, e do Decreto-lei n.º 448/1991, de 29 de novembro, que regulamentava as operações de loteamento e de obras de urbanização – com a edição do Decreto-lei n.º 555/1999, de 16 de dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE). Esta dissertação tem como objetivo central analisar a evolução dos atos de controle prévio e a reconfiguração da comunicação prévia consignada no RJUE resultante da alteração promovida pelo Decreto-lei n.º 136/2014, de 9 de setembro. Essa recente conformação dada à comunicação prévia trouxe à baila novas opiniões e discussões acerca desta figura. Interpretações mais recentes entendem não mais se tratar de uma comunicação prévia com prazo, e sim de uma mera comunicação prévia, assim como nos termos do Decreto-lei n.º 92/2010, de 26 de julho, isenta de qualquer controle preventivo. Portanto, a comunicação prévia não mais figura como procedimento de controle prévio. Diante desta novidade, cabe confrontar as posições acerca do assunto juntamente com a hermenêutica do regime jurídico da urbanização e edificação.

Palavras-chave: *New Public Management*. Modernização administrativa. Simplex. Decreto-lei n.º 136/2014. Controle prévio. Comunicação prévia.

ABSTRACT

The current research work, initially, tackles the decline of the *Welfare State* and the failure of the administrative theories (rational-bureaucratic) with the consequent onset of the *New Public Management* theory, responsible for influencing several countries and institutions, but mainly the members of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). The dissertation highlights the implication of these transformation which impelled the modernization of the public administration at a worldwide level, but specifically, in Portugal, in what concerns the administrative and legislative simplification, promoted through the programs “Simplex” and “Simplex Autárquico”. The research introduces, briefly, the evolution of the acts and procedures of prior checking throughout the years – since the unification of the Decree-law n.º 445/1991, of 20 November, which regulated the regime of private building, and of the Decree-law n.º 448/1991, of 29 November, which regulated the allotment operations and the urbanization works – with the edition of the Decree-law n.º 555/1999, of 16 December, which establishes the legal regime of urbanization and building (“Regime Jurídico de Urbanização e Edificação” – RJUE). This work has as a main objective to analyze the evolution of the prior checking acts and the reconfiguration of the prior communication established by the RJUE resulting from the alterations carried out by the Decree-law n.º 136/2014, of 9 September. This recent model of the prior communication brought up new opinions and discussions about this figure. The most recent interpretation understands it is not a prior communication with a term anymore, but a mere prior communication, as in the terms of the Decree-law n.º 92/2010, of 26 July, exempted of any prior checking. Thus, the prior communication does not portrays as a prior checking procedure. From this novelty, it is suitable to confront the understandings about the subject, together with the hermeneutics of the legal regime of urbanization and building.

Keywords: New Public Management. Administrative modernization. Simplex; Decree-law n.º 136/2014. Prior checking. Prior communication.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AIA – Avaliação de Impacto Ambiental
- AMA – Agência para a Modernização Administrativa
- ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses
- APDSI – Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação
- BdE – Balcão do Empreendedor
- CCT – *Compulsory Competitive Tendering*
- CE – Conselho Europeu
- CFE – Centro de Formalidades de Empresas
- CPA – Código do Procedimento Administrativo
- CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos
- CRP – Constituição da República Portuguesa
- DGS – Direção-Geral da Saúde
- DL – Decreto-lei
- DS – Diretiva Serviços
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação
- IGLC – Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão
- IMT – Instituto de Mobilidade e dos Transportes
- LBPSOTU – Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo
- LZ – Licenciamento Zero
- NGP – Nova Gestão Pública
- NPM – *New Public Management*
- NSM – *New Steering Model*
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- PME – Pequenas e Médias Empresas
- PPP – Parceria Público-Privada
- PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
- RCC – Rede Comum de Conhecimento
- RCM – Resolução do Conselho de Ministros

RGEU – Regulamento Geral das Edificações Urbanas
RJACSR – Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividade de Comércio, Serviços e Restauração
RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
SEMA – Secretaria de Estado da Modernização Administrativa
SILiAmb – Sistema Integrado de Licenciamento do Ambiente
Simplex – Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa
SIR – Sistema da Indústria Responsável
SIRJUE – Sistema Informático do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação
TIC – Tecnologia de Informação e Comunicação
TQM – *Total Quality Management*
TQP – *Total Quality Politics*
UCMA – Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa
UE – União Europeia
UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento
UPAC – Unidade de Produção para Autoconsumo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	14
1.1 <i>NEW PUBLIC MANAGEMENT</i>	16
1.2 MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	21
1.2.1 Programa Simplex	26
1.2.2 Simplex autárquico	33
1.3 <i>E-GOVERNMENT</i> , BALCÃO DO EMPREENDEDOR E DESMATERIALIZAÇÃO	36
2 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DOS ATOS DE CONTROLE PRÉVIO NO RJUE	44
2.1 RJUE EM SUA VERSÃO ORIGINÁRIA	45
2.2 ATOS DE CONTROLE PRÉVIO APÓS DL N.º 177/2001	51
2.3 ATOS DE CONTROLE PRÉVIO APÓS A LEI N.º 60/2007	54
2.4 ATOS DE CONTROLE APÓS ALTERAÇÕES DO DL N.º 26/2010	57
2.5 ATOS DE CONTROLE PRÉVIO APÓS DL N.º 136/2014	60
2.5.1 Questão de ordem dogmática	61
2.5.2 Licença e autorização	64
3 COMUNICAÇÃO PRÉVIA	69
3.1 (MERA) COMUNICAÇÃO PRÉVIA EM OUTROS REGIMES JURÍDICOS	73
3.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA COMUNICAÇÃO PRÉVIA	78
3.2.1 Comunicação prévia no RJUE, na versão no Decreto-lei n.º 177/2001	79
3.2.2 Comunicação prévia no RJUE, na versão na Lei n.º 60/2007	81
3.2.3 Comunicação prévia no RJUE, na versão no Decreto-lei n.º 26/2010	84
3.3 NOVA COMUNICAÇÃO PRÉVIA	86
3.3.1 (In)congruência da comunicação prévia com a Lei de Bases	89
3.3.2 Comunicação (da comunicação prévia) é um ato administrativo?	92
3.3.3 (Mera) comunicação prévia com prazo	96
CONCLUSÃO	101
BIBLIOGRAFIA	105
APÊNDICE	117
ANEXO	131

INTRODUÇÃO

A decadência do modelo do Estado Social e os recorrentes relatórios produzidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que demonstravam a necessidade de mudança na forma de gestão da Administração Pública, fez com que os Estados, principalmente os integrantes da OCDE, adotassem gradativamente um modelo gestor assente nos fundamentos do *New Public Management* (NPM), visto que o modelo, até então adotado, mostrava-se ineficiente, ineficaz e pouco econômico.

Sob a filosofia gestora do NPM, que propunha uma nova forma de gestão pública, organismos públicos internacionais e Estados passaram a fazer uso das técnicas antes exclusivas das empresas privadas, com o intuito de alcançar maior eficiência e eficácia aliado à redução de encargos para os cidadãos e empresas. Apesar desse movimento ter-se iniciado ainda nos anos 70 e 80, é no final século XX e no início do século seguinte que se consegue visualizar as grandes transformações ocorridas na Administração Pública.

Nas últimas décadas, a União Europeia (UE) fomentou o aprimoramento das relações entre empresas, cidadãos e governos dos Estados-Membros, mediante a modernização da administração por meio de uma gestão mais transparente e participativa aliada à simplificação administrativa e legislativa, orientada para a reforma dos ambientes regulatórios e de fomento à dinamização da economia.

Portugal não se manteve inerte aos movimentos de transformação e, na persecução dos objetivos idealizados pela UE, promoveu uma reforma administrativa com o intuito de aumentar a produtividade e qualidade de bens e produtos prestados pelo serviço público, reduzir a burocracia, simplificar estruturas e procedimentos administrativos, além de garantir flexibilidade e autonomia gestora.

A partir da implementação de programas como o Simplex e Simplex Autárquico, geridos, inicialmente, pela Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA) e, atualmente, pela Agência para a Modernização Administrativa (AMA), é que se possibilitou a implementação de múltiplas medidas com vistas à simplificação

administrativa e legislativa que resultou na celeridade processual, na redução de custos e encargos e *better regulation* e *smart regulation*.

A partir da efetivação dos programas Simplex e Simplex Autárquico colocaram-se, em prática, medidas de simplificação administrativa e legislativa e da administração eletrônica (simplificação e desmaterialização de procedimentos), em uma ação integrada, que envolveu a Administração central e iniciativas municipais ou regionais.

O Simplex procurou eliminar certidões desnecessárias, desmaterializar documentos, reduzir a burocracia associada a procedimentos, facilitar o acesso aos serviços públicos e harmonizar regimes jurídicos com baixo custo de interação, tanto para empresas e cidadãos quanto para dentro da própria Administração.

Por sua vez, o Simplex autárquico propôs uma simplificação em nível de administração local, dada a proximidade com a sociedade. Além disso, medidas de simplificação e racionalização operadas no âmbito de administração central impactaram diretamente na administração local, como nos casos da simplificação dos regimes de licenciamento de obras ou de atividades econômicas diversas.

Como parte da modernização administrativa, o Governo português caminhou em direção ao *e-Government* impulsionado pela UE, mas também por iniciativas próprias. A expressão é comumente utilizada para retratar uma administração moderna, voltada para interoperabilidade, com redução dos prazos e custos de tratamento das demandas, com segurança, confidencialidade e transparência, voltadas ao cidadão e empresas.

Com efeito, surgiram diversos diplomas legais em consonância com os objetivos desses programas. Regimes jurídicos especiais como, por exemplo, o Licenciamento Zero (LZ), que procedeu à substituição do procedimento tradicional de licenciamento por uma mera comunicação prévia e resultou na simplificação da ocupação do espaço público. O Sistema da Indústria Responsável (SIR) estabeleceu uma proporcionalidade entre a complexidade do procedimento, para se permitir a instalação e execução da atividade industrial em relação ao potencial risco que este poderá causar à pessoa humana e ao ambiente. Dessa forma, possibilitou a certas atividades industriais a utilização de uma mera comunicação prévia para início da atividade. E, mais recentemente, o Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividade de Comércio, Serviços e Restauração (RJACSR), que reuniu, em um único diploma, toda a legislação dispersa relativa ao

comércio, serviços e restauração, padronizou conceitos e procedimentos sujeitos a trâmites de aplicação geral e estabeleceu, como regra geral, o procedimento da mera comunicação prévia para o controle da atividade comercial.

Entretanto, as influências dessas simplificações procedimentais e legislativas decorrentes dos programas Simplex são facilmente visíveis no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-lei (DL) n.º 555/1999, de 16 de dezembro. As alterações operadas, ao longo do tempo, foram processadas sob os desígnios do princípio da simplificação, no sentido de facilitar as relações dos cidadãos, agentes econômicos e demais intervenientes, designadamente, quanto aos procedimentos de controle prévio.

O RJUE disciplina os atos de controle prévio das operações urbanísticas. Reuniu, em um único diploma, os regimes que regulavam os procedimentos de controle prévio das operações urbanísticas que eram tratados em diplomas diferentes. Essa inovação possibilitou maior clareza e harmonia, além de obedecer aos propósitos de simplificação legislativa. Em sua versão originária, mormente aos instrumentos de controle prévio, introduziu a tríade: licença, autorização e comunicação prévia, com destaque para a figura da autorização, que emergia como forma simplificada de controle prévio das operações urbanísticas.

Entretanto, após vigorar por curto período, o RJUE teve sua aplicabilidade suspensa, e, somente após sua primeira alteração introduzida pelo DL n.º 177/2001, de 4 de junho, tornou a produzir efeitos. Com as modificações impostas ao RJUE, pôs-se em causa a existência da figura da autorização, assim como a distinção do seu conceito em relação ao procedimento de licenciamento. O procedimento de licenciamento acabou por assumir um papel de destaque.

Em 2007, após constatado o não alcance aos ideais de simplificação, editou-se a Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro. O novo diploma introduziu uma simplificação procedimental, e não mais de uma simplificação administrativa, em consonância com o programa Simplex. Reduziu drasticamente o âmbito do procedimento de autorização, promoveu uma nova delimitação do âmbito de aplicação dos procedimentos de licenciamento e da comunicação prévia, isentou de qualquer controle preventivo ou de comunicação prévia as pequenas obras de escassa relevância urbanística. Com a

diminuição do controle preventivo, em contrapartida reforçou a fiscalização municipal e impôs maior responsabilidade dos responsáveis pela operação urbanística.

Uma nova intervenção ao diploma ocorreu com o DL n.º 26/2010, de 30 de março. Entretanto, agora o intuito era de aprofundar as tendências de simplificação administrativa, designadamente mediante a ampliação no âmbito das operações urbanísticas sujeitas à figura da comunicação prévia e da isenção de qualquer controle prévio da administração. Destarte, a figura da comunicação prévia assume a condição de procedimento regra, ou seja, com a exceção das operações urbanísticas que fossem isentas de controle ou que estivessem sujeitas ao procedimento de licença ou de autorização, passavam a se sujeitar à comunicação prévia.

A última grande alteração ficou a cargo do DL n.º 136/2014, de 9 de setembro. O novo RJUE propõe um planeamento municipal mais estratégico e programático. Procurou o equilíbrio entre a diminuição da intensidade do controle prévio e o aumento da responsabilidade do particular, e elevou a um novo patamar os controles prévios das atividades, principalmente em relação ao novo procedimento da comunicação prévia. Entretanto, a nova comunicação prévia é cercada de algumas incertezas. Entre elas, a questão controversa relacionada ao enquadramento desta figura como um instrumento de controle prévio, norte desta investigação.

Esta dissertação tem como foco o estudo do RJUE com ênfase nos atos e procedimentos de controle prévio e, em especial, na figura da comunicação prévia. No percurso dessa investigação, será abordada a evolução dos atos e procedimentos de controle prévio no RJUE, a partir da revisão de literatura e hermenêutica do diploma.

O Capítulo 1 destacará o processo de modernização administrativa, principalmente em Portugal, sob a influência do NPM e das Diretivas da UE, assim como a implementação dos programas Simplex e Simplex Autárquico, que foram os vetores das grandes transformações na Administração Pública portuguesa no que se refere à simplificação legislativa e procedimental.

O capítulo seguinte compreenderá a evolução histórica dos atos e procedimentos de controle prévio desde a publicação do DL n.º 555/1999, de 16 de dezembro, até a alteração promovida pelo DL n.º 136/2014, de 9 de setembro, com destaque para os procedimentos de licenciamento e autorização.

O terceiro capítulo centrar-se-á na comunicação prévia, a demonstrar a evolução desta figura desde o seu surgimento até o momento atual. O Capítulo 3 discorrerá, ainda, sobre questões polêmicas, principalmente sobre a atual conformação dada a comunicação prévia. Pretende-se refletir sobre se esta, ainda, mantém a comunicação prévia como ato de controle prévio ou, apenas, existem formas de controle a posteriori em relação às operações urbanísticas sujeitas a ela.

A doutrina mais recente entende que a comunicação prévia passou a ser uma mera comunicação prévia com efeitos imediatos, sem qualquer tipo de controle prévio, mesmo que conste, no preâmbulo e na seção, que define o âmbito e competência, a expressão comunicação prévia com prazo. Esta dissertação buscará proceder a este esclarecimento, pois se trata de um fator determinante para afirmar se a comunicação prévia se enquadra em um procedimento de controle preventivo das operações urbanísticas.

Dessa forma, a partir do estudo da evolução dos atos e procedimentos de controle prévio do RJUE, esta dissertação buscará responder a seguinte questão: na atual conformação do RJUE, a comunicação prévia corresponde a uma comunicação prévia com prazo ou uma mera comunicação prévia?

1 MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Desde o século XIX, propõe-se assemelhar a Administração Pública à empresa privada. Anunciada por várias décadas – poucas vezes efetivada – essa ideia disseminou-se com uma nova e promissora modalidade de gestão pública nas últimas décadas do século XX. O NPM apresentou-se com o objetivo primordial de fazer a Administração Pública operar como uma empresa privada e, assim, adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços (MOTTA, 2013, p. 84). E essa mudança de paradigma foi designada por Hood (1991) como Nova Gestão Pública (NGP) e proposta por Osborne e Gaebler (1992) como uma reinvenção do governo e foi responsável por influenciar diversos países e instituições. Fato, que organismos públicos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a OCDE fizeram uso de tal modelo de gestão.

No início do século XXI, a UE buscou não só melhorar as relações entre cidadãos e órgãos de governo dos Estados membros, mas também modernizar e simplificar a forma de administrar. A ideia não era, apenas, tornar a atividade administrativa mais transparente e participativa, mas, principalmente, fazer com que estas transformações pudessem fortalecer a economia da UE, e, por consequência, torná-la mais competitiva e sustentável. A simplificação administrativa e legislativa, atualmente, é parte integrante de uma política comum, agregada em uma estratégia de qualificação e modernização dos serviços públicos, orientada para reforma dos ambientes regulatórios e de fomento a dinamização da economia.

O governo português, por seu turno, não mediu esforços para alcançar os objetivos idealizados pela UE. Segundo Rocha (2001b, p. 115-116), a reforma administrativa foi no sentido de se exigir maior produtividade, melhor qualidade de bens e produtos prestados pelo serviço público, com funcionários motivados e qualificados profissionalmente, fazer uso dos recursos das tecnologias de informação avançadas e alcançar uma maior desburocratização, racionalização e simplificação de estruturas e procedimentos administrativos, garantir flexibilidade e autonomia gestonária.¹

¹ Essa interpretação vai ao encontro do que presume o princípio da desburocratização consagrado no artigo 267.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP), e no artigo 5.º do novo Código do Procedimento Administrativo (CPA), os quais preveem que a Administração Pública deve se pautar, essencialmente, por critérios de eficiência, economicidade e celeridade, organizando-se de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada, com vistas a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva.

Tratou-se, assim, de estabelecer prioridades, reforçar suas metas com vistas à simplificação legislativa e administrativa, como também definir políticas para prossecução dos propósitos voltados à modernização do País, já que existia um excesso burocrático, associado a alguma opacidade dos regimes jurídicos e à dispersão da informação. A demora por uma resposta, por fim, ocasionava a desmobilização da iniciativa econômica, incentivava a desistência do empreendedor ou ainda fomentava o incumprimento da lei e, conseqüentemente, a existência de inúmeras situações não licenciadas (MARQUES et al., 2014, p. 14-15).

Surgem, então, o Simplex e o Simplex Autárquico, que implementaram medidas de simplificação administrativa e legislativa, a reengenharia de processos, a administração eletrônica (simplificação e desmaterialização de procedimentos) com o objetivo reduzir prazos de respostas e encargos administrativos que possibilitaram à administração pública facilitar acesso aos serviços e melhor atender às necessidades dos cidadãos e agentes econômicos, além de fomentar um ambiente favorável ao desenvolvimento da atividade privada, em uma ação integrada, que pudesse acolher, além das medidas da Administração central, iniciativas municipais ou regionais.

Dentre algumas das simplificações legislativas, localiza-se a desgradação dos atos de controle prévio. Observa-se a tendência comum da substituição do tradicional princípio da autoridade pública pelo princípio de autorresponsabilidade dos administrados o que evidencia uma migração do controle público prévio para os particulares o que possibilita, assim, à administração pública agir mediante controles sucessivos e *a posteriori*.

Expressão clara dessa desgradação dos atos de controle prévio diz respeito à liberalização das operações urbanísticas, isto é, isentas de qualquer controle prévio em que se enquadram as obras ou operações de menores ou de escassa relevância urbanística. Entretanto, o principal destaque no tocante à desgradação dos atos de controle prévio é, sem dúvida, a figura da comunicação prévia que, por conseguinte, difere das operações urbanísticas livres, todavia é um procedimento bem mais simples, célere e menos restritivo da liberdade individual.

1.1 NEW PUBLIC MANAGEMENT

O modelo tradicional de Administração pública surgida no fim do século XIX, essencialmente caracterizado por um elevado nível de procedimentalização da atividade administrativa, por um elevado grau de burocracia, por uma forte concentração de competências e responsabilidades no seio das instituições públicas, por uma acendradíssima separação entre as esferas de atuação pública e de atuação privadas.² Talvez, essencialmente, pela sua rígida configuração piramidal, assente em firmes estruturas hierárquicas de poder, no âmbito das quais a responsabilidade pela definição das políticas públicas e pela sua implementação se encontravam verticalmente integradas em um sistema fechado dentro da pessoa coletiva do Estado.³ Esse modelo, sofreu uma importante transformação com o estado Providência do século XX e acabou por se assistir a um incremento significativo nas funções do Estado. O certo é que a incapacidade orçamental e gestor dos poderes públicos para satisfazer as necessidades, cada vez mais numerosas e, também, dispendiosas, reivindicadas pelos cidadãos, insuflada pela crise petrolífera do começo da década de setenta, viria conduzir à falência do Welfare State e com ela à falência das teorias administrativas vigentes na época (MARTINS, J., 2013, p. 187).⁴

² Por quase cem anos, o modelo burocrático idealizado por Max Weber serviu como referência para as mais diferentes estruturas e funcionamento da Administração Pública. O autor descrevia a burocracia como a organização capaz de responder às necessidades do capitalismo, seja no setor público, seja no privado. Carvalho (2006, p. 184) afirma que no setor privado, a burocracia teria como ponto fulcral a eficiência, essencialmente necessária para as produções em massa, enquanto no setor público, a burocracia evitaria a discricionariedade, ao contemplar casos abstratos nas regras que pautam a conduta dos serviços públicos.

³ A organização das atividades da Administração Pública baseou-se, durante muito tempo, nos princípios do modelo de organização weberiano cuja estrutura se concentra na divisão vertical do trabalho e na distribuição da autoridade, concentrando no topo da organização a responsabilidade por todas as ações. O modelo burocrático enfatiza características como: o controlo hierárquico, a continuidade e estabilidade, o sistema de carreira, os regulamentos internos, a imparcialidade e a conformidade com as normas. Estas características foram consideradas adequadas à natureza das atividades desenvolvidas pela Administração Pública, o que motivou os países ocidentais a adotarem este modelo de organização após a Segunda Guerra Mundial (ARAÚJO, 2007).

⁴ O modelo de Estado, que começava a se esfacelar em meio à crise dos anos 70, possuía três dimensões e todas interligadas: a econômica, a social e a administrativa. A primeira dimensão era a keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, com vistas a garantir o pleno emprego e com atuação em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional – telecomunicações e petróleo, por exemplo. O *Welfare State* correspondia à dimensão social do modelo e foi adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos. Tinha por objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social – educação, saúde, previdência social, habitação, por exemplo – para garantir o suprimento das necessidades básicas da população. Por fim, havia a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado,

Os países, ao buscarem melhorias, tinham em comum a administração pública que se mostrava excessivamente burocrática, pesada, baseada nos padrões rígidos e concentrada no controle dos processos e não dos resultados. Isso porque as administrações públicas apresentavam, em vários países, a adoção do modelo racionalburocrático. O modelo foi importante ao ser implementado, pois dava rigor formal ao estado e reduzia os vícios do modelo patrimonialistas existente, mas trazia como legado uma máquina pública pesada e fechada, voltada para os seus processos internos (CARNEIRO, 2010, p. 21). Em face da crise econômica apresentada à época, com despesas sempre crescentes e em nível elevado, aliado à incapacidade incrementos na arrecadação de receita por meio do aumento de impostos, constatou-se que a administração pública se encontrava demasiadamente grande e fora de controle, sem a menor capacidade de otimizar os recursos disponíveis (KICKERT, 1997, p. 17; ROCKMAN, 1997, p. 276-277; CORKERY, 1998, p. 1).

Surge então um movimento de ideias, pensado de uma forma estruturada, para modernizar a administração e introduzir modelos de boa governação da administração pública: NPM.⁵ É uma terminologia de difícil definição. Sua utilidade reside na conveniência de um nome abreviado para o conjunto de doutrinas administrativas que dominou a agenda da reforma burocrática, em muitos países da OCDE, orientada para uma cultura fundada no desempenho e em um setor público menos centralizador.

Formado por elementos entrelaçados entre si, tais como, a profissionalização da gestão e uma orientação para as técnicas de gestão nas organizações públicas, a padronização no desempenho e medidas de avaliação, a ênfase no controle e nos resultados e não mais nos processos, a desagregação das grandes unidades do setor público em unidades menores, com a competição no setor público, a busca de práticas espelhadas na gestão e estilos do setor privado e, por fim, a ênfase na disciplina e otimização na utilização dos recursos disponíveis (HOOD, 1991, p. 3-5) (ver Anexo B).

o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental (ABRÚCIO, 1997).

⁵ As reformas ocorridas na Administração Pública, ao final dos anos 70, na Inglaterra (muito além da liberalização de setores e da privatização), foram designadas por NPM. Surgiu como novo paradigma de administração, totalmente diferente, tendente a substituir o modelo burocrático. A teoria da *public choice*, que tinha como principal objetivo reorientar o debate entre os setores público e privado, trouxe à tona as várias deficiências do modelo burocrático, as quais já não correspondiam ao teorizado nos finais do século XIX. Com efeito, consistia em inculcar na Administração Pública o mesmo espírito que preside às organizações privadas: a procura da obtenção de determinados resultados de uma forma eficaz e eficiente. Destarte, a Administração Pública deveria ser análoga à organização empresarial com métodos e valores da gestão privada (CUNHA, 2015).

As ideias do NPM foram adotadas, inicialmente, na Inglaterra, mas se expandiu pelos países ocidentais, principalmente os de origem anglo-saxão e ao norte da Europa, na busca de que estas medidas fossem capazes de responder aos problemas econômicos e sociais e trazer maior eficiência e eficácia à Administração Pública. Parte do princípio de que o modelo de gestão do setor privado é superior ao sistema de gestão público, capaz de solucionar as imperfeições decorrentes da má gestão feita pela Administração Pública e que propõe, por meio dessas iniciativas de reformas, ofertar serviços de qualidade a baixos custos ao cidadãos (POLLITT; BOUCKAERT, 2004, p. 97) o que possibilitaria “o empoderamento do cidadão por meio de oportunidades para escolher entre diferentes provedores de serviço e para expressar seu grau de satisfação como usuário” (PACHECO, 2010, p. 189).

A atratividade do NPM consiste na capacidade de propor solução capaz de aperfeiçoar os serviços públicos e disponibilizar poderes para aqueles que os serviços públicos procuram servir (DENT; BARRY, 2004, p. 7). Ao empregar conceitos, antes restritos à esfera privada, como serviço ao cliente, marketing, liderança e competitividade e a utilização comum de termos, no âmbito dos serviços públicos, como clientes, qualidade de serviço, valor, incentivo, inovação *empowerment* e flexibilidade, demonstra que o modelo clássico da burocracia na gestão pública tornou-se ultrapassado (BARZELAY; ARMAJANI, 1992, p. 117).

Ao pretender uma orientação mercadológica, buscava-se mais competição, descentralização e privatização e conferir maiores poderes aos gestores dos serviços. Caberia ao governo executar funções que considerasse exclusivas e não apropriadas à execução ou ao controle pelos mecanismos de mercado. Os servidores públicos desempenhariam as atividades-fim do Estado com maior eficiência, assumindo o papel de prestadores de serviço. Os cidadãos seriam tratados como clientes e usuários dos serviços públicos, em vez de meros recipientes da ação do Estado. O governo centraria seus esforços nas suas atividades essenciais e exclusivas, direcionaria e garantiria o suprimento das necessidades básicas (e direitos) da sociedade por meio de transferências para o setor privado e o terceiro setor. Por princípio, a Administração Pública desempenharia algumas atividades melhores que as empresas e vice-versa (MOTTA, 2013, p. 84).

Dessa forma, com a constatação de um generalizado aumento exponencial dos déficits públicos e do funcionamento ineficiente e deficiente das administrações públicas

fez-se uma reflexão sobre as vantagens que poderiam resultar da introdução de um modelo gestor oriundo do mercado e do setor privado (*managerialism*) no funcionamento da administração pública. De forma congruente e articulada com o princípio de distinção estrutural entre política e administração, assinalou-se a importância da realização de objetivos, segundo critérios econômicos, de eficácia e de eficiência da ação administrativa. Impôs ao gestor administrativo que orientasse suas decisões por meio da racionalidade econômica, que equacionasse uma exigência de adequação e de proporção entre os meios mobilizados e os resultados produzidos. O NPM responde a uma exigência de prestar mais atenção e maior ênfase aos resultados produzidos do que aos processos de ação administrativa: uma administração de resultados. Fomenta-se, assim, uma abordagem de gestão empresarial das estruturas administrativas, sem que se exija exatamente uma empresarialização das estruturas administrativas, baseada na racionalidade gestora, preocupada com a eficiência e com os resultados.⁶ O NPM incentivou formas de parcerias público-privadas e expandiu o processo de *outsourcing* de tarefas que antes o sistema administrativo produzia (GONÇALVES, 2013b, p. 19-20).

Entretanto o NPM não foi aplicado de forma incondicional nos diversos países que acolheram e tentaram implementar as suas filosofias. Pollitt e Bouckaert (2004, p. 99) defendem a ideia de que alguns países da Europa continental passaram por uma reforma Administrativa diferente, a qual atribuíram o nome de Estado neo-weberiano. Na interpretação dos autores, as reformas na Administração Pública, nos países em que a cultura administrativa era diferente dos países anglófonos, não foram propriamente alcançados pela NGP, mas antes passaram por uma reforma neo-weberiana. Na verdade, o modelo gestor e as suas ideias têm sido aplicados com significados diferentes.⁷ Para

⁶ O NPM apresenta uma abordagem gerencial com focos: no cliente, no gestor, no resultado e no desempenho. O foco no cliente seria considerar o cidadão um cliente e incorporar singularidades das demandas individuais. O foco no gestor proporcionaria maior autonomia e flexibilidade para favorecer ajustes na linha de frente, fixar resultados, firmar contratos e controlar o desempenho organizacional. O foco no resultado traria, para a Administração pública, por meio do planejamento estratégico do tipo empresarial, as metas e os indicadores de desempenho. O foco no desempenho viria a substituir, em parte, as tradicionais avaliações por competições de mercado. Além disso, as organizações públicas poderiam ter flexibilidade e autonomia para introduzir bônus pelo desempenho. Para avaliar, passariam a ser introduzidos orçamentos indicativos centrados em resultados que, como na empresa privada, facilitariam a flexibilidade da gestão (MOTTA, 2013, p. 82 e ss).

⁷ Embora o NPM tenha surgido em meados dos anos 80, não exatamente como um corpo teórico de ideias sistematizadas, mas resultante da vontade de substituir a gestão pública por uma gestão empresarial, foi na década seguinte que este movimento integrou novos conceitos e instrumentos de gestão. Exemplo disso foi o surgimento de conceitos como o *Total Quality Management* (TQM) na gestão pública, posteriormente, transformado no *Total Quality Politics* (TQP) que introduz características como a prática da administração

determinados países significa a redução do Estado e das suas atividades (caso dos países anglo-saxônicos) para outros significa a modernização do Estado para lidar com um ambiente em mudança, como é o caso dos países nórdicos (ARAÚJO, 2004, p. 8).

As reformas associadas ao NPM encontraram entusiastas, críticos severos e muitas análises sobre benefícios e consequências negativas. Políticas públicas, estruturas, processos de trabalho e instrumentos gerenciais foram analisados, reacendendo os debates sobre os limites das teorias e práticas administrativas. Entre as críticas mais enfáticas, vale mencionar que o NPM não erradicou com os controles tradicionais. As desburocratizações, desregulações e as descentralizações originavam sempre novas centralizações e novas regras, associadas, na maioria das vezes, ao aumento da burocracia, mesmo nos países de maior avanço do NPM. As práticas privadas resultaram em ganhos moderados para a gestão pública, visto que na iniciativa privada o gestor tem maior liberdade e capacidade de agir com rapidez e introduzir o inusitado. Na esfera pública, por se encontrar sujeita a normas fixadas em leis, isso é praticamente impossível. Suas alterações não se processam facilmente e, na prática, é muito difícil conceder autonomia de decisão frente a um controle político exacerbado. Os incentivos à iniciativa e ao empreendedorismo esbarraram em obstáculos tanto na burocracia removida quanto nos novos tipos de controle e, ainda, os bônus comuns à empresa privada foram praticamente inexistentes. Para a maioria dos cidadãos, a introdução das novas práticas de gestão ligadas ao NPM mudou muito pouco o acesso e a qualidade dos serviços públicos. O otimismo e o entusiasmo inicial com o NPM reduziram-se, não por decepção ideológica, mas pelo fracasso nos resultados e na qualidade do serviço público. O fator cultural das sociedades é um aspecto importantíssimo a ser levado em consideração para o sucesso das práticas do NPM. São mais adequadas em nações que evidenciam prévia presença do pragmatismo gerencial, com estruturas burocráticas reduzidas e democracia plena em sua gestão. Certamente, o fator cultural dessas sociedades favorece o fenômeno de transformação na forma de administrar e se apresenta de forma menos traumática e alcança, quase sempre, os resultados esperados. O mesmo nem sempre acontece nos países onde existe a presença marcante da burocracia, o excessivo formalismo e a hierarquia rígida. O foco no gestor se mostrou muito simplista para a gestão pública. Isso porque desconsideraram, entre outras coisas, as dimensões

baseada nas necessidades dos cidadãos. Surge, também, a necessidade de promover uma responsabilização imputada aos gestores públicos, fomentar a competição entre os serviços públicos e realizar avaliações dos resultados enquanto indicador fundamental dos desempenhos (MADUREIRA; RODRIGUES, 2006, p. 156).

políticas e as condições de trabalho nas organizações públicas. Torna-se insuficiente oferecer treinamento e autonomia para tornar os dirigentes mais eficientes e eficazes. Após os insucessos de propostas trazidas pelo NPM, alguns dilemas da Administração Pública ainda precisam ser enfrentados. Entre eles, estão a integração das dimensões políticas e administrativas no mesmo espaço de decisão e ações públicas e a insistência nas perspectivas e práticas descentralizadoras da gestão privada na Administração pública (MOTTA, 2013, p. 85-87).

É bem verdade que não existe um modelo único de NPM, mas diversos modelos e teorias, bem como este não é modelo perfeito.⁸ Em Portugal como no resto da Europa Ocidental, independentemente das críticas que foram sendo direcionadas, tanto pela comunidade científica (ALLISON, 1980; HOOD, 1991; LOWNDNER, 1997; KICKERT, 1997; MADUREIRA, 2004), como pela experiência empírica, relativamente às falhas do NPM no desenvolvimento de uma administração pública responsável, equitativa e funcional, com a instituição gradual dos paradigmas da mercantilização e da globalização econômica, o NPM adquiriu um estatuto notável ao longo do fim do século XX e do início do século XXI (MADUREIRA; FERRAZ, 2010, p. 51), o que implicou mudanças no papel do Estado e na utilização de ferramentas de gestão que contribuíram para a modernização da Administração Pública.

1.2 MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

As deficiências, fragilidades e instabilidades apresentadas pelo modelo de *Welfare State* acabou por promover diversas alterações, em variados níveis – formas organizacionais, práticas gestionárias, comunicação organizacional, mecanismos de financiamento – de modo a tentar manter os objetivos que se tinham propostos. Diante da necessidade de aprimorar a forma de gerir os recursos públicos, o Estado deixa de intervir

⁸ De modo genérico, o NPM apresentava uma série de incoerências e, inclusive, algumas contradições. Partia de pressupostos teóricos, não demonstrados, de que a gestão empresarial seria intrinsecamente mais adequada a todos os contextos e situações, uma panaceia para todos os males, independentemente da variedade dos contornos, designs e propósitos organizacionais de cada estrutura. Proclamava a descentralização e o achatamento das estruturas, com ênfase no controle financeiro e a coordenação orçamental gerando assim potenciais desequilíbrios nos processos de tomada de decisão formalmente descentralizados, mas, na prática, conservados no topo (MADUREIRA; RODRIGUES, 2006, p. 156 e ss).

na vida econômica e social, mas o faz por intermédio da transformação do conceito de Administração Pública. O Estado providencial não desapareceu. As questões da qualidade, da eficiência, do marketing, da satisfação do consumidor/cliente começam a dominar a agenda da Administração Pública, com o intuito de reformar e modernizar a sua forma de administrar e gerir (NATÁRIO; FERNANDES; SILVA, 2013, p. 1). As formas organizacionais, que dominaram as sociedades modernas desde a segunda metade do século XIX, não se adequaram às condições econômicas, políticas, tecnológicas do tempo atual (GIDDENS, 1991, p. 53-55). A burocracia racional, com ênfase na disciplina, no controle centralizado e na divisão do trabalho, capaz de realizar com eficiência tarefas grandes e complexas em razão da autoridade hierárquica e especialização funcional (ANTUNES, 2007, p. 404) distancia-se das necessidades da globalização e de uma sociedade aberta e de risco (BILHIM, 2014, p. 20).

O esgotamento do modelo tradicional de administração pública fez com que as décadas de 80 e de 90 tivessem-se consagrado como período áureo para as reformas administrativas managerialistas nos países ocidentais. Razão pela qual surgiu o paradigma managerial caracterizado por um redimensionamento da importância atribuída ao desempenho, ao controle e à responsabilização, ao fomento à competitividade, a otimização do aproveitamento das tecnologias de informação, assim como uma aposta na qualidade e uma descentralização das tradicionais unidades de trabalho (MADUREIRA; RODRIGUES, 2006, p. 156).

Diversos foram os fatores que motivaram o surgimento desse novo paradigma. Importa destacar os fatores econômico-financeiros, ideológico/políticos, a falência do próprio modelo e as pressões internacionais. Assim, no tocante ao aspecto econômico-financeiro, a conjuntura mundial no final do século passado apresentou-se desfavorável ao modelo de gestão tradicional. Acreditava-se que constituía barreiras para o crescimento e o desenvolvimento econômico: a criação de instituições e estruturas estatais, bem como as regulamentações e imposições fiscais. Os governos tiveram que buscar alternativa para o fornecimento de bens e serviços. Ideologicamente, a produção em massa, de organizações estruturadas hierarquicamente e de produção em série, perde espaço para uma sociedade flexível e personalizada. Enfatiza-se a competitividade e a liberalização de mercados para contrapor-se ao crescimento das funções do Estado. Politicamente, o surgimento da ideologia do *New Right* nos países anglo-saxônicos acometeu as políticas praticadas pelo

Welfare State. Alegava que o modelo burocrático interferia no equilíbrio natural da economia por meio dos gastos públicos. Internacionalmente, a concepção de um espaço único europeu, com a livre circulação de produtos e serviços, expôs as deficiências de cada Estado Membro, o que, de certo modo, favoreceu a entrada de capital de risco e aumentou a competitividade das respectivas economias. Consequentemente, obrigou os governos a promoverem a atualização das práticas administrativas (RODRIGUES; ARAÚJO, 2005, p. 3).

Relativamente à reforma da administração local nos países da OCDE, existe uma distinção entre os países que seguem o modelo continental (voltados à desregulação e descentralização) e os países que seguem o modelo anglo-saxônico (tendentes a privatizações e utilização dos quase-mercados). O governo britânico, por exemplo, adotou o programa denominado de *Compulsory Competitive Tendering* (CCT) que buscava substituir um modelo de gestão direto, exercido mediante uma hierarquia formal, por um modelo de gestão mais indireto assente em contratos no qual o governo central obrigava o poder local a contratar ao mercado um determinado número de atividades. Assim, alterou a relação direta entre governo local e os cidadãos, ao incluir um novo ator: o agente econômico responsável pela produção dos bens e serviços municipais. A relação direta (eleitor e eleito) passa ser feita a três, na qual todas as partes passam a ter uma situação de mútua dependência: o político, em busca da reeleição, é beneficiado por uma produção de bens e serviços municipais eficientes. O cidadão se beneficia em termos de bem-estar. E o agente econômico assegura sua posição contratual, em razão de um comportamento eficiente (RODRIGUES; ARAÚJO; TAVARES, 2009, p. 91). Ultrapassado o modelo de contratação obrigatória, os governos locais avançaram e apostaram nas parcerias mais flexíveis: as parcerias público-privadas (PPPs).⁹ Houve, assim, a introdução do programa *Best Value*, que conferiu maior autonomia decisória ao poder local. Esse programa previa uma inventariação, de curto e longo prazo, das atividades a serem desenvolvidas. Concluído o plano de atividades, procedia-se à avaliação de cada atividade desenvolvida mediante o binômio custo/benefício. Passo importante, era consulta popular feita relativamente aos padrões de desempenho a serem fixados, assim como o preço a ser

⁹ As PPPs fazem parte do quadro das reformas estruturais implementadas pelo governo inglês nos últimos anos. O Reino Unido (especialmente a Inglaterra) tem sido pioneiro em implementar reformas que buscam a redução do papel do Estado (privatização e liberalização econômica), a transformação do seu papel na vida econômica (regulação) e a flexibilização da sua gestão (NPM) (PECI; SOBRAL, 2007).

suportado. Outro passo importante do programa era a comparação entre o serviço proposto pelo governo local, valendo-se dos seus próprios meios e as soluções oferecidas pelo mercado. E por fim, realizava-se uma auditoria que permitia controlar e verificar o correto funcionamento deste mecanismo (RODRIGUES; ARAÚJO, 2005, p. 4).

No modelo continental, cabe destacar os casos da Alemanha e França. A Alemanha apresentou o *New Steering Model* (NSM), como modelo de gestão que, por meio da descentralização de funções, da maior autonomia na gestão de recursos, na maior responsabilização da gestão, pretendia obter uma gestão interna com base em contratos e na descentralização das responsabilidades relativamente aos recursos e aos resultados. Essas mudanças foram acompanhadas pela adoção de orçamentos flexíveis, a monitorização e avaliação dos resultados mediante os custos e os desvios registrados, a implementação da gestão da qualidade total e a integração de vários serviços em quase-mercados. Enquanto na França, durante a década de 80, houve uma progressiva descentralização administrativa para o poder local. Considerado um país unitário e centralizado, essa descentralização ocorreu em três níveis: regional, departamental e por comunidades francesas. As linhas de reforma focaram principalmente no relacionamento e ponderação dos interesses nacionais e locais, na maior identificação entre os governantes e governados, na flexibilização e adaptação das regulamentações às realidades locais, na transferência progressiva aos governos locais, e no maior nível, de autonomia, de patrimônio, de orçamento e de administração e, ainda, no aumento das receitas locais (RODRIGUES; ARAÚJO, 2005, p. 5).

Em Portugal, a modernização ocorre da evolução das perspectivas teóricas da reforma das Administrações Públicas dos outros países. Essa evolução desenhou um novo mapa de equilíbrio de poder e de redistribuição de recursos e serviços entre os setores do Estado. Da mesma forma que se criticava o excesso de burocracia, lenta e ineficiente em outros países, exigia-se que o Estado português fosse ágil, flexível, competitivo e eficiente.¹⁰ De acordo com a análise elaborada pela OCDE, a reforma levada a cabo nesta fase incidiu não só na mudança de estruturas, métodos de trabalho e processos, mas também numa intervenção ao nível da cultura organizacional (NOLASCO, 2004, p. 36).

¹⁰ Por Portugal estar cada vez mais envolvido com o mundo exterior, o levou a refletir sobre o seu modelo de gestão administrativa. Assim, a reforma baseou-se em três principais objetivos: melhorar a relação entre a Administração e os cidadãos; reduzir os custos das obrigações e formalidades administrativas e melhorar a formação dos funcionários públicos (CACHADA; AZEVEDO, 2006, p. 7 e ss).

Em decorrência disso, ocorreu a substituição do Estado Administrativo pelo Estado Managerial (LANE, 2000, p. 191). Surgiu, como uma opção de troca do modelo de gestão manifestamente caracterizado pela ineficiência presente naqueles países excessivamente burocráticos, uma gestão mais eficiente e econômica. Propiciou, dessa forma, condições favoráveis para implementação desse paradigma de gestão, que em Portugal ficou conhecido por: NGP. A NGP traduz uma tendência de reformas encetadas no setor público dos países desenvolvidos, com base na hegemonia dos três Es: Economia, Eficiência e Eficácia (CARVALHO; SANTIAGO, 2008, p. 4).

Existem novas condições para que a Administração Pública atinja um patamar de transparência e confiança, direcionada para os cidadãos e agentes econômicos. Os mercados se tornaram tão ou mais importantes que os Governos na definição das regras econômicas e estes se viram em um imbróglio com novas responsabilidades e enormes constrangimentos para as gerir de forma eficiente. Em causa, está a clarificação do papel do Estado na sociedade que é o pilar de toda a reforma da gestão pública ao aprofundar o grau de democracia e de equidade social das medidas de Administração Pública (FONTOURA; FERNANDES, 2015, p. 160). O modelo tradicional de Administração Pública foi posto em causa. Deu origem a uma nova orientação em que os cidadãos estão no centro da reforma mediante um amplo programa de modernização com vistas a reduzir as formalidades e aumentar a transparência administrativa (ARAÚJO, 2005, p. 3).

Portugal adotou e, ainda, adota várias estratégias na reforma da Administração Pública, mas realizar a simplificação administrativa e legislativa era imperativo para uma política de modernização administrativa da Administração Pública.¹¹ Coube à Secretaria de Estado da Modernização Administrativa (SEMA), a concretização de seis programas de simplificação e modernização administrativa: o Simplex, o Simplex Autárquico, Novo Modelo de Serviços Públicos, Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública e do Cartão de Cidadão, Sistema de Apoios à Modernização Administrativa, e as Redes de Colaboração na Administração Pública – Rede Interministerial para as Tecnologias de Informação e Comunicação (Rede TIC) e a Rede Comum de Conhecimento (RCC). Buscava-se, assim, mudar o modelo que existia de administrar para um modelo de

¹¹ Os propósitos de simplificação administrativa constituem, independente dos ditames comunitários, um dos princípios constitucionais da desburocratização e da eficácia relativos à organização e funcionamento da administração pública (art. 267.º, n.º 2 da CRP).

Administração Pública com serviços integrados em um balcão único centrados nos cidadãos e empresas, a simplificação de procedimentos e uso de tecnologias de informação com o intuito de oferecer decisões mais rápidas, em uma Administração transparente e melhor organizada e, ainda, integrar na estrutura tradicional a cultura de trabalho colaborativo e em rede, nos diversos níveis da Administração (local, regional, nacional e internacional) e com outros parceiros, públicos ou privados, com objetivo de realizar projetos conjuntos, definir orientações comuns e partilhar recursos e conhecimentos (MURTA, 2013, p. 22).

Assiste-se a uma nova visão em relação ao cidadão comum, assim como ao setor empresarial. Importante medida adotada para a agilização e desburocratização foi o Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (Simplex), que se distinguiu por combinar as políticas de administração eletrônica e de simplificação e propôs diferentes medidas centrados nas reais necessidades de cidadãos e empresas (CACHADA; AZEVEDO, 2006, p. 6).

Da mesma forma, com os mesmos princípios do Simplex, surge o Simplex Autárquico com enfoque no desenvolvimento de uma plataforma colaborativa em matéria de simplificação entre Municípios e entre estes e a Administração central, também, centrados nos anseios dos cidadãos e empresários.

1.2.1 Programa Simplex

A grande complexidade do aparelho administrativo do Estado transforma o combate à burocracia excessiva um constante desafio à boa governação, com incidência em todas as áreas ministeriais. Portugal não iniciou seu esforço em matéria de simplificação agora. Todavia, com o programa Simplex passou a realizá-lo de forma sistemática. Apresentou um programa ambicioso, com gestão transparente e necessária prestação de contas, expôs às organizações internacionais do qual faz parte e sujeitou-o a críticas e avaliações (MARQUES, 2009, p. 40).

No governo português, a coordenação do esforço de desburocratização, quer em relação ao nível das medidas gerais de simplificação administrativa que estão associadas,

na maior parte, à digitalização e às tecnologias da informação e da comunicação, quer ao nível das medidas específicas de melhor regulamentação/regulamentação inteligente (*better regulation/smart regulation*), cabe à área da Modernização Administrativa. É servindo-se dessa área que Portugal assume, como é possível constatar em diversos relatórios internacionais, notório perfil reformador e, em alguns casos, posição de liderança, nomeadamente em relação às medidas de simplificação por via do governo eletrónico (PORTUGAL, 2015c).

Em cumprimento aos objetivos estabelecidos na Agenda de Lisboa, da UE, referente ao crescimento económico e criação de emprego, Portugal investiu na criação de um ambiente de negócios mais atraente, por via da melhoria do desempenho do setor público. Assim, a partir de 2006, pôs em execução, em carácter prioritário, uma série de programas integrados de simplificação administrativa e de administração eletrónica extremamente ambiciosos: os programas Simplex.

Esses programas, únicos entres os países da OCDE, foram objeto do maior interesse público do país, visaram a melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços públicos prestados aos cidadãos e às empresas, melhorando a competitividade por meio de um melhor enquadramento regulatório (OCDE, 2009, p. 13).

Coube, em um primeiro momento, à UCMA¹² promover a definição de estratégias e orientações, bem como o acompanhamento da execução das reformas, com o objetivo primordial de concretizar a simplificação dos processos administrativos. Constituíam-se como uma plataforma de articulação de diversas entidades e instrumentos destinados a promover mudança de cultura na Administração pública, mediante etapas sucessivas e articuladas. Essa função dinamizadora da cooperação entre Ministérios e serviços públicos permitiu a implementação do Programa Simplificação Administrativa e Legislativa (Simplex) que buscou as medidas céleres e eficazes às necessidades de cidadãos e empresas (CARAPETO; FONSECA, 2006, p. 34).

A partir de 2007, a coordenação e acompanhamento do programa passou a ficar a cargo do Gabinete da SEMA, com o apoio técnico da AMA¹³. A AMA constituiu mais um

¹² A UCMA foi criada por meio da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 90/2005, de 13 de maio.

¹³ A AMA foi criada em 2007, no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), e resultou da extinção, por fusão, Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão (IGLC), da Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P. (UMIC), no domínio da administração eletrónica, e

sinal claro do imperativo para concretizar na prática a modernização da Administração Pública Portuguesa. O objetivo é garantir a continuidade de iniciativas já encetadas nesse domínio, como é o caso do Programa Simplex, que tem como base o uso das TICs (FONTOURA; FERNANDES, 2015, p. 160).

Assim, fazer uso das tecnologias sem prévio esforço de simplificação poderia deixar escapar a oportunidade de eliminar ou reduzir procedimentos desnecessários. Do mesmo modo, a simplificação não poderia desperdiçar as potencialidades que as novas tecnologias oferecem para alcançar níveis maiores de produtividade. Isto posto, uniram-se as políticas da administração eletrônica e da simplificação no mesmo programa, nas mesmas iniciativas. Como retrata Marques (2009, p. 43): “O programa Simplex é ainda a marca da uma aliança entre a administração eletrônica e a simplificação, que passaram a ser vistas como duas faces da mesma moeda. A tecnologia oferecendo à simplificação os instrumentos necessários para que esta passe da letra da lei aos procedimentos; e a simplificação tornando muito mais visível o valor acrescentado da tecnologia para a eficiência administrativa, para o trabalho em rede e para a qualidade do serviço público.”

Nesse contexto, em março de 2006, foi lançado o primeiro programa Simplex (Simplex’06). Assumido como um “programa em construção”, determinou que os serviços públicos realizassem levantamentos de suas interações com os cidadãos e, também, com as empresas, avaliassem os custos e os encargos de cada uma delas e questionassem a sua pertinência. Pretendiam, assim, definir quais seriam as medidas concretas para eliminar certidões; desmaterializar formulários; reduzir a burocracia associada a procedimentos com a eliminação dos procedimentos e formalidades desnecessárias; facilitar o acesso aos serviços públicos; e consolidar e harmonizar regimes jurídicos com menor custo de interação tanto para empresas e cidadãos quanto para dentro da própria Administração (ver Anexo C) (PORTUGAL, 2011a).

Respondia aos objetivos de simplificação administrativa de reduzir os custos de contexto e favorecer a competitividade e melhorar a qualidade dos serviços públicos por meio de dois mecanismos: (i) reengenharia de processos e (ii) administração eletrônica e

do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, I.P. (IAPMEI), no que respeita à gestão da rede de Centros de Formalidades de Empresas (CFEs), atualmente designados por Lojas de Empresa (PORTUGAL, 2011a).

simplificação.¹⁴ Quanto à reengenharia de processos, os objetivos eram tornar as exigências burocráticas proporcionais ao risco; rever e suprimir as formalidades desnecessárias e diminuir o tempo de resposta; e pedir, apenas, a informação indispensável e de uma só vez. Designadamente à administração eletrônica e simplificação, esta foi conseguida por intermédio da desmaterialização, ao disponibilizar informação e padronizá-la, com maior transparência e melhor avaliação e gestão da qualidade do serviço, bem como mediante interoperabilidade, ou seja, a partilha de informação e desenvolvimento de serviços integrados ao possibilitar ao cliente que se identifique e dê a informação de uma única vez (BRANCO, 2012, p. 10).

O Simplex'06 realizou 333 medidas, distribuídas em 6 vertentes, delineadas em sua primeira edição: eliminação de certidões (101), desmaterialização (108), simplificação/desburocratização (81), desregulamentação (7), facilitação do acesso aos serviços públicos e harmonização e consolidação dos regimes jurídicos (15).

Procurou estimular os serviços públicos a fazer monitorar permanente suas interações com os cidadãos e as empresas, a avaliar os custos e os encargos delas e a verificar sua pertinência. Exigiu a participação dos diferentes organismos públicos e os mecanismos de consulta e de audição dos cidadãos e das empresas. E buscou identificar os impedimentos legais e burocráticos, dar coerência e consistência às medidas de simplificação e reformular os ambientes legais, regulamentares e administrativos (PORTUGAL, 2006).

Por se tratar de um programa inovador, o Simplex'06 não teve a presunção de querer se consagrar com um programa perfeito, e nem tão pouco a pretensão de identificar e esgotar todas as medidas de simplificação. Centrou-se, sobretudo, em preocupações de pedagogia interna, sem o intuito de obedecer a uma arquitetura acabada e precisa, estabelecida em estruturas rígidas e em articulações milimétricas entre as medidas que incluiu.

Surge daí a necessidade das edições seguintes, as quais foram lançadas sucessivamente e com periodicidade anual. As vertentes descritas no Simplex'06 foram

¹⁴ Consistia em um programa que inclui a simplificação administrativa e legislativa, medidas de administração eletrônica que têm como objetivo reduzir encargos administrativos sobre cidadãos e empresas, por meio da eliminação de licenças, autorizações, vistorias e condicionamentos prévios para atividades específicas, ao substituí-los por ações sistemáticas de fiscalização a posteriori e mecanismos de responsabilização efetiva dos promotores (ALMEIDA, 2013, p. 44-45).

utilizadas para sistematizar as iniciativas, em conformidade como o método de simplificação. A motivação subjacente teve um propósito pedagógico em envolver as organizações e seus respectivos quadros de pessoal (PORTUGAL, 2011a).

O Simplex 2007 (Simplex'07) representou um salto qualitativo. Por seu turno, aprimorou o processo de seleção e de validação política das medidas e agregou as iniciativas segundo grupo alvo, tanto de cidadãos como de empresas (149 iniciativas destinadas aos cidadãos e 86 às empresas). Os critérios instrumentais do primeiro modelo de programa foram substituídos por critérios funcionais. Concentrou esforços em estabelecer e consolidar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas por meio da redução ou eliminação de processos e procedimentos inúteis ou redundantes. Por intermédio das medidas de simplificação, detectou e levantou obstáculos ao desenvolvimento das atividades econômicas, com vistas a facilitar o comércio, o investimento, a competitividade e a conseqüente geração de riquezas, sem pôr em causa a segurança jurídica de pessoas e bens (PORTUGAL, 2011a). A alteração foi originada por uma mudança de perspectiva, já que foi considerado mais viável que o programa Simplex “funcionasse do interior para o exterior” em direção aos grupos alvo, ao comunicar as medidas destinadas a cada um deles (OCDE, 2009, p. 38-39).

No Simplex 2008 (Simplex'08), introduziram-se os “acontecimentos de vida” como fundamental conceito organizacional. Agruparam-se as iniciativas individuais em núcleos de procedimentos relacionados com um acontecimento de vida (189 iniciativas), como por exemplo: nascer, estudar, voltar à formação, abrir um negócio, encerrar uma empresa, conseguir um emprego ou comprar uma casa. Essa alteração foi motivada pelo fato de a Administração Portuguesa ter compreendido que os meios empregados na simplificação não poderiam ser reduzidos a simples medidas isoladas, como a abolição de uma certidão em um contexto estático. A simplificação deveria ser orientada por uma visão global que buscasse a totalidade dos procedimentos relacionados com a experiência de um cidadão ou de uma empresa, por exemplo, ao constituir uma pessoa jurídica ou comprar uma casa (OCDE, 2009, p. 38-39).

Priorizaram-se os esforços já realizados, em particular no domínio da simplificação dos procedimentos de licenciamento, ao definir princípios e linhas de ação próprias, como por exemplo: a consolidação legislativa (ao evitar a publicação de atos

normativos, redundantes e complexos, com diferentes valores hierárquicos); a proporcionalidade dos encargos administrativos ao risco da atividade (com desgradação do controle das atividades de menor risco); a reengenharia e desmaterialização do procedimento, ao eliminar passos dispensáveis; o princípio do balcão único; o gestor do processo como único interlocutor do utente; a transparência e previsibilidade (disponibilizar respostas a questões frequentes, fluxogramas e simuladores de prazos e de taxas); a normalização e facilidade de acesso à informação (guias técnicos); o acompanhamento on-line do procedimento pelo requerente; a redução dos prazos de decisão; a dispensa de apresentação de informação que a Administração já possuir; a admissão de pedidos apenas quando devidamente instruídos; a consagração de mecanismos de incentivo ao cumprimento de prazos (deferimento tácito, devolução de taxas etc.); a monitorização e avaliação obrigatórias.

Somadas aos princípios e linhas de ação, com o intuito de diagnosticar as áreas prioritárias de intervenção, adotaram-se critérios de classificação das medidas. Separaram-se as medidas em 04 blocos por áreas prioritárias de simplificação, ao se considerar as interações mais frequentes das empresas e dos cidadãos com a Administração pública. No primeiro bloco, o foco estava em criar empresas, licenciar, credenciar, registrar, autorizar e iniciar a atividade. No segundo, gerir e expandir empresas e fazer negócios. No terceiro, concentravam-se a extinção de sociedades e atividades económicas. E o último e quarto bloco, dedicava-se ao lançamento e comercialização de bens. Assim, por exemplo, ao se levar a cabo a simplificação de um determinado processo de licenciamento não se fazia uma avaliação isoladamente, mas se levava em consideração o contributo dado à simplificação do processo de criação de empresas de um determinado setor (PORTUGAL, 2011a).

Para 2009, as medidas de simplificação foram direcionadas à área da saúde e, também, para aquelas que beneficiavam as pequenas e médias empresas (PME). Tanto no programa Simplex'09 quanto no Simplex'10, houve a continuidade dos objetivos de consolidação, desenvolvimento e avaliação das medidas de simplificação. A inovação trazida substituiu a classificação por blocos introduzida pelo Simplex'08 que representava as áreas prioritárias de simplificação, pela organização por eventos de vida, quando as medidas eram afetas aos cidadãos e empresas, e por áreas de gestão, quando as medidas eram direcionadas a melhorar a eficiência da Administração Pública. Em especial, o

Simplex'10 agregou aos objetivos de simplificação administrativa o propósito de se fazer mais com menos. Fomentou, assim, as iniciativas de cooperação entre serviços públicos de diferentes divisões e níveis da Administração, de partilha de recursos e de reutilização de capacidades já instaladas, de modo a obter maior racionalização e eficiência dos serviços públicos (PORTUGAL, 2011a).

O Estado desempenha um papel fundamental na criação de um ambiente favorável ao investimento, à modernização do tecido empresarial e à geração de emprego, mediante suas políticas públicas. Uma economia competitiva exige políticas públicas voltadas para a desburocratização, na redução dos custos, na transparência das obrigações das empresas frente ao Estado. A Administração Pública dos países da UE sabe do papel que deve desempenhar para promover o aumento da competitividade econômica com condições para que esta se desenvolva de forma sustentável, apoiada nos critérios de eficácia e de eficiência (REIS; REIS, 2005, p. 101). Entre 2006-2011, foram implementadas diversas medidas de simplificação administrativa e legislativa e de administração eletrônica com impactos muito positivos na vida das pessoas e das empresas (PORTUGAL, 2016).

Desde 2006, Portugal realiza um esforço admirável, num período relativamente curto, no desenvolvimento e implementação de políticas de melhor regulamentação, com iniciativas emblemáticas que resolveram problemas estruturais de regulação e reduziram os custos de contexto, sempre com uma taxa de execução anual superior a 80%. Cabe destacar que os avanços conseguidos nos serviços eletrônicos, não apenas em números de serviços, mas também nas suas funcionalidades e praticidade no uso, colocou Portugal em 1º lugar do *e-Government Benchmarking* em 2009 e 2011 (PORTUGAL, 2011a). Todas estas medidas são reconhecidas, hoje em dia, como parte fundamental de uma governança pública efetiva (SARMENTO; REIS, 2012, p. 51). Em 2012, o Programa Simplex, foi classificado em 2º lugar na 8.ª edição do *United Nation Public Service Awards*, o mais prestigiado reconhecimento internacional da excelência no serviço público (FONTOURA; FERNANDES, 2015, p. 160).

Destarte, decorridos 10 anos do primeiro Simplex, o Governo português prepara o lançamento de um novo programa para o biênio 2016/2017: o Programa Simplex'16. Visa a consolidar o triplo desígnio: mais crescimento, mais e melhor emprego e maior

igualdade. Para concretização desse programa, é necessário criar uma estratégia de desenvolvimento econômico e social que coloque a modernização administrativa como um dos pilares centrais, em que Estado, cidadão, empresas e associações sejam atores neste processo. Cabe destacar que a proposta desse novo programa inclui um concurso de ideias e projetos voltados à simplificação da Administração Pública, denominado Startup Simplex, aos quais serão apresentados em uma sessão pública, e as três ideias vencedoras farão parte do programa Simplex'16 e serão implementadas, com o apoio do Estado, até maio de 2017 (PORTUGAL, 2016).

Paralelamente ao Programa Simplex, em razão da necessidade de promover iniciativas de simplificação de várias autárquicas locais, algumas inclusive em colaboração com a Administração Central, sempre na persecução dos objetivos de facilitar vida dos cidadãos e das empresas, e ciente que diversas medidas de simplificação possuíam relação, diretamente, com Administração local, em 2008, o governo português iniciou o programa o qual foi designado por Simplex Autárquico.

1.2.2 Simplex Autárquico

A OCDE apresentou em seu Relatório (tornar a vida mais fácil para cidadãos e empresas em Portugal – Administração eletrônica e simplificação) resultados positivos em relação à simplificação administrativa. Entretanto, apesar de revelar um Administração Pública moderna propôs linhas de ação para aprimorar o processo iniciado, entre as quais se destacava a criação de um Programa Simplex mais abrangente, que pudesse acolher, além das medidas da Administração central, iniciativas municipais ou regionais. Uma política de simplificação, que almeja ser bem-sucedida, tem que alcançar todas as instâncias de governação (MARQUES, 2009, p. 53). Assim, fazia-se necessário o lançamento de um programa com os princípios e objetivos nos moldes do Simplex, entretanto voltado às autarquias locais. Com o intuito de responder a proposta feita pela OCDE, o governo português lança, em julho de 2008, o Simplex Autárquico.

O Simplex Autárquico possuía objetivos semelhantes ao Simplex (facilitar a vida aos cidadãos, diminuir os custos de contexto que sobrecarregam as atividades econômicas e modernizar a administração), mas preservava a autonomia dos municípios participantes.

Era fundamental a criação desse programa de simplificação, em nível de administração local, porque estão mais próximos da sociedade e a cobrança pela prestação de serviços públicos de qualidade é muito maior. Outra razão, foram os processos de descentralização que exigiram das autarquias locais capacitação para o desempenho das novas funções que lhes foram atribuídas. Além disso, algumas das principais medidas de simplificação e racionalização operadas em nível de administração central tiveram impacto direto na administração local, como nos casos da simplificação dos regimes de licenciamento de obras ou de atividades econômicas diversas (PORTUGAL, 2011b).

As autarquias exercem um papel fundamental em todo o processo de simplificação. São elas as responsáveis pela execução das medidas de simplificação desencadeadas pela Administração central, como a simplificação dos regimes jurídicos de licenciamento. É necessário realizar um esforço no *front-office* e monitorar a aplicação dos regimes estabelecidos para se certificar que os benefícios idealizados com o modelo de simplificação produziram o efeito esperado aos seus destinatários (MARQUES, 2009, p. 54).¹⁵

Independentemente dos objetivos e linhas de orientação que presidem às diferentes medidas de simplificação, elas podem ser agregadas em três medidas que estão relacionadas com o tipo de compromisso que os municípios assumem (individual ou coletivo) e com o tipo de agentes que as medidas envolvem (apenas da Administração local ou também da Administração central). São elas: medidas intersetoriais que exigem a colaboração entre a administração central e local (licenciamento urbanístico digital ou contratação pública, por exemplo); medidas intermunicipais, quando diferentes municípios assumem o mesmo compromisso durante o mesmo período (balcão de atendimento virtual); medidas municipais, quando são exclusivas de um município ou de uma freguesia (biblioteca municipal na *Web*) (PORTUGAL, 2009).

Começou por reunir medidas propostas, inicialmente, de nove municípios que tiveram o interesse em se envolver nesse projeto: Águeda, Cascais, Guimarães, Lisboa, Pombal, Portalegre, Porto, Redondo e Seixal. Ao final do primeiro, registrou-se a adesão

¹⁵ A redução dos encargos administrativos nas atividades econômicas que estão sujeitas à licença ou autorização foi uma prioridade comum a todos os programas Simplex. Destaques para a simplificação do regime dos instrumentos de gestão territorial, o qual eliminou formalidades inúteis; a revisão do RJUE; a simplificação levada a cabo na legislação ambiental; a revisão do regime das áreas de localização empresarial, entre outros. Mais recentemente, a simplificação do licenciamento industrial e a iniciativa LZ. Ainda o RJACSR. Todos seguem os mesmos desígnios de simplificação administrativa (BRANCO, 2012).

de mais 29 municípios que se juntaram aos nove fundadores, com 124 medidas concluídas. Na edição seguinte de 2009/2010, mantiveram-se os mesmos princípios e objetivos (facilitar a vida aos cidadãos, diminuir os custos de contexto que sobrecarregam as atividades econômicas e modernizar a administração) juntamente com o incremento do número de autarquias interessadas em aderir ao Simplex Autárquico no qual já se contabilizavam sessenta municípios. Juntos aceitaram o desafio e o compromisso conjunto que resultou em 291 medidas, individualmente ou com o apoio de comunidades intermunicipais (PORTUGAL, 2011).

A sua edição 2010/2011 contou com a participação de 121 autarquias, tendo sido inscritas 689 medidas de simplificação de âmbito municipal (da responsabilidade do Município proponente), 18 intermunicipais (da responsabilidade de vários Municípios) e 20 intersetoriais (cuja responsabilidade é partilhada entre a Administração central e as autarquias que aderem às medidas), totalizando 727 novas medidas de simplificação destinadas a Cidadãos e Empresas e de eficiência da Administração Pública (PORTUGAL, 2011).

O Simplex Autárquico é um programa que está sempre aberto à participação de qualquer autarquia interessada em desenvolver iniciativas de simplificação e de modernização administrativa, de âmbito municipal, que pode integrar ou deixar de integrar o programa a qualquer momento, pois é uma decisão própria e exclusiva da autarquia. Além da liberdade de participação, é característica do programa a liberdade de ação. A liberdade de ação pressupõe a escolha do modo, do tempo e dos ritmos de desenvolvimento e de aplicação das medidas, a possibilidade de aditamento das medidas, mediante acordo entre a Administração Local e Central, mesmo após a assinatura do respectivo protocolo e a independência na escolha dos parceiros (PORTUGAL, 2010b). Constatou-se, ao longo do tempo, que o incremento na adesão solicitada por vários municípios ao programa demonstra o reconhecimento, pelas autarquias, da importância de dispor de serviços mais simples e modernos de fácil acesso aos cidadãos e empresas.

A cultura administrativa não muda tão depressa como desejável e sobretudo apenas por força de lei. Ainda que constitua uma das mais desafiantes e difíceis tarefas em matéria de simplificação legislativa e administrativa, pois exige um trabalho em rede com as diferentes entidades envolvidas, a reforma dos regimes de licenciamento (industrial,

comercial, turístico e de obras) é incontornável. Para além da alteração legislativa, inclui a previsão de instrumentos que facilitem a sua aplicação, como, por exemplo, a desmaterialização do procedimento que une a simplificação legislativa e administração eletrônica. Simplificar pode significar a desgradação do regime para uma forma de controle menos exigente ou nem isso (MARQUES, 2009, p. 66-67).

1.3 E-GOVERNMENT, BALCÃO DO EMPREENDEDOR E DESMATERIALIZAÇÃO

A Administração Pública de vários países ao longo dos tempos deparara-se com forte pressão dos cidadãos devido aos problemas relacionados com a falta de qualidade, de rapidez, de transparência e da burocracia dos serviços públicos. Para responder a essas exigências, perante o desenvolvimento exponencial da *Internet* e das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), os Governos reconheceram as potencialidades dessa revolução tecnológica como instrumento para melhorar, coordenar e simplificar os seus procedimentos. Nesse sentido, foram difundidas políticas com o objetivo de promover a governação com o uso de ferramentas das TICs na busca de aumentar a eficácia, eficiência, transparência e qualidade dos serviços públicos, e, ainda, uma maior aproximação e participação dos cidadãos (BILHIM; NEVES, 2007).

As novas TICs têm sido aproveitadas pela Administração Pública no âmbito do respectivo funcionamento. São responsáveis por um conjunto de medidas e procedimentos designados, em termos genéricos, *e-Government*¹⁶. A utilização desses meios traz mais transparência aos serviços, torna-os mais eficientes e possibilita a racionalização dos respectivos custos (SILVA, 2010, p. 45).

A passagem de uma administração pública tradicional e burocrática para uma administração pública eletrônica (*e-Government*) tem sido uma bandeira dos governos em todo o mundo.

¹⁶ Não há ainda um consenso acerca da definição do *e-Government*. Ao se realizar a tradução literal de “*e-government*” resulta na expressão “Governo Eletrônico”. Contudo, por exemplo, Gouveia (2004, p. 20) ressalta que fazer uso desta tradução não corresponde totalmente à verdade: “De facto, o que se pretende englobar é mais do que o poder central, em especial o poder político. Desta forma, uma vez que se pretende incluir os serviços de regulação e demais órgãos da Administração Pública a designação de Administração Pública electrónica parece ser a mais adequada”. Entretanto, para efeitos desta dissertação, será adotado o termo mais amplo e genérico como definido pela Dr.^a Suzana Tavares da Silva.

Portugal não tem fugido a esta regra, em que pese a sua concretização efetiva ter demorado a acontecer, nomeadamente na utilização das novas tecnologias da informação e comunicação na prestação de serviços eletrônicos que correspondam às necessidades básicas da vida dos cidadãos e das empresas (APDSI, 2016).

Em nível de União Europeia, a temática do *e-Government* e a promoção dos seus potenciais benefícios têm sido objeto de muitos relatórios e estudos. Como exemplo desse interesse, foi adotado em 2002, pelo Conselho Europeu (CE) de Barcelona, o plano de ação *e-Europe*, que considera a disponibilização de informação por meio da *Internet* como um objetivo primordial para os países da União Europeia (SÁ; SINTRA, 2008, p. 65). Em 2002, esse plano de ação deu lugar ao *e-Europe 2005* apresentado em Sevilha e, em junho de 2005, o *e-Europe 2005* foi substituído pelo programa *i2010* (PORTUGAL, 2005).

Em matéria de *e-Government*, Portugal sofreu as pressões exógenas da União Europeia, na medida em que teve que efetivamente aplicar e concretizar todos os planos de ação definidos. Contudo, o país também empreendeu iniciativas, demonstrando elementos endógenos de mobilização (BILHIM; NEVES, 2007). O *e-Government* tem sido visto como um elemento chave para a modernização da Administração pública e para a melhoria significativa da qualidade dos serviços públicos. A reforma administrativa promovida não se deteve apenas a promover a simplificação legislativa. Como parte do processo de modernização da administração, avançou em direção ao Governo Eletrônico, com o objetivo de melhorar a qualidade e a comodidade dos serviços, além de reforçar os meios de participação ativa no exercício de cidadania.

Cabe ressaltar que o *e-Government* não se deve pautar apenas nas TICs, mas na sua utilização conjunta com mudanças organizacionais e novas competências, pois a aplicação das TICs, por si só, não assegura a realização dos objetivos pretendidos.

A ONU refere a existência de três tipologias possíveis de desenvolvimento do *e-Government*, mais concretamente: gerador de desperdícios (que não otimiza os recursos), inútil (capaz de otimizar a atuação operacional do estado, mas não produz efeitos expressivos sobre a prossecução dos objetivos prioritários) e significativo (otimizador da ação estatal, potencializador das capacidades da sociedade civil, incrementador das possibilidades de real participação política dos cidadãos e suporte de valores basilares). Destarte, apenas o último tipo é o desejável. É ainda crucial atentar que a implementação

do *e-Government* deve basear-se na aplicação dos princípios de boa governação (BILHIM; NEVES, 2007).

De certa maneira, o *e-Government* transforma-se na oportunidade que os Governos têm de impulsionar a reforma dos serviços em duas vertentes principais, em uma relação de causa e efeito. Por um lado, promover a reorganização de todo o *back-office* que sustenta o conjunto de serviços, com o surgimento de novos paradigmas de funcionamento e organização das instituições. Por outro, a definição de um novo *front-office* com a implementação de novos serviços e readaptação de antigos, com a disponibilização de novas formas de acesso à Administração Pública aos cidadãos (CAMPOS; MARQUES, 2005).

Com efeito, a RCM n.º 108/2003, de 12 de agosto, trouxe em seu preâmbulo a justificativa do Plano de Ação do Governo Eletrónico. A visão do governo eletrónico para Portugal consiste em posicionar o setor público entre os melhores prestadores de serviços do país. Para a concretização desse ideal, as entidades públicas devem focar no essencial: o cidadão individual (pessoas) e coletivo (empresas), os clientes dos serviços públicos.

O *e-Government* tem-se assumido como uma das marcas da modernidade da Administração, por permitir a realização de melhor composição entre os interesses públicos (ao possibilitar a reorganização dos serviços e a melhor afetação dos recursos, a eficiente circulação e interoperabilidade da informação, a introdução de sistemas de suporte à decisão) e os interesses privados (ao permitir uma maior margem de intervenção destes sem a imposição de encargos excessivos, por harmonizar os critérios de decisão e reduzir os tempos de tomada de decisão e por assegurar uma disponibilidade permanente dos serviços) (LOPES, D., 2013, p. 103-104).

Ademais, um importante contributo para uma administração eletrónica se obteve a partir da Diretiva Serviços. Além de estabelecer regras para a regulação e controle de um mercado de serviços integrado em termos de mercado único, trouxe consigo a obrigação legal de desmaterializar integralmente os procedimentos administrativos em um balcão único eletrónico dos serviços. O artigo 8.º da referida diretiva impôs aos Estados-Membros a obrigação de assegurar que todos os procedimentos e formalidades relativos ao acesso a uma atividade de serviços e ao seu exercício pudessem ser facilmente realizados, a distância e por via eletrónica, por meio do balcão único correspondente, e junto das

autoridades competentes relevantes. Em Portugal, o Balcão do Empreendedor foi criado em resposta à demanda da Diretiva Serviços, ponto único para os empreendedores do setor dos serviços que pretendiam iniciar uma atividade no mercado europeu.¹⁷

O Balcão do Empreendedor (BdE), inicialmente criado por meio da Portaria n.º 131/2011, de 4 de abril, e atualmente disciplinado pela Portaria n.º 365/2015, de 16 de outubro, revela-se, assim, como balcão único em três acepções diferentes, por ser aplicável: (i) a um conjunto alargado de atividades econômicas; (ii) ao exercício da atividade em qualquer lugar do país, sem prejuízo das regras próprias de âmbito local; (iii) e por concatenar em um só procedimento todas as áreas de intervenção administrativa aplicáveis, sejam elas de cariz econômico, ambiental, de segurança, entre outras.¹⁸

O desenvolvimento e manutenção do BdE é de responsabilidade da Agência para Modernização Administrativa I.P. (AMA), ainda que em colaboração com várias outras entidades públicas. As entidades públicas são responsáveis por alimentar o BdE com as informações necessárias para operacionalizar, por exemplo, os municípios. O BdE pode ser acedido diretamente ou, por via mediata, por meio de atendimento virtual assistido, ou seja, com a ajuda de um prestador de serviços das entidades parceiras. O atendimento digital assistido deverá estar disponível em balcões presenciais da Administração Pública ou em outras entidades que prestes o atendimento digital assistido (MARQUES et al., 2016, p. 122-123).¹⁹

Argumenta Lopes, D. (2012, p. 18-19) que o BdE traduz-se em um desiderato claro de simplificação. No entanto, a autora não atribui tal medida ao status de simplificação administrativa, mas sim de simplificação da atuação dos privados que não necessitam de se deslocar às entidades públicas competentes, em regra aos Municípios, para iniciar, tramitar e ver concluídos os seus procedimentos administrativos.

¹⁷ Reforça essa posição o CPA (DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro). Traz explicitamente em seu artigo 14.º os princípios aplicáveis à administração eletrônica, ao designar que órgãos e serviços da Administração Pública devam utilizar meios eletrônicos no desempenho de suas atividades, de modo a promover a eficiência e a transparência administrativa e a proximidade com os interessados. Também prevê em seu artigo 62.º, referente ao balcão único, o que deve ser proporcionado sempre que um procedimento administrativo possa ser iniciado e desenvolvido por meio do balcão eletrônico.

¹⁸ Cf. Portaria 365/2015, de 16 de outubro, que define o formato, características e mecanismos de tratamento da informação relevante para o exercício de atividades econômicas, mediante balcão único eletrônico, designado “Balcão do Empreendedor”, e revoga a Portaria n.º 131/2011, de 4 de abril.

¹⁹ Entendem as mesmas autoras que, com estes modelos e procedimentos de prestação de serviço, caminha-se para uma abordagem multicanal, ao se integrar múltiplos canais de interação (nesse caso o presencial e *Internet*) e ao manter um ponto de vista única e consolidada do cliente/utente, independente do canal escolhido por este.

Ademais, possui a funcionalidade de interligação com as demais plataformas informáticas que desmaterializam procedimentos administrativos, nomeadamente as que se referem à simplificação de procedimentos aplicáveis ao acesso e exercício de uma atividade industrial, de comércio, de serviços e de restauração.²⁰

A intenção de ligar o BdE a outros sistemas informatizados, designadamente os que suportam regimes mais complexos como o RJUE, o Sistema Integrado de Licenciamento do Ambiente (SILiAmb), o sistema de informação do Instituto de Mobilidade e dos Transportes (IMT), da Direção-Geral da Saúde (DGS), ou o sistema eletrónico relativo à utilização do espaço marítimo nacional, revela o bom princípio de simplificação e racionalização dos recursos públicos (MARQUES et al., 2016, p. 122).

Em geral, com vista a simplificar e desburocratizar o exercício de atividades no mercado europeu, a implementação desse diploma implica o reconhecimento da liberdade de prestação de serviços e de estabelecimento de qualquer pessoa ou empresa da União Europeia no território nacional, além de exigir a disponibilização de um balcão único com toda a informação necessária para o desenvolvimento da atividade em Portugal.²¹ A Diretiva Serviços é acima de tudo um instrumento de simplificação e desmaterialização de procedimentos que visam ao exercício de uma atividade (BRANCO, 2012, p. 21).

A difusão das TICs tem permitido uma crescente desmaterialização e automatização de processos administrativos. São várias as razões que levam as instituições a desmaterializar os documentos que suportam processos. Os benefícios das TICs são, designadamente: a passagem de uma abordagem setorial e hierarquizada para uma outra mais transversal e colaborativa; o compartilhamento de informação entre diferentes entidades da Administração; a agilização do procedimento de decisão suportado na comunicação eletrónica; a desmaterialização de toda a informação e da própria assinatura;

²⁰ Cf. Portaria 365/2015, de 16 de outubro, que define o formato, características e mecanismos de tratamento da informação relevante para o exercício de atividades económicas, por meio do balcão único eletrónico, designado “Balcão do Empreendedor”, e revoga a Portaria n.º 131/2011, de 4 de abril.

²¹ Os Estados-Membros podem, ainda, optar por criar “balcões únicos” eletrónicos, sem criar necessariamente uma infraestrutura física específica a qual os prestadores de serviços precisem se deslocar. Nessas situações, convém realçar a importância de organizar de uma forma clara toda a informação e procedimentos disponibilizados em sítios web ou em ferramentas eletrónicas similares, susceptíveis de prestar orientações compreensíveis sobre todos os procedimentos e formalidades relativos ao acesso e ao exercício das atividades de serviços. Os prestadores de serviços devem poder identificar facilmente todos os procedimentos e formalidades que correspondam aos seus pedidos em concreto e obter uma visão geral uniforme dos seus pedidos ou pesquisas em curso por meio destes “balcões únicos” de formato eletrónico. Por conseguinte, não basta os Estados-Membros incluírem uma simples relação ou compilação de ligações a outras páginas num sítio webcentral (COMISSÃO EUROPEIA, 2007).

e a facilitação da maior transparência da Administração para os cidadãos. O legislador português, ciente desses benefícios, comprometeu-se decididamente com os processos de desmaterialização na Administração pública e, sucessivamente, foram surgindo concretizações inequívocas de que estava no caminho certo (LOPES, D., 2013, p. 104).

O conceito de desmaterialização pode ter diversas acepções. Em sentido econômico, a desmaterialização é a dissociação entre o desenvolvimento econômico e o consumo de recursos naturais. É um movimento que decorre da ideia simples que se é possível viver melhor consumindo menos. Em termos jurídicos, o conceito é normalmente associado à substituição do papel por suportes eletrônicos. Usa-se menos papel, mas não se dispensa o suporte físico. No entanto, a produção, a difusão, o acesso ao Direito e a aplicação do Direito são agora digitais, eletrônicos, virtuais, telemáticos. Em um sentido mais amplo, a desmaterialização está associada: a teletrabalho (trabalho a distância, mediante meios telemáticos); a terciarização (recurso a prestação de serviços em detrimento de aquisições de mercadorias); a simplificação (redução da complexidade administrativa); e a desburocratização (dispensa de encargos administrativos desnecessários) (ARAGÃO, 2012, p. 161-164).

A desmaterialização obteve maior expressão na Administração pública portuguesa em nível central. Entretanto, revelou-se de forma mais discreta em relação à Administração municipal, principalmente nas áreas que parecem ser tão avessas à perda ou à redução da matéria como as que se prendem à definição e concretização de regras sobre a ocupação física dos solos.

Com efeito, o Simplex Autárquico assentou em experiências piloto em alguns municípios, que, todavia, não foram objeto de disseminação generalizada. Do mesmo modo, a mudança, introduzida ao RJUE, que apontava para a tramitação desmaterializada dos processos de gestão urbanística por via de um sistema informático (artigo 8.º-A), foi complementada pela Portaria n.º 216-A/2008, de 3 de março, que estabeleceu regras aplicáveis à tramitação em papel, em casos de indisponibilidade do sistema. Por consequência, a regra se tornou exceção, e diversos municípios continuaram a proceder com a tramitação administrativa que até então faziam (LOPES, D., 2013, p. 106-107).²²

²² A tramitação dos procedimentos previstos no RJUE é realizada informaticamente por meio de plataforma eletrônica e com a integração da plataforma eletrônica referida no n.º 1 com o balcão único eletrônico dos

No entanto, a desmaterialização apresenta-se com mais vigor em regimes que ousaram na simplificação de procedimentos. A introdução da mera comunicação prévia que consiste em uma simples declaração efetuada no BdE, com vista ao início imediato da atividade industrial, de comércio, de serviços e de restauração, publicidade ou a alguma ocupação do espaço público, impulsionou a administração Pública a modernizar-se e desmaterializar formulários e procedimentos para acompanhar as demandas da sociedade e, assim, reduzir o tempo de espera que, por vezes, ultrapassava o limite do razoável.

As transformações ocorridas nas instituições, sob o manto do *e-Government*, apontam na direção do aumento da eficácia na coleta, partilha e utilização da informação, com vista a reduzir a sistemática solicitação de dados junto aos cidadãos e empresas. Esse novo paradigma caracteriza-se por um setor público capaz de atender a seus usuários 24 horas por dia, sete dias por semana e de fornecer com maior celeridade informações e serviços.

Contudo, o processo não é de todo linear: a não aceitação do formato digital por parte de alguns intervenientes, que continuam a considerar o papel como verdadeiro original e o formato digital uma simples cópia, traz óbvias desvantagens, implicando existência de duas realidades paralelas: o formato analógico e o digital (CAMPOS; MARQUES, 2005). Assim, há um risco enorme e iminente de gerar uma burocratização eletrônica caso ocorra uma mera transposição de documentos em suporte papel para meios digitais de arquivamento ou a reprodução de procedimentos presenciais, agora informatizados (ROQUE, 2015, p. 282).

O governo eletrônico demonstra enorme potencial, mas por outro lado limitações e sérios desafios, principalmente de implementação e concretização. O sucesso de uma plataforma *e-Government* depende do uso que as pessoas dão às tecnologias e do impulso e

serviços a que se referem os artigos 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, com o BdE e com todas as entidades externas com competências para intervir e se pronunciar no âmbito dos procedimentos regulados no RJUE. A regulação se dá mediante portaria emitida por membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia, da administração local, da modernização administrativa e do ordenamento do território. Deve-se considerar a interoperabilidade com sistemas externos às integrações já presentes no Sistema Informático do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (SIRJUE), as plataformas já existentes na Administração Pública, nomeadamente a plataforma de interoperabilidade da administração pública e o previsto no regulamento nacional da interoperabilidade digital. Todavia, Oliveira e Lopes (2012, p. 113) chamam a atenção para o fato de que o BdE, no âmbito do regime jurídico do licenciamento zero, é um elemento essencial à plena aplicação do diploma, de modo a evitar o que sucedeu no RJUE, no qual a maior inovação introduzida pela Lei n.º 60/2007 – o SIRJUE, previsto no artigo 8.º-A – se traduziu, até o presente momento, no maior fracasso desta alteração legislativa.

inovação que os organismos lhe conferem. A tecnologia não é, portanto, a solução, é apenas parte dela (CAMPOS; MARQUES, 2005).

No setor público, as administrações públicas constantemente deparam-se com o desafio de melhorar a eficiência, a produtividade e a qualidade dos serviços prestados. Existe o consenso de que o uso das ferramentas de TICs nos processos da administração pública está intimamente ligado à nova configuração de administração pública, que conduz a uma organização: menos burocrática, mais flexível e mais econômica.

As tecnologias da informação e das comunicações podem desempenhar um papel central. Entretanto, cabe ressaltar que o foco principal deverá ser não só as próprias TICs, mas a utilização destas associada às mudanças organizativas e novas qualificações com vistas à melhoria dos serviços públicos, dos processos democráticos e das políticas públicas. É aqui que se situa o contributo potencial do *e-Government* (HENRIQUES, 2006, p. 21-22).

2 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DOS ATOS DE CONTROLE PRÉVIO NO RJUE

O RJUE, que disciplina os atos de controle prévio das operações urbanísticas, instituído segundo DL n.º 555/1999, de 16 de dezembro, regulou em um único diploma os regimes que estabeleciam os procedimentos de controle prévio das operações urbanísticas até então tratados em diplomas diferentes, quais sejam, o regime de obras particulares (DL n.º 445/1991, de 20 de novembro) e o que regulamentava as operações e loteamento e de obras de urbanização (DL n.º 448/1991, de 29 de novembro). Essa novidade permitiu ganhar em clareza e harmonia, além de obedecer a um desígnio de simplificação legislativa.

Entretanto, a versão originária do RJUE possuiu uma vida muito efêmera. Pouco tempo após sua entrada em vigor, teve sua aplicabilidade suspensa e voltou a produzir efeitos somente após alterações introduzidas pelo DL n.º 177/2001, de 4 de junho. Cabe-se ressaltar que, à época, havia a convicção de que o DL n.º 555/1999 era extremamente inovador, significativo e muito positivo no ordenamento jurídico português, mormente ao ramo do direito do urbanismo, razão pela qual optou-se por não revogar o diploma, mas sujeitá-lo a alterações que não prejudicassem a sua estrutura inicial, nem pôr em causa as suas opções de fundo (PEREIRA, 2002, p. 11).

Ocorre que, em 2007, após verificada a incapacidade do RJUE em cumprir com os ideais de simplificação e celeridade processual e constatadas as insuficiências no controle administrativo, por vezes redundante, fez-se necessária a edição da Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro. O novo diploma introduziu alterações a este regime, sem, contudo, modificar a sua essência. Novamente, o legislador optou por não promover a revogação do RJUE e realizar a edição de um novo e distinto regulamento, mas por efetuar uma adaptação na qual buscou se manter a matriz inicial do diploma.

Nova intervenção ao diploma foi inevitável. Assim, o DL n.º 26/2010, de 30 de março, modificou algumas normas do RJUE, para assim, dar continuidade e aprofundamento ao movimento de simplificação administrativa, impulsionada pela revisão de 2007, designadamente por meio da ampliação no âmbito das operações urbanísticas sujeitas a figura da comunicação prévia e da isenção de qualquer controle prévio da administração, por exemplo. Foi sob a influência de simplificação administrativa que

pairava pela Europa, sob vários domínios, em particular, sob o controle prévio das operações urbanísticas que influenciaram decisivamente a reforma do RJUE, operada pela Lei n.º 60/2007 e pelo DL n.º 26/2010 (CORREIA, 2010, p. 27-29).

Por fim, a mais recente alteração ao RJUE, o DL n.º 136/2014, de 9 de setembro, que procedeu com a mais recente alteração significativa no RJUE. Surgem em meio das grandes reformas do quadro legislativo no tocante à matéria de política de ordenamento do território e de urbanismo, bem como dos instrumentos de gestão territorial. Sobreveio à Lei n.º 31/2014, de 30 de maio (revogou a Lei n.º 48/1998, de 11 de agosto) que estabelece as novas bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo e precedeu a edição do DL n.º 80/2015, de 14 de maio, (RJIGT) que define 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 e tem por objeto desenvolver as bases da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

A nova versão do RJUE propõe um planeamento municipal mais estratégico e programático (ao apostar em sede de planos, exigirá conhecimento prévio do uso e utilização previstos para os terrenos e as suas especificidades e regras) capaz de reagir tempestivamente, às alterações e evoluções de contexto que permita assegurar ao promotor urbanístico um conjunto de normas e regras que o possibilite operar, com segurança, por meio do novo regime da comunicação prévia (CASTRO NETO, 2015, p. 11). Cabe ressaltar que o novo RJUE buscou o justo equilíbrio entre a diminuição da intensidade do controle prévio e o aumento da responsabilidade do particular e elevou a um novo patamar os controles prévios das atividades.

2.1 RJUE EM SUA VERSÃO ORIGINÁRIA

O RJUE, em sua versão originária, tinha por pretensão a simplificação dos procedimentos administrativos de licenciamento. Uma das suas áreas de eleição foi a regulamentação do controle prévio das operações urbanísticas desencadeadas pelos particulares. Entretanto, foi por meio do âmbito da regulamentação do controle prévio que

se tornou mais visível o propósito de simplificação dos procedimentos que o então decreto-lei visou a prosseguir. Conquanto tivesse reforçado o princípio da universalidade no controle prévio das operações urbanísticas, acabou por diminuir a sua intensidade quando comparado a regimes jurídicos anteriores. E, enquanto os antigos regimes jurídicos sujeitavam as operações urbanísticas ao prévio licenciamento municipal, mediante a designada licença, o RJUE assentou-se na distinção entre o procedimento administrativo de licenciamento (tradicional) e o procedimento administrativo de autorização (simplificado). Se por um lado o procedimento de licenciamento correspondia a uma estrutura clássica e já consolidada, por outro lado, o procedimento de autorização constituía uma novidade absoluta. Além disso, o legislador do RJUE previu ainda uma terceira via de procedimento administrativo, a comunicação prévia, com efeitos quase que imediatos, em que se adotava uma postura de controle urbanístico, de certa maneira, muito reduzido (VASQUES, 2013, p. 33).

Os antigos regimes jurídicos que regiam a realização das operações urbanísticas encontravam-se previstos em dois diplomas legais, designadamente: o regime de obras particulares (DL n.º 445/1991, de 20 de novembro) e o que regulamentava as operações e loteamento e de obras de urbanização (DL n.º 448/1991, de 29 de novembro). Eram, por vezes, incoerentes entre si e o procedimento administrativo previsto era excessivamente complexo e moroso que ultrapassava largamente os limites do razoável e, por fim, impunha um sacrifício desproporcional aos direitos e interesses dos particulares.

De fato, os procedimentos de controle administrativo eram muito semelhantes aos regimes constantes do DL 445/1991 e do DL 448/1991, o que conduzia a uma dispersão e duplicidade desnecessárias de normas legais. Não se justificava a manutenção de uma regulação formalmente autônoma sem motivo relevante para o efeito e com consequências desintegradoras, resultantes de algumas incongruências normativas. A regulação em um único diploma permitiu ganhar em clareza e harmonia e a unificação promovida pelo RJUE dos regimes, até então, tratados em diplomas diferentes obedeceu a um desígnio de simplificação legislativa, plasmado no preâmbulo, no mesmo sentido do que já havia ocorrido com o DL n.º 380/1999, de 22 de setembro²³, o qual estabeleceu o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT). A consolidação em um só

²³ Diploma revogado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.

diploma desses dois regimes jurídicos, ainda que não seja uma codificação integral do direito do urbanismo, o qual englobe em um único documento todos os mecanismos capazes de regular a elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial, constitui um passo importante e decisivo nesse sentido²⁴ (VASQUES, 2013, p. 16).

É necessário considerar que, contrariamente ao que se podia imaginar, o RJUE não resumiu a unificação em uma só as matérias reguladas pelos diplomas supramencionados. Não se limitou a tratar apenas do regime jurídico dos loteamentos urbanos e obras de urbanização e das obras de construção civil. Designadamente, ampliou o âmbito de aplicação para além daqueles dois diplomas. Para melhor compreensão, basta observar o ditame previsto na norma revogatória que incide, para além dos regimes ora mencionados, por exemplo, sobre o regime das medidas de tutela da legalidade urbanística (lei n.º 92/1995, de 9 de maio), bem como sobre as regras relativas à conservação do edificado que se encontravam no Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU). Assim, o RJUE não se restringiu a tratar das matérias que se encontravam no DL n.º 445/1991 e no DL n.º 448/1991, mas absorveu, também, outros regimes jurídicos dispersos e revogou as suas fontes anteriores (OLIVEIRA et al., 2012, p. 37).

O RJUE tratou de introduzir novos termos, conceitos e definições (operação urbanística, urbanização, edificação, alteração, ampliação, reconstrução etc.), atribuiu poderes aos municípios para regulamentar sobre a isenção de licença e autorização na realização de obras de menor relevância urbanística, instituiu a “autorização” como forma simplificada de controle prévio das operações urbanísticas e delineou um mecanismo de deferimento tácito, aplicável aos atos sujeitos a “autorização” o qual permitia o início da obra, ou da utilização, desde que efetuado o pagamento ou depósito das taxas (NÓBREGA, 2007, p. 23-24). Apresentou diferentes traços estruturais relevantes como o princípio da razão inversa entre a densidade do plano e a densidade do controle prévio, ao ponto de realizar distinção entre os planos de pormenor comuns e qualificados, e a razão entre a intensidade da operação urbanística e a extensão do controle prévio. Exemplo disso,

²⁴ A intenção do legislador ao elaborar o RJUE, certamente, foi de conceber um código do urbanismo, em que todas as questões relativas a este domínio jurídico, desde o planeamento à gestão, estivessem abrangidas de forma coerente e articuladas. E se de certa forma constituiu uma codificação parcial desta temática do direito, de alguma maneira pode ser visto como a semente de um futuro Código do Urbanismo português (VASQUES, 2013, p. 15 e ss).

estavam as obras de menor repercussão urbanística, ou cujo controle havia sido realizado em outro momento, as quais se beneficiavam de um exame menos complexo (FOLQUE, 2007, p. 40).

Logo, a distinção entre o procedimento de licenciamento e o de autorização fundava-se na diferenciação de densidade do planejamento, previsto para áreas onde era requerida a realização urbanística, acrescido do tipo de operação a realizar. Desse modo, poder-se-ia fazer uso do procedimento simplificado de autorização nos casos em que os parâmetros da decisão encontrassem definidos com precisão em plano concreto ou em prévio ato da Administração, ou ainda, desde que a operação a ser realizada estivesse enquadrada como escassa ou de nenhuma relevância urbanística. Assim, se o projeto apresentado estivesse de acordo os normativos vigentes, o requerente teria direito à autorização, pois o poder de apreciação da Administração municipal era vinculado. Destarte, as demais situações estariam sob o amparo do procedimento de licenciamento, isto é, aquelas situações em que os parâmetros e regulamentos não estivessem, ainda, definidos com precisão, a licença seria o ato de controle preventivo necessário realizado pela Administração no momento de apreciação dos projetos concretos, caso a caso. Com isso, possibilitava uma margem maior de discricionariedade por parte da Administração, o que não assegurava ao particular, automaticamente, o direito à licença (OLIVEIRA, 2001, p. 37).

Isso posto, quando os parâmetros urbanísticos se encontrassem suficientemente definidos em um plano ou ato anteriormente determinado pela administração, ou ainda quando a operação urbanística possuísse escassa ou nenhuma relevância, a regra geral do tradicional procedimento de licenciamento era substituído por um procedimento simplificado de autorização ou por um procedimento de comunicação prévia, mais célere que os demais procedimentos, e, certamente, a figura de maior importância no que se refere à simplificação administrativa.²⁵ O legislador português, inspirado em experiências

²⁵ Proceder à revisão daqueles regimes jurídicos e transformá-los em uma nova lei, contudo, sem pôr em causa a proteção dos bens jurídico-constitucionais ligados ao urbanismo, ordenamento do território, patrimônio cultural, ambiente entre outros somente se justificaria se alcançasse a almejada desburocratização e eficiência administrativa. O sistema proposto trouxe distinção entre as diferentes formas de procedimento não somente quanto a sua densidade de planejamento referente a uma determinada área onde se pretendia realizar uma operação urbanística, mas também o tipo de operação a ser realizada. Com fundamento nesses dois critérios, a intensidade de controle preventivo que a administração municipal realiza variaria em função do grau de concretização da posição subjetiva do particular perante determinada pretensão. Cf. preâmbulo do DL n.º 555/1999, de 16 de dezembro.

de outros ordenamentos jurídicos europeus, consagrou o procedimento de comunicação prévia de operações urbanísticas pela primeira vez por meio do DL n.º 555/1999, de 16 de dezembro, que aprovou o RJUE (MIRANDA, 2012, p. 466-467).

Assim, as obras de alteração no interior de edifícios não classificados ou suas frações que não implicassem modificações na estrutura resistente dos edifícios, das cérceas, das fachadas e da forma dos telhados, bem como aquelas que fossem dispensadas de licença ou autorização, mediante previsão legal municipal, tais como as obras de edificação ou demolição que, pela sua natureza, dimensão ou localização, tenham escassa relevância urbanística estavam sujeitas ao regime da comunicação prévia. Quando aplicável, a comunicação prévia devia ser endereçada ao presidente da câmara municipal, contendo a identificação do interessado e ser acompanhada das peças escritas e desenhadas indispensáveis à identificação das obras ou trabalhos a realizar, a sua localização, assinadas por um técnico legalmente habilitado e acompanhadas do termo de responsabilidade nos termos do próprio diploma.²⁶

A comunicação prévia, a qual se poderia chamar declaração prévia, tinha o título jurídico do lado do particular, pois a sua natureza jurídica do lado da Administração pública deve ser considerada um *nihil obstat* ou veto. Se, ao fim de trinta dias, não houvesse por parte do presidente da câmara municipal oposição à comunicação prévia, o particular tomava o silêncio administrativo como um *nihil obstat* e não como um deferimento tácito. O deferimento tácito é um ato administrativo e está sujeito a ser revogado ou declarado nulo, enquanto o simples silêncio perante a comunicação prévia não era um ato administrativo e, portanto, não estava sujeito à nulidade ou revogação. A comunicação prévia está sujeita somente a um poder de veto, cuja caducidade ocorria ao fim de vinte dias (FOLQUE, 2007, p. 112).²⁷

²⁶ Cabe ressaltar que nos casos em que a realização de uma obra dependia de mera comunicação prévia, a câmara municipal poderia, por meio do seu presidente, determinar se a mesma se enquadrava ou não à previsão normativa que definia a respectiva forma de procedimento, sujeitando-a, se fosse o caso, ao licenciamento ou autorização. Cf. preâmbulo da versão original do DL n.º 555/1999, de 16 de dezembro.

²⁷ Esta era uma das características nucleares do procedimento de comunicação prévia. Significava dizer que a atuação do particular se encontrava diretamente legitimada *ex lege*, sem necessidade de autorização por parte da Administração, isto é, sem que esta goze de um poder de autotutela declarativa. No entanto, caso a Administração, no exercício de suas atribuições de verificação, conclua que a pretensão urbanística deveria ser submetida a procedimento autorizativo, procedia à sua abertura oficiosa (MIRANDA, 2012, p. 466).

O legislador, ao optar por reduzir, de forma acintosa, a intensidade dos controles de caráter preventivo exercidos pela administração designou, por outra via, ao requerente e aos autores dos respectivos projetos maior responsabilização quando da utilização do procedimento da comunicação prévia. A dispensa de licença ou autorização não implicava diminuição dos poderes de fiscalização, ao contrário, resultava em um regime mais apertado de controle *a posteriori* e a obra poderia ser objeto de qualquer das medidas de tutela da legalidade urbanística previstas no diploma, para além da aplicação das sanções que coubessem ao caso.

Deve-se inferir que isso não significou um total apagamento da Administração. Se de um lado, em razão do aumento das responsabilidades imputadas aos particulares foi possível reduzir a intensidade do controle administrativo em determinadas operações urbanísticas, designadamente no tocante ao controle prévio, isso não resultava em menor responsabilidade da Administração. A Administração conservou os poderes necessários para fiscalizar as atividades desenvolvidas pelos particulares e assegurar que este irá se desenvolver no estrito cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis (MIRANDA, 2012, p. 467).

O processo de entrada em vigor do RJUE revelou-se um tanto quanto complexo. Ao vigorar a partir do dia 14 de abril de 2000, em um ambiente de incertezas, a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) havia comunicado aos municípios com base em um compromisso firmado junto ao Ministro do Ambiente e Ordenamento do Território, que este diploma não deveria ser aplicado e, dessa forma, o DL n.º 555/1999, de 16 de dezembro, foi suspenso, logo após sua entrada em vigor, pela Assembleia da República por meio da Lei n.º 13/2000, de 20 de julho até 31 de janeiro daquele ano. Posteriormente, a Lei n.º 30-A/2000, de 20 de dezembro autorizou o Governo realizar alterações ao DL n.º 555/1999, de 16 de dezembro, e prolongar a suspensão imposta até à entrada em vigor do decreto-lei a ser emitido ao abrigo daquela autorização legislativa (OLIVEIRA et al., 2012, p. 35-36).

A suspensão imposta não foi bem esclarecida e ficou a dever um conjunto de razões. De um lado, a argumentação geral foi que o período previsto de *vacatio legis* de cento e vinte dias era insuficiente para que a Administração se preparasse para correta aplicação da norma. Por outro lado, e, em especial por parte das Autarquias locais à

disposição de se opor à própria aplicação do diploma no terreno, pois se registrava a contestação substantiva a algumas das soluções previstas no diploma (PEREIRA, 2002, p. 8).

Acredita-se que a simplificação dos procedimentos administrativos consagrados no DL n.º 555/1999, de 16 de dezembro carregava consigo risco na diminuição dos controles prévios por parte da Administração em circunstâncias em que não se poderia justificar, por não haver cobertura por instrumento de gestão territorial suficientemente precisos e detalhados capazes de legitimar essa simplificação dos procedimentos administrativos. A figura da autorização permitia uma simplificação dos procedimentos administrativos, com redução dos prazos e, conseqüentemente, da possibilidade efetiva de intervenção em sede de controle prévio por parte da Administração. Entretanto, a utilização desse procedimento baseado em um plano de pormenor, independente do seu conteúdo, significava que a Administração ficava sem a possibilidade prática de intervir em determinadas operações urbanísticas por força de uma simplificação de procedimentos que podia não se justificar à luz do conteúdo concreto de determinado plano de pormenor. Isso porque, se por um lado existiam planos de pormenor rigorosos e completos, por outro havia os que eram vagos e imprecisos e que não justificavam a aplicação do procedimento simplificado. A questão central era saber se a simplificação de procedimentos administrativos, por força da figura da autorização, devia ter o âmbito que estava definido no DL n.º 555/1999, de 16 de dezembro na versão originária e, portanto, um problema substantivo e de maior acuidade (PEREIRA, 2002, p. 9-10).

Entretanto, o legislador receoso de que a realidade dos municípios se encontrava em descompasso com as inovações trazidas pela legislação, entendeu, por bem, promover, em um breve período de vigência do novo RJUE, alterações no âmbito de aplicação da figura da autorização, mediante DL n.º 177/2001.

2.2 ATOS DE CONTROLE PRÉVIO APÓS DL N.º 177/2001

A simplificação procedimental pretendida pelo legislador do RJUE, com a introdução da nova figura, o procedimento de autorização, não foi alcançada por várias razões. A publicação do DL n.º 555/1999 trouxe à tona as dificuldades e angústias em

todos os níveis da administração pública. O tempo decorrido se revelou suficiente para regulamentar várias matérias contidas no decreto originário e que continuariam previstas no DL n.º 177/2001 (SIMÕES, 2002, p. 38).

O RJUE, efetivamente, somente começou a vigorar após as alterações promovidas pelo DL n.º 177/2001, de 4 de junho, e apesar do preâmbulo desse normativo indicar que as alterações objetivavam proceder com mudanças pontuais, sem, contudo, afetar a estrutura e as opções de fundo que caracterizavam o diploma originário, houve alteração de sessenta artigos da versão inicial do RJUE, num total de cento e vinte e nove artigos. De modo geral, esta pode ser considerada a primeira grande alteração sofrida pelo regime em análise (MARCOS, 2015, p. 22-23).

As alterações introduzidas ao DL n.º 555/1999 por meio do DL n.º 177/2001 puseram em risco a existência da figura da autorização, bem como prejudicaram a própria distinção do conceito dessa em relação ao procedimento de licenciamento a princípio introduzido. O procedimento de licenciamento acabou por assumir um papel de destaque, apesar de ser mais exigente e rigoroso entre as operações urbanísticas previstas no diploma e se encontrava plasmado no artigo 4.º, n.º 2.

Com o advento DL n.º 177/2001 às situações sujeitas ao procedimento de autorização, acabaram por ser substancialmente reduzidas relativamente às previstas inicialmente. Enquanto a redação inicial do DL n.º 555/1999 previa que as operações de loteamento que fossem realizadas em áreas abrangidas por plano de pormenor estariam ao abrigo do procedimento de autorização, com a nova redação, somente estavam sujeitos à autorização os loteamentos realizados em área abrangida por plano de pormenor desde que estes contivessem as menções referidas nas alíneas *a)*, *c)*, *d)*, *e)* e *f)* do n.º 1 do artigo 91.º do DL n.º 380/1999 [cf. alínea *a)* do n.º 3 do artigo 4.º], ou seja, quando o plano de pormenor possuísse efetivamente um suficiente grau de concretização (OLIVEIRA, 2001, p. 37).²⁸

Com a redação dada ao artigo 4.º, n.º 2, alíneas *a)* e *c)*, o procedimento de autorização foi esvaziado, pois o tipo de operações urbanísticas enquadrada sob este

²⁸ Cf. Vasques (2013, p. 41): “As intimações no regime jurídico da urbanização e da edificação”. Com esta alteração o legislador buscou atender aqueles que comungavam com a visão de que havia planos de pormenor rigorosos e completos e, por vezes, outros vagos e imprecisos, de modo a não justificar a simplificação dos procedimentos que se desenvolviam em sua aplicação.

procedimento passou a residual, em termos quantitativos. Em sentido contrário, cresceu o procedimento tradicional de licença que manteve uma esfera de influência muito alargada (ver Apêndice B). Isso porque dos planos de pormenor que vigoravam à época e dependendo dos casos a que se aplicavam, normalmente, figuravam em seu conteúdo os tópicos previstos nas alíneas *a)*, *b)*, *d)* e *f)*, fosse servindo-se de elementos fundamentais, complementares ou anexos, fosse pelo seu regulamento, suas peças gráficas e escritas. Certamente, seriam suficientes para apresentar ou estabelecer essas menções. O problema residia na alínea *e)*, que tratava dos indicadores relativos às cores e matérias a utilizar, pois raros eram os planos de pormenor chegavam a tal grau de detalhamento prévio (SIMÕES, 2002, p. 42-43).

Naquela altura, poucos eram os planos de pormenor que se enquadravam como instrumentos viáveis aos ditames do DL n.º 177/2001, capazes de sujeitar os loteamentos urbanos ao procedimento da autorização e conseqüentemente acabou por submetê-los, em regra, ao procedimento de licenciamento (OLIVEIRA, 2001, p. 37). Assim, encontravam-se capitulados no artigo 4.º, n.º 3 o rol de operações urbanísticas sujeitas ao procedimento de autorização (ver Apêndice C). Além disso, houve o aditamento ao artigo n.º 31 do RJUE face ao rol de fundamentos de indeferimento do pedido de autorização e a conseqüente reconstrução do procedimento em torno da fase de apreciação municipal dos projetos apresentados pelo particular. Isso contribuiu para a modificação do modelo de controle administrativo das operações urbanísticas. Ou seja, a característica marcante do procedimento de autorização que era desnecessidade de apreciação municipal dos projetos de arquitetura e das especialidades, em face de uma definição pré-existente, em que reduzia as margens de indeterminação administrativa e permitia remeter o controle público para o momento imediatamente anterior à utilização, implodiu. Não era possível, de fato, indeferir o pedido sem antes o apreciar. Quaisquer que fossem os fundamentos de indeferimento, mesmo que por razões unicamente objetivas, uma vez que estes não eram aferidos na fase de apreciação liminar, o procedimento de autorização passou a comportar em sua tramitação, em caráter informal, uma fase dissimulada de apreciação municipal dos projetos de arquitetura e das especialidades mesmo que não tenha sido expressamente prevista pelo legislador (VASQUES, 2013, p. 42-43).

Em relação ao âmbito e procedimento administrativo, a comunicação prévia não sofreu mudanças que pudessem pôr em causa a sua existência. O instrumento inovador,

trazido na versão original do DL n.º 555/1999, de 16 de dezembro, não foi ameaçado pelas alterações propostas pelo DL n.º 177/200 e conservou a postura de controle urbanístico preventivo de caráter reduzido.

As alterações introduzidas ao RJUE pelo DL n.º 177/2001 prosseguiram com a intenção de realizar a simplificação legislativa e administrativa do regime de controle prévio das operações urbanísticas. Entretanto, ao descaracterizar a diferença inicial entre o procedimento de licenciamento e procedimento de autorização, anularam a simplificação procedimental ambiciosa. Na verdade, em 2001, manteve-se a “embalagem” mas desapareceu o conteúdo do procedimento de autorização (VASQUES, 2013, p. 46).

Além de outras alterações pontualmente introduzidas ao RJUE, posteriores a da redação dada pelo DL n.º 177/2001, de 4 de junho, destacam-se outras três modificações significativas: a promovida pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, outra pelo DL n.º 26/2010, de 30 de março e, por fim, a advinda da edição do DL n.º 136/2014, de 9 de setembro, sob o desígnio da simplificação legislativa e administrativa.

O almejado objetivo de simplificação administrativa fortaleceu-se com a reforma operada pelo RJUE mediante Lei n.º 60/2007. Na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 149/X, o legislador demonstra que a legislação a ser alterada foi incapaz de introduzir a simplificação, celeridade e rigor adequados ao licenciamento, face ao inadequado controle administrativo, por vezes redundante, na falta de coordenação entre as entidades intervenientes e na ausência de recursos tecnológicos de informação. Assim, fazia-se imperiosa a introdução de alterações que visavam à eliminação dos entraves injustificáveis ao cidadão e à agilização dos procedimentos. Alterações foram inseridas em consonância com o programa Simplex cujo objetivo se fundou nos ideais de simplificação administrativa e legislativa (CORREIA, 2010, p. 25).

2.3 ATOS DE CONTROLE PRÉVIO APÓS A LEI N.º 60/2007

Assim, após decorridos seis anos da reestruturação trazida ao regime jurídico da edificação e urbanização, operada pelo DL n.º 177/2001, de 4 de junho, o qual não alcançou a almejada simplificação administrativa pretendida pelo legislador, fez-se

necessário proceder alterações que promovessem maior agilidade aos procedimentos e facilitassem a vida do particular. A Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, procurou dar conta de algumas alterações ao RJUE, em especial, das que decorriam da regulamentação dos procedimentos de controle prévio, e conferiu, nesse âmbito, uma atenção particular ao procedimento de comunicação prévia e ao controle das operações urbanísticas promovidas pela administração pública (GONÇALVES, 2008, p. 14).

Tratava-se agora de uma simplificação procedimental, e não mais de uma simplificação administrativa, em concretização de uma medida do programa Simplex. Inicialmente buscou-se a eliminação do procedimento de autorização (embora não tenha ocorrido efetivamente) e gizou uma nova delimitação do âmbito de aplicação dos procedimentos de licenciamento e da comunicação prévia. Ademais, promoveu a diminuição do controle preventivo, porém em contrapartida reforçou a fiscalização municipal e impôs maior responsabilidade dos responsáveis pela operação urbanística. Isentou de qualquer controle preventivo ou de comunicação prévia as pequenas obras de escassa relevância urbanística, bem como as obras de conservação e de alteração interior dos edifícios ou de suas frações autônomas desde que não implicasse modificação das estruturas, das cérceas e das fachadas. Incluiu, ainda, a sujeição à simples comunicação prévia, sem necessidade de autorização municipal quando existissem instrumentos que disciplinassem de forma satisfatória as condições da construção a ser realizada. Somou-se a isso, a utilização de tecnologias da informação (OLIVEIRA et al., 2012, p. 41).

A redefinição no âmbito de aplicação dos procedimentos de controle preventivo das operações urbanísticas inverteu a lógica do regime anterior. Elegeu-se o procedimento de licenciamento como regra para todas as operações urbanísticas desde que não houvesse outro tipo de procedimento previsto ou que não fossem isentas de controle prévio (ver Apêndice D). Além disso, quase ocasionou a extinção do procedimento de autorização o qual se restringiu apenas à utilização dos edifícios ou suas frações autônomas (ver Apêndice E) bem como às alterações de utilização dos mesmos (artigo 4.º, n.º 4 combinado com artigo 62.º). O procedimento de autorização foi, praticamente, substituído na íntegra pela comunicação prévia.²⁹ Nessa medida, semelhante ao que ocorria outrora nos

²⁹ O procedimento de comunicação prévia incorporou ao âmbito de sua aplicação certos tipos de operações urbanísticas que, anteriormente, estavam sujeitas ao procedimento de autorização. Praticamente, o substituiu na íntegra a figura da autorização. Destarte, ficaram sujeitas ao regime da comunicação prévia

procedimentos de autorizações, o procedimento da comunicação prévia passou a ser empregado nas operações urbanísticas que se encontravam em áreas às quais os parâmetros aplicáveis se encontravam previamente definidos com certo grau de precisão que podia ser por meio de instrumento de gestão territorial, como no caso dos planos de pormenor; por ato administrativo que tivesse aprovado uma operação de loteamento ou uma informação prévia; ou ainda, em situação fática existente, como uma zona urbana consolidada (OLIVEIRA, 2010a, p. 152). Essa nova configuração dos modelos de controle prévio, delineou um papel residual ao procedimento de autorização e, em contrapartida, ampliou o papel do procedimento de comunicação prévia.

De certo que o procedimento de comunicação prévia possibilitava a redução da prática dos atos administrativos expressos e da burocracia, assim como progresso quanto à eficácia e celeridade processual e procedimental. Provavelmente, essa tenha sido a razão pela qual o legislador à época optou por alargar as operações urbanísticas sujeitas ao procedimento abreviado da comunicação prévia. A simplificação dos procedimentos de controle prévio passou pela redução do controle *ex ante* das operações urbanísticas ou até mesmo pela sua eliminação nos casos em que o mesmo não se justificava.

Nesse mesmo propósito de redução da prática dos atos administrativos e da burocracia, encontravam-se as operações isentas de controle preventivo, referidas nas alíneas a) e b) do artigo 6.º, as obras de escassa relevância urbanística identificadas no artigo 6.º-A e, ainda, as operações de destaque. Em causa, estão verdadeiras situações de isenção de controle municipal o qual se distingue das situações de dispensa. Sob a ótica jurídica, a dispensa presume a ideia de decisão administrativa, ainda que fundamentada por intermédio de regulamento municipal, enquanto a isenção decorre designadamente de lei e não de uma decisão administrativa. A esse propósito, as situações previstas nas alíneas a), b) e j) do artigo 6.º e as alíneas a) a f) do artigo 6.º-A correspondem as isenções enquanto a

as obras de reconstrução com preservação de fachadas (artigo 6.º, n.º 1, alínea c) e n.º 3), as obras de urbanização e remodelação de terrenos em áreas abrangidas por operações de loteamento (artigo 6.º, n.º 1, alínea d) e n.º 3), as obras de construção, alteração ou ampliação em áreas abrangidas por operação de loteamento ou plano de pormenor que atendiam aos requisitos constantes às alíneas c), d) e f) do n.º 1 do artigo 91.º do RJIGT (artigo 6.º, n.º 1, alínea e) e n.º 3), as obras de construção, de alteração ou de ampliação realizadas em zona urbana consolidada, que respeitassem os planos municipais e das quais não resultassem edificação com cércea superior à altura mais frequente das fachadas de frente edificada do lado do arruamento onde se integrava a nova edificação, no troço da rua compreendido entre as duas transversais mais próximas, para um e outro lado (artigo 6.º, n.º 1, alínea f) e n.º 3), assim como, a edificação e piscinas associadas a edificações principais (artigo 6.º, n.º 1, alínea g) e n.º 3) (VASQUES, 2013, p. 47-48).

situação tipificada na alínea g) do n.º 1 do artigo 6.º-A refere-se a situações de dispensa. Note-se, ainda, que embora não sujeitas a controle preventivo, as mesmas devem obediência às normas legais e regulamentares aplicáveis e estão sujeitas a controles sucessivos e às medidas de tutela da legalidade (OLIVEIRA et al., 2012, p. 118-119).

Quando ainda estava em curso a consolidação das propostas de 2007, eis que surge mais uma alteração de grande importância, nem tanto pelo seu conteúdo mas pela sua extensão. A terceira grande alteração foi promovida pelo DL n.º 26/2010, de 30 de março, em que se alteraram 40 artigos além de ter sido revogados vários dispositivos.

2.4 ATOS DE CONTROLE APÓS ALTERAÇÕES DO DL N.º 26/2010

O DL n.º 26/2010, de 30 de março, além de alterar diversos dispositivos do RJUE em vigor à época, deu continuidade e aprofundamento ao movimento iniciado de simplificação administrativa, designadamente por intermédio do alargamento do âmbito das operações urbanísticas sujeitas à comunicação prévia e às isentas de qualquer controle prévio. Assim sucedeu, por exemplo, com a substituição do procedimento de controle prévio de licença das operações urbanísticas realizadas em áreas sujeitas à servidão administrativa ou restrição de utilidade pública pelo procedimento de comunicação prévia (CORREIA, 2010, p. 27).

Evidenciou-se em seu preâmbulo que foram observados os efeitos positivos da simplificação, assim como identificados alguns lapsos que deveriam ser superados sempre com o objetivo de promover a simplificação administrativa. O legislador dedicou-se essencialmente às alterações normativas do RJUE, para a regulamentação autônoma do procedimento da comunicação prévia (MARCOS, 2015, p. 26). Com efeito, a comunicação prévia assumia uma posição de destaque no RJUE. Na esteira da simplificação administrativa e redução dos custos para os cidadãos, alargou-se o âmbito dos procedimentos sujeitos à comunicação prévia.³⁰

³⁰ Cabe-se destacar que nem toda ampliação no âmbito de aplicação do procedimento da comunicação veio por resultar em redução de custos ou simplificação administrativa para o cidadão. Exemplo disso, são os casos de alteração da utilização. De acordo com o artigo 4.º, n.º 5 estavam sujeitas ao procedimento de autorização a utilização dos edifícios e suas frações, bem como a alteração da utilização dos mesmos.

O legislador inverteu, novamente, a lógica do procedimento, até então, adotado e elegeu a comunicação prévia como procedimento de regra a que se encontravam sujeitas todas as operações urbanísticas não expressamente abrangidas pelo regime da licença (ver Apêndice F), autorização (ver Apêndice G) ou que estivessem isentas de controle prévio. Previu, ainda, a possibilidade de consultas no decorrer do procedimento, como consequências do alargamento do âmbito de aplicação desse procedimento às situações em que estivessem em causa servidões e restrições de utilidade pública. Situação manifestamente anômala em um procedimento que busca ser simples e rápido (MATOS, 2015, p. 140-141).

Os critérios para se determinar as operações urbanísticas que se enquadravam no regime da comunicação prévia, para além do tipo e da sua localização, eram a existência de instrumentos definidores dos parâmetros da operação urbanística em alvará de loteamento ou em plano de pormenor.

Entretanto, o interessado poderia requerer uma informação prévia de uma determinada operação de loteamento, em área não abrangida por plano de pormenor, ou obra de construção, ampliação ou alteração em área não abrangida por plano de pormenor ou operação de loteamento que contemplasse os aspectos delimitados no artigo 14.º, n.º 2, desde que favorável válida, excluiria a aplicação das medidas preventivas e a suspensão do procedimento de comunicação prévia (CORREIA, 2010, p. 54-55).³¹

Destinava-se a verificar a conformidade da obra concluída com o projeto aprovado e com as condições do licenciamento ou comunicação prévia. Quando não antecedida de obras sujeitas a controle ou alteração de uso destinava-se a verificar a conformidade do uso previsto com as normas legais e regulamentares e a idoneidade do edifício ou fração autônoma para os fins desejados. Entretanto, o artigo 4.º, n.º 4, alínea g) sujeitava as alterações de edifícios que envolviam obras não isentas de controle prévio ou que carecessem de consultas externas ao procedimento da comunicação prévia. Ora veja, se a intenção era tornar mais simples a vida do cidadão quando respeitante a operação de utilização de edifícios esta alteração levada ao RJUE operava contrariamente aos ideais de simplificação administrativa e redução dos custos, pois imputava ao interessado desencadear dois procedimentos distintos e, aparentemente, sucessivos para utilização de edifícios – a da comunicação prévia e de autorização – ambos como seus encargos fosse do ponto de vista da tramitação exigida fosse dos ônus (OLIVEIRA et al., 2012, p. 103).

³¹ Não se devia interpretar que o pedido de informação prévia limitava-se a estas situações embora fosse mais usual sua utilização quando havia a falta de planificação infraplano diretor municipal e ausência de regras de planeamento mais densas. Aliás, em muitas situações submetidas ao procedimento de comunicação prévia se justificava, plenamente, o pedido de informação prévia mesmo quando havia loteamento e/ou plano de pormenor. Nem sempre as definições dos parâmetros que constavam no loteamento ou nos planos de pormenor eram suficientemente didáticos ou dotados de precisão que, por vezes, não provocassem dúvidas ao cidadão comum e até mesmo nos empreendedores, no momento em que fossem realizar a operação urbanística pretendida (BATALHÃO, 2012, p. 57).

Em geral, eram operações urbanísticas que estavam sujeitas ao procedimento da licença. Todavia, a informação prévia favorável, face ao pedido apresentado tinha por efeito a sujeição da operação urbanística pretendida ao regime de comunicação prévia, desde que efetuada exatamente como foi apreciada, e dispensava, dessa forma, a realização de novas consultas externas.

A intenção do legislador foi fomentar o autocontrole realizado pelo promotor da operação urbanística. Nessa medida, encontravam-se os casos de isenção objetiva de licenciamento, presentes no RJUE, face às obras que devido ao diminuto impacto urbanístico poderiam ser realizadas pelos interessados sem necessidade de qualquer controle prévio. Não obstante, o procedimento de comunicação prévia que se afigurava como um modelo intermediário entre a sujeição das atividades privadas a um controle administrativo preventivo e a existência de um controle administrativo exclusivamente sucessivo, uma vez que a Administração conservou o poder de oposição ao início da atividade e, diante disso, a Administração não se distanciou completamente do procedimento administrativo de controle preventivo, ao contrário do que ocorreu nos casos de isenção de licenciamento (MIRANDA, 2012, p. 465).

Entretanto, há que se ressaltar que as operações urbanísticas isentas de controle preventivo continuavam a dever obediência às normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente aquelas constantes de instrumentos de planejamento municipal e normas técnicas de construção, bem como permaneciam sujeitas a controles sucessivos e suscetíveis de medidas de tutela de legalidade. É de se notar que a realização do controle a *posteriori* torna-se mais difícil visto que o poder público não possui ciência do início da sua execução e poderá, apenas, ter conhecimento e verificar sua adequação às normas aplicáveis, por vezes, quando a mesma se encontrar finalizada, o que inviabilizaria o recurso às medidas provisórias e menos danosas ao particular (OLIVEIRA et al., 2012, p. 136).

O DL n.º 26/2010 não introduziu alterações substanciais ao RJUE e limitou-se a reforçar as alterações promovidas pela Lei n.º 60/2007 designadamente ao papel das comunicações prévias enquanto procedimento de controle prévio das operações urbanísticas. Praticamente, todas as restantes alterações corresponderam a acertos e modificações de pormenor que visaram a conferir coerência às soluções legais já

consagradas em 2007 (OLIVEIRA et al., 2012, p. 43). Em 2014, surge a última e mais recente alteração ao RJUE considerada por muitos inesperada.

2.5 ATOS DE CONTROLE PRÉVIO APÓS DL N.º 136/2014

Por último, o DL n.º 136/2014, de 9 de setembro, procedeu à décima terceira alteração ao RJUE.³² Como previsto, alterou diversos dispositivos do regime e, em relação às versões anteriores, introduziu algumas novidades aos atos de controle prévio das operações urbanísticas que são importantes instrumentos jurídicos de execução dos planos municipais ou de gestão urbanística.

É, no âmbito do controle prévio das operações urbanísticas, que se procura harmonizar, em respeito às normas jurídicas urbanísticas, os interesses individuais, comunitários e sociais relacionados com a ocupação, o uso e a transformação do solo. O controle prévio das operações urbanísticas constitui um mecanismo indispensável para assegurar o cumprimento das normas urbanísticas no momento em que têm lugar as transformações do solo e, também, para garantir a harmonização entre todos os interesses conflitantes envolvidos nas ações de ocupação, uso e transformação daquele bem (CORREIA, 2010, p. 21).

O legislador de 2014 devolveu ao licenciamento na posição de procedimento supletivamente aplicável ao controle prévio das operações urbanísticas (ver Apêndice H). A autorização continua a apresentar-se como um procedimento de controle preventivo aplicável apenas à utilização de edifícios ou frações autônomas, entretanto agora está sujeita apenas a este procedimento de controle preventivo e não, também, à comunicação prévia (ver Apêndice I) (OLIVEIRA, 2014, p. 13-14).

Figura importante, integrada sob o ponto de vista sistemático na seção referente às formas de procedimento de controle prévio, a comunicação prévia envolve-se na mais significativa mudança introduzida na última alteração promovida no diploma. Isso porque, recentemente, interpretações feitas dos dispositivos relacionados à comunicação prévia em

³² Ressalte que esta foi a última alteração significativa do diploma em questão (14.ª versão). Entretanto, a versão mais recente é a décima quinta, na qual consta a retificação ao DL n.º 136/2014, de 9 de setembro, procedida pela edição da Retificação n.º 46-A/2014, de 10 de novembro.

vigor indicam que esta poderá ter deixado de ser um procedimento administrativo de controle preventivo e passa a corresponder aquelas situações de isenção de controle prévio administrativo.

De certo, que este é um tema controverso. Dada sua relevância e atual configuração frente às recentes alterações trazidas pelo DL n.º 136/2014, será analisada, detalhadamente, em um capítulo próprio, visto a relevância da figura no novo RJUE que segue uma tendência para simplificação dos controles administrativos ao exercício de atividades privadas na qual substitui-se o controle prévio por controle posterior ao início da atividade urbanística em razão do grau de risco que essa possa representar.

Assim, caberá a esse tópico concentrar-se apenas em fazer a distinção entre licença e autorização, bem como apontar algumas das suas principais aplicabilidades trazidas pelo novo RJUE.

2.5.1 Questão de ordem dogmática

Antes mesmo de se avançar para a análise em concreto da figura da licença ou da autorização, cabem considerações de ordem dogmática. Refira-se que o controle ou fiscalização de atividades privadas constitui uma das tarefas clássicas da Administração Pública. E nessa dicotomia entre público e privado, encontram-se as atividades públicas, reservadas e exercidas pelo poder público, e as atividades privadas, exercidas pelos particulares. Entretanto, existem casos em que, por força de lei, permitem à Administração Pública delegar ou conceder aos particulares exercício das atividades públicas. Nesses casos, o exercício das atividades pode ser atribuído a entidades particulares (concessionários), como se pode verificar nas atividades de gestão de sistemas de transporte público, de abastecimento de águas, de gestão de hospitais públicos, entre outros. Ressalta-se que, nesses casos, não há um controle público prévio da atividade privada, mas sim o exercício privado das atividades públicas. Além disso, pode suceder que uma determinada atividade pertença tanto ao setor público quanto ao privado. É o que ocorre, por exemplo, na educação, saúde e a exploração do serviço de televisão que conhecem um segmento público e outro privado. Por seu lado, o controle público prévio das atividades privadas é um instrumento de verificação dos requisitos legais para o

exercício de uma atividade privada. A verificação desses requisitos é para constatar se o exercício da atividade pretendida pelo particular se mostra compatível ou que pelo menos não afeta outros interesses juridicamente protegidos. O ato administrativo atesta essa verificação designada por autorização, e, por vezes, a lei atribui designações diferentes a atos com a estrutura típica de autorização: licença, permissão, acreditação, habilitação, entre outros. Em suma, a concessão surge com um ato jurídico que atribui ao particular a faculdade de exercer uma atividade pública e a autorização, por seu turno, surge como um ato jurídico que permite ao particular desenvolver uma atividade privada. Em ambos os casos, trata-se de atos jurídicos com conteúdo favorável que ampliam a esfera jurídica do destinatário (GONÇALVES, 2013c, p. 144-149).

Com efeito, os atos que concedem vantagens aos particulares distinguem-se em dois grandes grupos: as concessões e as autorizações. As concessões se encontram em um domínio próprio de atuação da Administração na medida em que está em jogo o exercício de poderes próprios da Administração, a exemplo das concessões translativas (concessões de serviços públicos) ou a criação, reservada a esta, de situações especiais de benefícios para os particulares, tais como, as concessões constitutivas, como as de utilização privativa de bens do domínio público. As autorizações visam, por iniciativa do interessado, a levantar proibições impostas pela lei ao exercício de uma atividade fora do domínio administrativo da entidade autorizante, própria da esfera do destinatário da autorização. As autorizações no âmbito das relações entre a Administração e os particulares distinguem-se, por sua vez, as autorizações constitutivas de direitos ou autorizações-licença (atos que constituem direitos em favor dos particulares em áreas de atuação sujeitas pela lei à proibição preventiva) das autorizações permissivas ou autorizações propriamente ditas (atos por meio dos quais a Administração permite o exercício, pelos particulares, de atividades correspondentes a um direito pré-existente, condicionado pela lei. Os atos autorizativos apresentam-se, desse modo, como atos da Administração por via dos quais esta procede a um controle preventivo, em nome do interesse público determinado, da atividade dos particulares (OLIVEIRA, 2015a, p. 64).

Em sentido rigoroso, a autorização é o ato administrativo que permite a alguém o exercício de seu direito ou poderes legais. A entidade autorizante possui um direito ou certo poder, mas o exercício deles está-lhe vedado antes que intervenha previamente o consentimento da Administração fundado na apreciação das circunstâncias de interesse

público que possam tornar conveniente ou não esse exercício. Trata-se do condicionamento de um direito particular ou do exercício de competência de um órgão ou agente da Administração. Já a licença é o ato administrativo que permite a alguém a prática de um ato ou exercício de uma atividade relativamente proibidos. Diz-se relativa à proibição quando a lei admite que a atividade proibida seja exercida nos casos ou pelas pessoas que a Administração permita. Aqui, portanto, o administrado não tem direitos, visto que em princípio a atividade é proibida. Entretanto, a Administração pode conferir o poder de exercê-la mediante licença (CAETANO, 2010, p. 459-460).

Cabe relembrar que a diferenciação entre o procedimento de licenciamento e de autorização feita na versão original do RJUE permitia relançar a questão doutrinária da natureza jurídica do ato administrativo que efetiva o controle preventivo das operações urbanísticas da iniciativa dos particulares: verdadeira licença ou autorização, questão que se encontrava estritamente relacionada com a de saber se os direitos de lotear, urbanizar e de construir eram ou não parte integrante do direito de propriedade dos solos (OLIVEIRA et al., 2012, p. 97).

De fato, aqueles que defendem o *ius aedificandi* como um componente essencial do direito de propriedade, o controle preventivo das operações urbanísticas assume a natureza de autorização (permissiva). Enquanto, para os defensores do *ius aedificandi* como um poder que acresce àquele direito, o controle prévio das operações urbanísticas é visto como uma verdadeira licença (autorização constitutiva de direitos).³³ Ocorre que, independentemente da corrente doutrinária em que se apoie, o *ius aedificandi* não possui autonomia visto que seu exercício dependerá do ato mediante o qual a Administração conferirá ao administrado aquele direito (GONÇALVES; OLIVEIRA, 1999, p. 28). É exatamente por isso que, em certo sentido, pode-se dizer que a questão fundamental é a de saber se o interessado tem um direito à licença (atribuindo a ela um direito novo ou não), questão que depende essencialmente da natureza vinculada ou discricionária da competência exercida pela Administração municipal, que, por sua vez, depende do tipo e

³³ No entendimento de Vasques (2013, p. 35 e ss.), a opção feita pelo legislador do RJUE, ao prever dois tipos de procedimentos administrativos diferentes para o controle das operações urbanísticas (licença e autorização), não parece ter subjacente qualquer tomada de posição acerca da questão de saber se o *ius aedificandi* é, ou não, inerente ao próprio direito de propriedade. Antes, a dicotomia autorização-licença foi adotada com o propósito de tornar mais célere o sistema de controle das operações urbanísticas e compartilhar as responsabilidades pelo funcionamento do sistema entre a Administração e os particulares.

instrumento de planejamento em vigor na área na qual se pretende realizar a operação urbanística (OLIVEIRA et al., 2012, p. 97).

Assim, o tipo e o grau de programação territorial são fatores determinantes para se definir a situação jurídica do proprietário, ou, geralmente, do titular do direito real. O âmbito da discricionariedade da Administração é menor, quando o plano em vigor se trata de um plano de pormenor, uma vez que este, ao determinar, previamente, que um terreno se destina à construção de habitações, ao fixar a sua implantação e altura, bem como o número de pisos, por conseguinte, torna o controle preventivo da Administração uma atividade quase totalmente vinculada. Nesses casos, pode-se afirmar que o particular goza de um verdadeiro direito que lhe foi outorgado pelo plano urbanístico. Entretanto, o mesmo não se pode afirmar se estiverem em causa planos diretores municipais e planos de urbanização, dado o seu conteúdo, em geral, ser mais abstrato (VASQUES, 2013, p. 36).

Ultrapassadas as questões de ordem dogmática, passa-se agora a analisar as figuras da licença e da autorização nos moldes do DL n.º 136/2014.

2.5.2 Licença e autorização

A redação inicial do RJUE, ao diferenciar o procedimento de licenciamento do de autorização das operações urbanísticas, tinha apenas em consideração a distinção doutrinária entre licenças e autorizações. A diferença assentava, então, na diferente densidade de planejamento vigente na área para a qual era requerida a realização da operação urbanística, acrescida ainda ao tipo de operação a ser realizada. Desse modo, o procedimento simplificado de autorização seria utilizado quando os parâmetros da decisão estivessem definidos com precisão em um plano concreto ou em um prévio ato da administração ou, ainda, quando da operação a realizar tivesse escassa ou nenhuma relevância urbanística, enquanto o procedimento de licenciamento teria lugar nas situações restantes. Desse modo, a autorização seria o ato de controle preventivo exigido naquelas situações em que as regras e parâmetros de apreciação dos projetos se encontrassem suficientemente definidos, com bastante precisão, podia-se dizer que, desde que o projeto apresentado não contrariasse essas normas, o particular requerente teria direito à autorização, sendo, nessa situação, o poder de apreciação da Administração municipal

vinculado. Por sua vez, a licença seria, em regra, o ato de controle preventivo necessário quando tais regras ou critérios não estivessem bem definidos. Obrigava à Administração apreciar os projetos concretos em consonância com a legislação urbanística vigente, porém resultava em uma margem de discricionariedade maior por parte do poder público, o que não garantiria ao particular automaticamente o direito à licença. Assim, na autorização ao contrário da licença, a posição subjetiva do particular estaria muito mais concretizada, por isso, haveria uma menor intensidade de controle preventivo por parte dos órgãos de controle (OLIVEIRA et al., 2012, p. 97-98).

Entretanto com as alterações de 2001, houve redução significativa do campo de aplicação das autorizações tendo posto em causa a sua subsistência. Para além desta diminuição substancial do âmbito de aplicação das autorizações, o legislador acabou por aproximar o tipo de controle efetuado pelos órgãos municipais no campo de ação do procedimento de autorização daquele que existia nos procedimentos de licença. Assim, não só as autorizações deixaram de corresponder a um procedimento com menor densidade de controle, como também não se podia mais afirmar que, nas autorizações, o direito subjetivo do particular se encontrava mais consolidado. O DL n.º 177/2001 optou por um caminho de reforço do poder de controlo prévio que a Administração pode exercer no caso das autorizações, procedimento atípico dessa figura (OLIVEIRA, 2001, p. 38). Em 2007, o legislador veio redelimitar o âmbito de aplicação dos procedimentos de controle preventivo das operações urbanísticas na persecução dos objetivos de simplificação e agilização dos procedimentos de gestão urbanística. Entretanto, essa intenção de simplificação dos procedimentos passava tanto pela redução do controle preventivo de operação urbanística ou mesmo pela sua eliminação nas situações em que o mesmo não se justificasse. A concretização desse desígnio traduziu-se na quase extinção do procedimento de autorização. Refira-se, ainda, que o procedimento de autorização foi praticamente substituído pela comunicação prévia, e assim, perdeu-se a distinção doutrinária entre licença e autorização à qual restou apenas para um só tipo de operações urbanísticas: a utilização dos edifícios (OLIVEIRA et al., 2012, p. 100-101).

Com o DL n.º 26/2010, a comunicação prévia assume o papel supletivo dos procedimentos de gestão urbanística. A licença passa a ser aplicável em casos específicos e a autorização restrita apenas à utilização dos edifícios ou suas frações, bem como a alteração da utilização dos mesmos. Nesse último caso, a autorização, quando precedida por obras,

tinha a finalidade atestar a conformidade da obra concluída de acordo com os projetos aprovados e com as condições do licenciamento ou comunicação prévia (artigo 62.º, n.º 1). Quando não precedida de obras sujeitas a controle ou a alteração de uso, destinava-se a verificar a conformidade do uso previsto com as normas legais e regulamentares aplicáveis, bem como a idoneidade do edifício ou fração autônoma para o fim pretendido (artigo 62.º, n.º 2). Entretanto, o disposto na alínea g) do n.º 4 do artigo 4.º sujeitava ao procedimento de comunicação prévia as alterações quanto a utilização dos edifícios que envolvessem a realização de obras não isentas de controle prévio ou que fosse necessário proceder consultas externas. Na verdade, se a utilização de edifícios é uma operação urbanística, que se encontrava prevista na versão originária do RJUE, sujeita ao procedimento de controle, qual seja, licenciamento ou autorização, não se entendia por qual motivo, já que se buscava simplificar os procedimentos, submeter dessa forma o interessado a dois procedimentos distintos e sucessivos, de comunicação prévia e de autorização, com todos os encargos daí decorrentes para os interessados (OLIVEIRA et al., 2012, p. 103).

Com as alterações do DL n.º 136/2014, de 9 de setembro, o licenciamento se afirma como o instrumento de apreciação dos projetos de arquitetura. A administração municipal está essencialmente voltada para questões externas das edificações, ou seja, que causem impacto no ordenamento e não nas questões internas da edificação. Com efeito, basta haver uma declaração de responsabilidade dos autores dos projetos de arquitetura como garantia do cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, no que respeita aos aspectos interiores das edificações, que dessa forma, evita a apreciação prévia por parte do município, salvo quando formuladas nos termos do n.º 5 do artigo 10º. Além disso, estendeu a dispensa de apresentação de consultas, certificações, aprovações ou pareceres externos na câmara municipal aos projetos de arquitetura no procedimento de licenciamento, antes prevista para os projetos de especialidade (n.º 9, artigo 13.º). Ora, apresenta-se um tanto quanto questionável a inovação desse dispositivo quando está em causa o projeto de arquitetura, uma vez que este está sujeito à apreciação e decisão por parte da câmara municipal. É imprescindível acesso aos pareceres, autorizações ou aprovações para fundamentar o teor da decisão. Tanto é assim, que não se compreenderia a cominação com nulidade da emissão da licença em desconformidade com os pareceres, autorizações ou aprovações nos termos da alínea c) do artigo 68.º (OLIVEIRA, 2014, p. 29).

Quanto às autorizações, estas mantiveram a característica de procedimento administrativo de controle preventivo aplicáveis à utilização de edifícios ou suas frações autônomas. Todavia, agora, essa operação urbanística fica sujeita apenas ao procedimento da autorização e não, também, à comunicação prévia como era antes da alteração introduzida pelo DL n.º 136/2014. Constatou-se, assim, em interpretação aos n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º, que a utilização dos edifícios ou frações, antecedidas ou não de obras, sujeitas ou não de controle preventivo³⁴, passam a estar sujeitas ao regime da autorização.³⁵ No entanto, quando a solicitação de autorização ocorrer após a realização de alguma obra sujeita a controle prévio, esta se destinará a verificar a conclusão da operação urbanística, no todo ou em parte e se obra tiver sido executada de acordo com o projeto de arquitetura e arranjos exteriores aprovados, com as condições do respectivo procedimento de controle prévio, em conformidade com utilização prevista nas normas legais e regulamentares que fixam os usos e utilizações admissíveis, com a possibilidade de contemplar as utilizações mistas. Já no caso dos pedidos de autorização de utilização, de alteração de utilização ou de alguma informação constante de licença de utilização anteriormente emitida, que não sejam precedidos de operações urbanísticas sujeitas a controle prévio, a autorização de utilização de edifícios ou suas frações autônomas destinam-se a verificar a conformidade da utilização prevista com as normas legais e regulamentares que fixam os usos e utilizações admissíveis, bem como a idoneidade do edifício ou sua fração autônoma para o fim pretendido, podendo contemplar utilizações mistas.

A referência à ocorrência de obras sujeitas a controle prévio é bastante relevante, pois quando há obras é no âmbito do controle preventivo destas que se analisam os projetos e verificam sua adequação ao fim pretendido. Dessa forma, torna-se desnecessário proceder a essa avaliação autônoma em momento posterior. Basta, assim, no momento em que se pretende utilizar o edifício, verificar se a obra foi executada de acordo com o projeto de arquitetura aprovado pois, se estiver, este está adequado ao uso (OLIVEIRA, 2014, p. 31).

³⁴ As obras podem estar sujeitas ao procedimento de licenciamento (controle preventivo) ou a comunicação prévia (controle *a posteriori*).

³⁵ O artigo 2.º do RJUE traz, entre outras, a definição de edificação: “Edificação” é a atividade ou o resultado das obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de um imóvel destinado a utilização humana, bem como de qualquer outra construção que se incorpore no solo com caráter de permanência.

Foram inúmeras as novidades trazidas ao diploma em estudo, cabendo destaque a simplificação dos procedimentos de controle prévio que obedeceu a um propósito de simplificação administrativa e legislativa do programa Simplex. O legislador na busca da simplificação do regime regulatório e da celeridade nos procedimentos administrativos acabou por dar início a uma desgradação nos tipos de controle público prévio, em alguns casos até mesmo a isenção de qualquer tipo de controle, isso com base na relevância da operação urbanística.

3 COMUNICAÇÃO PRÉVIA

A importância das liberdades comunitárias na criação de um mercado único tem conduzido a edição de normas que eliminem os obstáculos que, por ventura, ainda possam existir nos Estados-Membros para facilitar seu livre exercício. A tarefa de eliminar barreiras diretamente mediante liberdades comunitárias, ou pela aplicação de jurisprudências, resultaria em um processo demasiadamente complexo porque requereria instrumentos complementares para permitir sua efetiva aplicação. Nesse sentido, a Diretiva 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, doravante denominada por Diretiva Serviços (DS), introduziu diversas medidas tendentes a viabilizar o desenvolvimento das atividades de serviços em um espaço sem fronteiras, onde estão garantidas as liberdades fundamentais de estabelecimento e de prestação de serviços previstos no Direito originário da UE. Isso implicou uma mudança de cultura administrativa. A regra geral pressupõe a liberalização dos serviços no âmbito de aplicação da diretiva. A sujeição de uma atividade de serviços ao regime de autorização requer o cumprimento de uma série de condições estabelecidas pelo Direito da UE. Deve ainda comportar uma adequada racionalização dos diferentes tipos de controles administrativos prévios que facilitem as liberdades econômicas e que, também, garantam a proteção daqueles interesses jurídicos relevantes que se enquadram dentro da noção de razões imperiosas de interesse geral (CUDOLÀ, 2012, p. 20-21).

O modelo proposto pela diretiva da UE está intimamente ligado à redução ou eliminação dos controles prévios das atividades privadas, mas não presume a abolição de requisitos, condições, pressupostos legais para o exercício das atividades privadas. Aliás, de forma aparentemente paradoxal, percebe-se, em certos casos, até um franco alargamento dos requisitos necessários para o exercício da atividade privada. Com rigor, o modelo instituído, também, não implica diminuição dos controles. O que está em causa é apenas a substituição dos tradicionais controles públicos prévios por um controle prévio de caráter privado, confiado aos próprios particulares (GONÇALVES, 2013a, p. 96).

Atualmente, sob forte influência do quadro geral de privatização de responsabilidades públicas e de reforço das responsabilidades privadas, os particulares têm sido conduzidos pelo Estado a desempenhar funções de controle de suas atividades, antes

confiadas apenas aos poderes públicos (MIRANDA, 2012, p. 447). O controle preventivo das atividades privadas, outrora atividade exclusiva da Administração Pública, gradualmente, tem sido transferido para a esfera dos particulares, em clara situação de transposição das responsabilidades públicas para os privados, quando interessados na promoção e desenvolvimento de suas atividades. Cabe à Administração Pública exercer o controle *a posteriori*, restrito ao controle e vigilância dos promotores das atividades, e assume a responsabilidade pública de garantia em substituição à responsabilidade pública de execução das tarefas (GONÇALVES, 2010, p. 100). O Estado não renuncia totalmente dos seus poderes de controle, mas opta pela diminuição da sua intensidade e é, nesse aspecto, que se evidencia um efeito simplificador (PORTOCARRERO, 2002, p. 33).

É, nesse contexto, que se insere a figura da comunicação prévia. Essa figura introduziu mudanças importantes nos procedimentos e rotinas administrativas e alterou, de forma significativa, as relações entre a Administração Pública e os particulares na medida que estes deixaram de poder requerer algo para passarem a ter de comunicar esse mesmo algo àquela. Forçaram a Administração a abrir mão da condição paternal que tradicionalmente assumia (LOPES, D., 2011, p. 8). O propósito da comunicação prévia não é o de desencadear um procedimento de controle prévio; corresponde, antes, ao dever do particular de informar à Administração que uma determinada atividade se vai iniciar. Aquela poderá vir a ordenar a suspensão ou a interdição do exercício da atividade, desde que verificado o desrespeito dos requisitos exigidos por meio de controles sucessivos ou posteriores (GONÇALVES, 2013c, p. 164).³⁶

De modo a implementar na íntegra os ditames oriundos da Diretiva Serviços, que representa uma das prioridades da Estratégia de Lisboa e que fixa como objetivos a melhoria dos níveis de emprego, de coesão social e de crescimento econômico sustentável, fez-se necessária a transposição dessa Diretiva para ordenamento jurídico português mediante edição do DL n.º 92/2010, de 26 de julho, enquanto medida integrada no Simplex'10 (MIRANDA, 2015, p. 498). Com efeito, definiu conceitos de comunicação prévia com prazo – “uma declaração efetuada pelo prestador de serviços necessária ao

³⁶ Deste modo, sempre que houver a constatação de descumprimento das normas legais ou regulamentares em vigor, caberá ao município adotar as medidas de reposição da legalidade. A comunicação prévia apenas faculta o particular a um procedimento mais célere e menos oneroso e, a depender do caso, não o sujeita à espera dos trâmites burocráticos por parte da Administração Pública, o que lhe permite iniciar a atividade pretendida sem que sejam necessários quaisquer atos permissivos.

início da atividade, que permita o exercício da mesma quando a autoridade administrativa não se pronuncie após o decurso de um determinado prazo” – e de mera comunicação prévia – “uma declaração efetuada pelo prestador de serviços necessária ao início da atividade, que permita o exercício da mesma imediatamente após a sua comunicação à autoridade administrativa” (MIRANDA, 2015, p. 498).

Como se pode constatar, há diferenças significativas entre estas duas figuras. A comunicação prévia com prazo depende de uma certificação ou de um ato da Administração, que corresponde à natureza de uma permissão administrativa, entretanto menos rigorosa do que uma licença. Já, a mera comunicação prévia corresponde tão somente a uma obrigação legal do interessado em informar à Administração, seja para efeitos de uma eventual fiscalização posterior, em que se verificará o cumprimento dos requisitos declarados pelo interessado, seja para simples efeito de liquidação de taxas. Não depende, nem exige, qualquer reação prévia da Administração e não possui natureza de permissão administrativa (OLIVEIRA, 2014, p. 18).

A gênese dessa figura se apoia, principalmente na simplificação administrativa e legislativa, mas também em um princípio cunhado no artigo 7.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)³⁷: o princípio da proporcionalidade. A Administração Pública deve adotar os comportamentos adequados com fundamentos no interesse público e assegurar que suas decisões que se oponham aos direitos subjetivos ou interesses dos particulares somente devam afetar essas posições na medida do necessário e em termos proporcionais aos objetivos a realizar.

As medidas adotadas devem ser proporcionais, no sentido de que os custos ou inconvenientes que delas resultam não podem ser notoriamente excessivos em relação ao fim público por elas realizado. As medidas não podem impor aos interessados um sacrifício absolutamente desproporcionado em relação à finalidade prosseguida, sobretudo se não forem acompanhadas de um significativo benefício para a coletividade (CORREIA, 2008, p. 683).

É servindo dessa lógica que o legislador pode proceder com uma desgradação dos tipos de controle público prévio para a realização, quer seja de uma instalação e execução de uma atividade comercial ou industrial, quer seja de uma operação urbanística

³⁷ Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

em relação ao eventual risco, que se pretende evitar. Isto é, outros interesses e valores que mereçam proteção não podem ser postos em causa, tais como, o ambiente, o ordenamento do território, a segurança e a saúde pública.

O controle prévio da Administração deve ser proporcional ao interesse público que se pretende tutelar. Se a realização de certa atividade envolver riscos, ainda que potencialmente, deve-se exercer o controle preventivo. Contudo, quando a salvaguarda dos interesses públicos em questão for compatível com um mero controle sucessivo, pode-se isentar do controle prévio o exercício de certas atividades.

Possibilita, desse modo, que a execução de determinadas atividades ou operações urbanísticas passem a estar sujeitas a uma comunicação prévia, em vez de depender de uma autorização ou qualquer outro tipo de permissão administrativa. Não significa, obviamente, a inexistência de observância às regras que assegurem a proteção dos interesses coletivos (MARQUES et al., 2014, p. 16).

Entretanto, a dimensão e alcance do princípio da proporcionalidade que se insere na desgradação dos atos de controle prévio faz com que se evidencie outro princípio: o da autorresponsabilidade³⁸. Alude, a esse propósito, a substituição do tradicional princípio da autoridade pública pelo princípio de autorresponsabilidade dos administrados. Em substituição aos tradicionais mecanismos de controle fundados em procedimentos de autorização prévia pelos poderes públicos, instituem-se formas de controle preventivo incumbidas aos próprios particulares que estejam interessados em executar determinadas atividades ou operações, as quais apresentem algum potencial de perigo e, assim, sua execução mantém-se condicionada e fora do acervo de operações urbanísticas livres (SAMPAIO, 2015, p. 115).

A redução nas formas de controle público preventivo e a sua, conseqüente, substituição pelo controle privado, em conjunto com os objetivos de promover a desburocratização e na simplificação administrativa, é que possibilita o surgimento de modelos de simplificação procedimental em que se enquadra a figura da comunicação prévia. E independente da configuração que aquela assumia – quer seja uma mera

³⁸ O princípio da autorresponsabilidade deriva diretamente da autonomia privada, ou seja, da autonomia de se impor normas de conduta e por elas se tornar responsável. Isto é, desde que a pessoa declare livremente sua vontade será responsável por ela, nos termos da lei. Ao declarar sua vontade, o indivíduo se autorresponsabiliza por ela (FIUZA, 2008, p. 405).

comunicação prévia, quer seja uma comunicação prévia com prazo – acabou por orientar a sistematização dos diversos diplomas do ordenamento jurídico português, que por vezes fazem uso dessas duas modalidades, em conjunto ou isoladamente.

3.1 (MERA) COMUNICAÇÃO PRÉVIA EM OUTROS REGIMES JURÍDICOS

Importante ressaltar que a comunicação prévia não é figura exclusiva somente do RJUE. Presente nas reformas de simplificação administrativa e legislativa promovidas pelo Estado português, é possível encontrá-la facilmente por diversos textos legais constantes do atual ordenamento jurídico nacional. A exemplo disso, tem-se o DL n.º 48/2011, de 1º de abril, que simplifica o regime de ocupação do espaço público, da afixação e da inscrição de mensagens publicitárias de natureza comercial no âmbito da iniciativa LZ, destinada a reduzir encargos administrativos sobre as empresas.

Com a inovação trazida pelo LZ, em regra, o procedimento tradicional de licenciamento foi substituído por uma mera comunicação prévia, o que resultou na simplificação da ocupação do espaço público, para determinados fins, habitualmente conexos com estabelecimentos de restauração ou de bebidas, de comércios de bens, de prestação de serviços ou de armazenagem e, também, do regime da afixação e da inscrição de mensagens publicitárias de natureza comercial, mediante a eliminação do licenciamento da afixação e da inscrição de mensagens publicitárias de natureza comercial em situações específicas.

Assim, basta uma simples declaração em um balcão único eletrônico da informação necessária à verificação do cumprimento dos requisitos legais para utilização privativa do domínio público para determinados fins (a instalação de um toldo, de um expositor ou de outro suporte informativo, a colocação de uma floreira ou de uma esplanada aberta, por exemplo) bem como para a afixação e inscrição de mensagens publicitárias de natureza comercial, em determinados casos, relacionados com a atividade do estabelecimento, sem prejuízo das regras sobre ocupação do domínio público. A utilização privativa do espaço público é regulamentada por critérios fixados pelos municípios que visam a assegurar a conveniente utilização pelos cidadãos e empresas daquele espaço, no âmbito da sua atividade comercial ou de prestação de serviços.

Antes do LZ, para instalar um toldo, colocar um tripé na porta para ementas ou uma floreira ou, ainda, colocação de mesas para serviço de esplanada era necessário obter várias licenças com um tempo de espera quase sempre longo. Existia um excesso burocrático, associado a alguma opacidade dos regimes jurídicos e à dispersão da informação. A demora por uma resposta, por fim, ocasionava a desmobilização da iniciativa econômica, incentivava a desistência do empreendedor ou, ainda, fomentava o incumprimento da lei e, conseqüentemente, a existência de inúmeras situações não licenciadas (MARQUES et al., 2014, p. 14-15).

Outro exemplo, é o SIR. O DL n.º 169/2012, de 1 de agosto, instituiu o SIR e trouxe consigo como objetivo central a mudança efetiva em matéria de licenciamento da atividade industrial. Reduziu as situações de controle prévio e reforçou os mecanismos de controle *a posteriori*, em um contexto de maior responsabilização dos industriais e entidades intervenientes no procedimento, quer seja em matéria de incremento da fiscalização, quer seja no domínio do regime sancionatório. Procedida a revisão do diploma, o recente DL n.º 73/2015, de 11 de maio, promoveu a redução e eliminação de formalidades, buscou a simplificação da instalação e exploração dos estabelecimentos industriais e ampliou o âmbito de aplicação do regime de mera comunicação prévia já em vigor a um número significativo de estabelecimentos.

O SIR possui a filosofia de que a complexidade do procedimento, que permite a instalação e execução de uma atividade industrial, deve ser proporcional ao potencial risco à pessoa humana e ao ambiente. E assim, classificou os estabelecimentos industriais por tipos (1 a 3); os do tipo 1 são aqueles estabelecimentos industriais que apresentam um risco potencial mais elevado e os do tipo 3 com menor grau de risco.³⁹

³⁹ A classificação dos estabelecimentos industriais é determinada em função do grau de risco inerente a sua exploração para a pessoa humana e para o ambiente, com conseqüências diretas na maior ou menor intensidade de controle pelo Estado. São três tipos: tipo 1, para as atividades de maior risco (v.g., sujeitas à Avaliação de Impacto Ambiental – AIA ou à Licença Ambiental); tipo 2, para atividades de menor risco ambiental e média dimensão (v.g., não incluídas no tipo 1, mas com números de trabalhadores superiores a 20 ou sujeita ao regime do comércio europeu de licenças de emissão de gases com efeitos de estufa); e tipo 3, para as empresas com 20 ou menos trabalhadores e limitada potência térmica e potência elétrica limitada (não abrangidas nos tipos 1 e 2). Trata-se de uma abordagem baseada no risco que leva em conta a sua gravidade e a probabilidade de seu impacto. Em decorrência disso, os estabelecimentos industriais enquadrados no tipo 1 ficam sujeitos a procedimento com vistoria prévia, que envolve a obtenção das licenças, autorizações, aprovações, registros, pareceres ou outros atos permissivos ou não permissivos de que dependa a sua instalação ou exploração, a emissão de um título digital de instalação, a emissão de um título digital de exploração e a realização de uma vistoria (art. 20). Sublinhe-se, ainda, a possibilidade nestes casos da realização da conferência procedimental (convocação das entidades públicas a consultar

Em síntese, os regimes procedimentais aplicáveis aos tipos 1 e 2 do SIR possuem a natureza de permissão administrativa, isto é, pressupõem a prática de atos que visam a possibilitar o acesso ou o exercício de uma atividade. Entretanto, aos do tipo 3, aplica-se um procedimento que permite o acesso ou exercício da atividade, basta para isso cumprir previamente uma obrigação de informar, ou seja, realizar uma mera comunicação prévia. É por meio desse procedimento que se configura, segundo o legislador, o designado LZ da Indústria (MARQUES et al., 2014, p. 73).

Ao contrário dos procedimentos de instalação e exploração com ou sem vistoria prévia (respectivamente, tipos 1 e 2), a mera comunicação prévia não possui natureza jurídica de permissão administrativa. Trata-se apenas de um dever legal de informar à Administração, uma vez que possui característica estritamente informativa, ou seja, nada mais é que uma mera formalidade descondicionante que o particular tem que cumprir para, de forma imediata, poder exercer a atividade em questão sem depender de qualquer reação da Administração para que a atividade pretendida possa ser iniciada ou exercida (ALVES, 2012, p. 42-43).

Encontra-se, também, a figura da comunicação prévia no DL n.º 49/2015, de 10 de abril, que estabelece o regime especial aplicável à adaptação de moinhos, azenhas ou outras infraestruturas hidráulicas equivalentes para produção de energia hidroelétrica. Versa em seu conteúdo os termos e as condições para se atribuir o respectivo título de utilização dos recursos hídricos com vista a produção de eletricidade, bem como sua articulação com o regime do acesso à atividade de produção de eletricidade que esteja sujeita aos regimes de comunicação prévia ou de registro prévio para produção destinada ao autoconsumo, nos termos da legislação aplicável.

Ao definir um regime simplificado e integrado para acesso à atividade de produção de eletricidade, a partir de fontes hídricas com potência de ligação igual ou inferior a 1 MVA, com o objetivo de injetar na rede pública a totalidade da energia

para uma reunião) a qual constitui um importante mecanismo de simplificação (art. 22). Os estabelecimentos enquadrados no tipo 2 ficam sujeitos a procedimento sem vistoria prévia, mas também envolve a obtenção das licenças, autorizações, aprovações, registros, pareceres ou outros atos permissivos ou não permissivos de que dependa a sua instalação ou exploração, bem como a emissão de um título digital de instalação e exploração (art. 30). Por último, os estabelecimentos de tipo 3 estão sujeitos a mera comunicação prévia (art. 33). As formas e a intensidade de controle são proporcionais ao risco apresentado: quanto menor o risco, mais flexíveis e menos intensas; quanto maior o risco, mais intensas e menos flexíveis (DAUDT D'OLIVEIRA, 2015, p. 58-59).

produzida, tornou-se possível mediante um requerimento único devidamente instruído, obter o título habilitante necessário para a exercício da atividade pretendida por meio da comunicação prévia.

Ou ainda, nos termos do DL n.º 153/2014, de 20 de outubro, que estabelece o regime jurídico aplicável à produção de eletricidade, destinada ao autoconsumo, quando produção de eletricidade, destinada ao autoconsumo na instalação de utilização associada à respectiva unidade produtora nas Unidades de Produção para Autoconsumo (UPACs), cuja potência instalada seja superior a 200 W e igual ou inferior a 1,5 kW ou cuja instalação elétrica de utilização não se encontre ligada à rede elétrica de serviço público está sujeita à mera comunicação prévia de exploração.

É possível, novamente, encontrar a mera comunicação prévia no RJACSR, designação dada pelo DL n.º 10/2015, de 16 de janeiro.

Oriundo da revogação em parte do LZ, reúne, em um mesmo diploma, o regime de acesso a atividades de comércio, serviços e restauração, fixa e regula os procedimentos de mera comunicação prévia, de autorização e de autorização conjunta, bem como a respectiva tramitação, em que se inclui a eletrônica por meio do BdE. Disciplina os requisitos gerais e especiais para o exercício de qualquer dessas atividades e ainda as regras sobre a organização e a gestão do cadastro comercial e regula, também, a utilização de domínio público no acesso e exercício das referidas atividades, assim como as regras sobre o seu regime sancionatório e preventivo. O objetivo principal do RJACSR é consolidar em um único diploma toda a legislação dispersa relativa ao comércio, serviços e restauração, e, simultaneamente, uniformizar conceitos e criar procedimentos padrão, sujeitos a trâmites de aplicação geral (MARQUES et al., 2016, p. 5).

Estabelece o rol de atividades (artigo 4.º) que estão sujeitas à mera comunicação prévia. Entretanto, há que se entender que este rol não é taxativo visto que no preâmbulo do DL n.º 10/2015, de 16 de janeiro, o legislador frisa que: “Na verdade, a regra geral prevista no presente Decreto-lei passa pela exigência de meras comunicações prévias, destinadas apenas a permitir às autoridades um conhecimento sobre o tecido econômico português. Assume-se, em contrapartida, uma perspectiva de maior responsabilização dos operadores econômicos, com um incremento de fiscalização e das coimas aplicáveis” (PORTUGAL, 2015a).

Assim, ainda que o normativo em apreço contemple uma lista das possíveis situações passíveis de sujeição à mera comunicação prévia, a ela estão sujeitas todas as atividades do RJACSR para as quais não está previsto um procedimento de autorização ou autorização conjunta. Ou seja, ao se tratar de uma atividade objeto do RJACSR que não esteja, nos termos dos artigos 5º e 6º sujeita, respectivamente, a autorização ou autorização conjunta, tal significa que está sujeita à regra geral da mera comunicação prévia (MARQUES et al., 2016, p. 77), a qual deverá ser apresentada ao município territorialmente competente por meio do BdE.

O exercício da atividade de comércio, serviços e restauração pressupõe, por vezes, procedimentos conexos. E por essa razão, a mera comunicação prévia para o exercício da atividade constante no RJACSR se articula com o RJUE. Sempre que para a instalação ou modificação de um estabelecimento comercial seja necessária a realização de obras sujeitas a controle prévio, os interessados têm de as desencadear (e obter os respectivos atos de controle preventivo, quando for o caso), em momento anterior à apresentação da mera comunicação prévia ou da submissão do pedido de autorização ou de autorização conjunta. Desse modo, o interessado deve inicialmente cumprir o disposto no RJUE para somente após dar cumprimento ao RJACSR. Curiosamente, nos casos em que para o exercício da atividade seja necessário realizar operações urbanísticas sujeitas à comunicação prévia, esta poderá ser feita em simultâneo com a mera comunicação prévia da atividade (MARQUES et al., 2016, p. 90).

Essas mudanças no procedimento de licenciamento ilustram a orientação de simplificação procedimental administrativa que vem sendo adotada em muitos setores do direito português e representam, ainda, uma tendência geral para a privatização de responsabilidades públicas e o reforço de responsabilidades privadas (GONÇALVES, 2008, p. 14).

O que está em causa é a abolição do modelo clássico de controle prévio, de natureza preventiva, delineado pelo princípio geral de proibição preventiva do exercício de atividades, sob reserva de autorização, que requer a emissão de um ato administrativo permissivo para efeitos de se levantar a interdição legal. Percebe-se a efetivação de um fenômeno cada vez mais presente nos ordenamentos jurídicos comunitários, nos quais ocorre a renúncia dos procedimentos de autorização e o abandono do modelo de controle

público preventivo pela substituição por um modelo de autocontrole privado compensado por um controle público sucessivo, de caráter estritamente repressivo (MARTINS, A., 2015, p. 91-92).

Quando se regula o exercício de alguma atividade privada, ou seja, quando a atividade é proibida ou condicionada ao cumprimento de determinados requisitos, esta deve sempre estar em concordância com o princípio da proporcionalidade entre o tipo de restrição introduzida e os riscos que se pretendem evitar. Traduzir este princípio na simplificação de um regime regulatório implica desagraduar o tipo de controle público sobre o exercício de certas atividades de menor potencial ofensivo, por exemplo, conduzir que o seu exercício seja completamente liberalizado ou passível de uma mera comunicação prévia (MARQUES; RAFEIRO, 2011, p. 16-17).

3.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA COMUNICAÇÃO PRÉVIA

Ao longo dos últimos anos, tem-se assistido à redução ou eliminação dos controles prévios das operações urbanísticas e a um concomitante reforço do controle ou fiscalização a posteriori das mesmas pela Administração (CORREIA, 2010, p. 22). Entretanto, não presume a abolição de requisitos, condições, pressupostos legais para o exercício das atividades privadas. Por isso, apostou-se em revigoramento do planejamento municipal mais programático e uma Administração Pública com conhecimento prévio do uso e da utilização de terrenos, as suas especificidades e regras.⁴⁰

A comunicação prévia foi ao encontro desse novo paradigma e assumiu um relevante protagonismo em diversas áreas da atividade administrativa com instrumento de uma maior assunção de responsabilidade pelos particulares no controle prévio ou preventivo das respectivas atividades privadas, com acentuada diminuição da intervenção da Administração nesse campo (MIRANDA, 2015, p. 827).

⁴⁰ Os planos municipais se propõem a otimizar o aproveitamento dos solos, pois constituem um instrumento idóneo para assegurar a compatibilização de todos os interesses que incidem na sua área de intervenção, seja diretamente ou mediante políticas de ordenamento do território estabelecidas em instrumentos de gestão territorial de âmbito regional ou nacional, a conjugar os interesses públicos setoriais dos entes públicos estaduais (MONTEIRO, 2008, p. 13).

Inicialmente utilizada de forma periférica, a comunicação prévia exerceu papel preponderante como instrumento a ser utilizado no controle prévio das operações urbanísticas, durante a vigência do DL n.º 26/2010, de 30 de março. Entretanto, após a significativa alteração ocorrida no RJUE, por meio do DL n.º 136/2014, de 9 de setembro, esta assumiu uma nova conformação. Surge o questionamento se a comunicação prévia ainda integra o rol dos instrumentos de controle prévio ou se assumiu a configuração de uma mera declaração que não exige nem depende de qualquer reação da Administração para que a atividade seja exercida. A depender da conclusão a que se chegar, poderá resultar em sua exclusão do âmbito dos procedimentos de controle preventivo das operações urbanísticas.

3.2.1 Comunicação prévia no RJUE, na versão no Decreto-lei n.º 177/2001

As alterações introduzidas ao RJUE pelo DL n.º 177/2001, de 4 de junho, em nada alterou o procedimento de comunicação previsto em versão original do RJUE que manteve âmbito e competências, bem como, a forma de procedimento nos mesmos termos. Assim, ao se abordar a versão do procedimento na concepção do referido decreto-lei, também se estará a fazer a abordagem dessa figura em sua versão originária.

A comunicação prévia restringia-se às operações de escassa relevância urbanística isentas de licença ou autorização, designadamente as obras de alteração no interior dos edifícios não classificados ou suas frações, desde que não alterassem as estruturas resistentes dos edifícios, das cêrcas, das fachadas e da forma dos telhados. As obras de edificação ou demolição que, pela sua natureza, dimensão ou localização, apresentassem escassa relevância urbanística, legalmente dispensadas dos procedimentos de licença ou autorização, também se sujeitavam ao regime da comunicação prévia (ver Apêndice J).⁴¹

⁴¹ O procedimento da comunicação prévia também poderia ser utilizado no caso em fossem realizadas em obras alteração ao projeto, desde que essa comunicação tivesse sido realizada com a antecedência necessária para que as obras estivessem concluídas antes da apresentação do requerimento de licença ou autorização de utilização. Isso porque o requerimento deveria ser instruído com termo de responsabilidade assinado pelo responsável pela direção técnica da obra, o qual declararia que a obra foi executada de acordo com o projeto aprovado e com as condições da licença e ou autorização e, quando fosse o caso, se as alterações efetuadas ao projeto estavam em conformidade com as normas legais e regulamentares. Cf. artigo 83.º, n.º 1, do RJUE.

A comunicação prévia deveria ser instruída com a identificação do interessado, acompanhada das peças escritas e desenhadas indispensáveis à localização e identificação das obras que se pretendia realizar, subscritas por técnico habilitado acompanhadas do termo de responsabilidade nos termos do RJUE e encaminhada ao presidente da câmara municipal.

Com efeito, no prazo de 20 dias, a contar da entrega da comunicação, a autoridade competente procedia com a apreciação liminar para verificar a existência de indícios evidentes de violação de normas legais ou regulamentares em face da pretensa operação urbanística, ou, ainda, se a mesma extrapolava o âmbito do procedimento da comunicação prévia. Caso constatasse a ocorrência de umas dessas causas, deveria determinar a sujeição da obra ao procedimento de licenciamento ou de autorização.⁴² Entretanto, se nada fizesse, após transcorrido o prazo de trinta dias da apresentação da comunicação prévia, poderia o interessado dar início a realização da operação urbanística.

Uma das grandes virtudes do procedimento da comunicação prévia residia na diminuição da prática de atos administrativos expressos e, como um todo, da atividade burocrática da Administração. Nessa lógica, permite aumentar a eficácia e a celeridade administrativa na forma de atuação do poder público, ao deixá-lo mais livre para apreciar as pretensões urbanísticas que realmente necessitavam de um controle prévio, que verdadeiramente fosse necessária à realização da ponderação entre os interesses públicos e os privados, no âmbito do procedimento de licenciamento.

Essa deve ter sido a grande razão que conduziu o legislador em 2007 a promover nova alteração no RJUE e ampliar o rol de operações urbanísticas submetidas ao procedimento “abreviado” da comunicação prévia (VASQUES, 2013, p. 57), pois na conformação dada no DL n.º 177/2001, de 4 de junho, esta, apenas, aplicava-se às obras de pequena importância urbanística.

⁴² “Característica deste procedimento era, como decorre do que foi descrito, a ausência de uma decisão final expressa, fosse em sentido favorável à comunicação do interessado, fosse em sentido desfavorável. Com efeito, sempre que no âmbito deste procedimento o presidente da câmara concluísse que a obra violava normas legais e regulamentares aplicáveis, determinava a sujeição do pedido a licenciamento ou autorização para que o mesmo pudesse ser devidamente apreciado e eventualmente objecto de indeferimento expresso” (OLIVEIRA, 2010a, p. 182 e ss).

3.2.2 Comunicação prévia no RJUE, na versão na Lei n.º 60/2007

O RJUE, alterado pela Lei n.º 60/2007, apresentou significativa modificação designadamente a temática dos procedimentos de controle prévio. No essencial, manteve-se o procedimento de licenciamento, mas a maioria das obras que antes estavam sujeitas ao procedimento de autorização passaram a ser submetidas ao procedimento de comunicação prévia e as obras que estavam sujeitas a este último procedimento ficaram isentas de licenciamento (MIRANDA, 2012, p. 475). As alterações introduzidas ao RJUE pela referida lei corresponderam a uma concretização do programa Simplex'07 cujo principal intuito consistia na simplificação procedimental e resultou, por um lado, na redução do controle preventivo de determinadas operações urbanísticas e, por outro, na própria eliminação deste controle em situações em que, no entendimento do legislador, este não se justificava (OLIVEIRA, 2009).

Com efeito, ficaram sujeitas à comunicação prévia, além das operações urbanísticas previstas no artigo 6.º, n.º 3⁴³ (Apêndice K), as operações urbanísticas referentes: as operações de loteamento em áreas não abrangidas por plano de pormenor, quando antecedidas de informação prévia favorável proferida nos termos do artigo 14.º n.º 2 (artigo 17.º, n.º 1, 2.ª parte); as obras de construção, alteração ou de ampliação em área não abrangida por plano de pormenor ou operação de loteamento, se antecedidas de informação prévia favorável proferida nos termos do artigo 14.º n.º 2 (artigo 17.º, n.º 1, 2.ª parte); as obras de urbanização, quando antecedidas de informação prévia favorável proferida nos termos do artigo 14.º, n.º 2 (artigo 17.º, n.º 1, 2.ª parte); os trabalhos de remodelação de terrenos, antecedidas de informação prévia favorável proferida nos termos do artigo 14.º n.º 2 (artigo 17.º, n.º 1, 2.ª parte); as obras de reconstrução sem preservação das fachadas, quando antecedidas de informação prévia favorável proferida nos termos do artigo 14.º n.º 2 (artigo 17.º, n.º 1, 2.ª parte) (VASQUES, 2013, p. 48).

Do mesmo modo, enquadravam-se as alterações à operação de loteamento que tivessem sido objeto de comunicação prévia (artigo 48.º-A), as alterações ao projeto aprovado, durante a execução das obras (artigo 83.º) a conclusão das obras inacabadas, mas que a licença ou admissão da comunicação prévia havia caducado (artigo 88.º) (CORREIA, 2010, p. 54-55).

⁴³ Remete as alíneas *c*) a *h*) do n.º 1 do mesmo artigo.

Não obstante, não se pode ignorar o disposto no artigo 6.º, n.º 1, que prescreveu o afastamento do procedimento da comunicação prévia, quando estivessem em causa obras em imóveis classificados ou em via de classificação ou, ainda, situados em zona de proteção de imóveis classificados bem como imóveis integrados em conjuntos ou sítios classificados ou em áreas sujeitas à servidão administrativa ou de restrição de utilidade pública. Nesses casos, as operações urbanísticas somente estariam sujeitas à comunicação prévia se fossem antecedidas de informação prévia favorável nos termos do artigo 14.º, n.º 2 (NEVES et al., 2009, p. 96).

O disposto no artigo 6.º prescrevia que estavam isentas de qualquer tipo de controle preventivo, dado o tipo de operação urbanística em causa (isenções de carácter objetivo), as obras de conservação (alínea *a*) do artigo 6.º), as obras no interior de edifícios (alínea *b*) do n.º 1 do artigo 6.º) e as obras referidas no artigo 6.º-A (por remissão da alínea *i*) do n.º 1 do artigo 6.º). Antes, na versão anterior do RJUE, à exceção das obras de conservação, as demais obras isentas de licença e autorização se encontravam sempre sujeitas à comunicação prévia (OLIVEIRA, 2009).

Quanto ao procedimento da comunicação prévia em seu novo figurino, tratado pela Lei 60/2007, era composto por uma fase preparatória a qual este se inicia mediante comunicação apresentada com recurso a meios eletrónicos e por meio de sistema informatizado próprio do município, dirigida ao presidente da câmara municipal, a qual deve ser acompanhada de diversos instrumentos instrutórios definidos nos termos do RJUE. O presidente da câmara municipal procedia, então, com a apreciação liminar, a qual verificava as questões de ordem formal e processual que pudessem obstar o conhecimento da comunicação prévia (CORREIA, 2010, p. 50).⁴⁴

Dessa apreciação liminar poderia resultar em um despacho de aperfeiçoamento da comunicação (no prazo de oito dias, quando constatada deficiências ou falhas supríveis) ou em um despacho de rejeição liminar da mesma (no prazo de dez dias, quando a pretensão fosse manifestamente contrária às normas legais). Na hipótese do despacho de aperfeiçoamento, o comunicante era notificado para, no prazo de quinze dias, corrigir ou completar o pedido. Nessa ordem de razão, a não satisfação dentro do prazo legal, implicava respectiva rejeição liminar (METELLO, 2008, p. 68). Caso, no prazo de vinte

⁴⁴ Qualquer que fosse a matéria, respeitante ao despacho de aperfeiçoamento ou ao despacho de rejeição liminar, poderia ser delegada nos vereadores, com faculdade de subdelegação (METELLO, 2008, p. 68).

dias contados da entrega da comunicação prévia, ou sessenta quando fosse necessário proceder consulta a entidades externas, se não houvesse despacho de aperfeiçoamento, nem rejeição liminar, presumia-se que esta estava corretamente apresentada e instruída.

Passadas as fases de saneamento e de apreciação liminar, dava-se seguimento às tarefas administrativas de verificação e de controle prévio pelos serviços competentes da câmara municipal. Era nesse momento em que se apreciavam as questões de legalidade da pretensão em face das normas legais e regulamentares aplicáveis ao caso em concreto (GONÇALVES, 2009, p. 95).

O presidente da câmara somente se pronunciava a respeito da comunicação se tivesse algo a opor quanto à realização da pretensão urbanística, por entender que a atuação projetada era ilegal, e assim, exercia um verdadeiro poder de veto. A ausência de rejeição nos prazos legais, consoante os casos, tinha um efeito permissivo, no qual o particular se via investido no direito de iniciar as operações urbanísticas, de acordo com o comunicado, sem se descuidar do respeito às normas legais e regulamentares aplicáveis. O silêncio do presidente da câmara municipal era visto como uma manifestação de vontade em sentido positivo, nada tinha a obstar ao desenvolvimento da atividade pretendida (VASQUES, 2013, p. 52-53).⁴⁵⁻⁴⁶

Miranda (2012, p. 466) afirma que uma das características nucleares do procedimento de comunicação prévia é de haver da parte da Administração um *nihil obstat* ou um poder de veto. A atuação do particular se encontra legitimada diretamente *ex lege*, sem que haja necessidade de intermediação do poder autorizativo da Administração, isto é, sem que esta utilize do seu poder de autotutela declarativa. Entretanto, no exercício de seus poderes de verificação esta conclua que a pretensão urbanística deveria ter sido submetida a procedimento autorizatório, procedia à sua abertura de ofício.

⁴⁵ Neste sentido, Gonçalves (2009, p. 97) prescreve que “a admissão ou, em termos equivalentes, a falta de rejeição da comunicação comporta um efeito permissivo e habilitados, uma vez que, por força da lei o interessado pode – ou seja, fica então habilitado a – dar início à execução das operações comunicadas (após o pagamento das taxas devidas)”.

⁴⁶ “II – Na comunicação prévia só existe dever de decisão (ou de pronúncia) caso a pretensão privada seja contrária à lei – ou seja, se a decisão for no sentido da rejeição da comunicação -, pois nesse procedimento administrativo não está prevista a emissão de uma decisão administrativa favorável, isto é, tal procedimento conclui-se com o esgotamento de um prazo (em regra de 20 dias, a contar da apresentação da comunicação e demais elementos que a devem acompanhar) e, deliberadamente, sem a exigência de tomada de uma decisão administrativa (expressa) favorável, pois a ausência de decisão dentro do prazo equivale por determinação legal (RJUE, na redacção anterior ao DL 136/2014, de 9 de setembro) ao acto (administrativo) de admissão.” (PORTUGAL, 2015d).

Por fim, poder-se-ia falar em uma fase integrativa de eficácia. Não porque houvesse no procedimento de comunicação prévia a emissão de qualquer alvará, visto que o título da mesma era o recibo da sua apresentação acompanhado do comprovativo da admissão no termo do artigo 36.º-A (artigo 74.º, n.º 2), mas porque a realização da operação urbanística, objeto da admissão de comunicação prévia, pressupunha o pagamento das taxas devidas pela operação urbanística. E somente, após o pagamento dessa taxas, é que se poderiam iniciar as obras (artigo 36.º-A, n.º 2), fenômeno que legitimava a afirmação de que o tal pagamento constituía um requisito de eficácia da admissão da comunicação prévia (CORREIA, 2010, p. 163-164).

O legislador, em 2010, procedeu com mais uma alteração no RJUE, com relação aos propósitos de simplificação legislativa. Ampliou os casos submetidos ao regime da comunicação prévia, bem como a elegeu como procedimento regra a que se encontravam sujeitas todas as operações urbanísticas, desde que não estas estivessem tuteladas pelo regime da licença, autorização ou isentas de controle.

3.2.3 Comunicação prévia no RJUE, na versão no Decreto-lei n.º 26/2010

Desde as alterações introduzidas pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, e principalmente, com o DL n.º 26/2010, de 30 de março, o procedimento da comunicação prévia assumiu uma importância significativa no regime da urbanização e da edificação. Em sua nova versão, veio a alargar o âmbito dos procedimentos sujeitos à comunicação prévia (ver Apêndice L). Elegeu a comunicação prévia como o procedimento regra a que se encontravam sujeitas todas as operações urbanísticas que não estivessem abrangidas pelo regime da licença ou fossem isentas de controle prévio. Sujeitou as alterações de utilização dos edifícios ao procedimento de comunicação prévia quando envolvesse a realização de obras não isentas de controle prévio ou que fosse necessária a realização de consultas externas. Ainda, possibilitou a realização de consultas no decorrer do procedimento de comunicação prévia, em virtude do alargamento do âmbito de aplicação deste procedimento às situações em que estivessem em causa servidões e restrições de utilidade pública (MATOS, 2015, p. 140-141). Além disso, tornou mais clara a articulação

de obras de escassa relevância urbanística (em princípio isentas de qualquer procedimento de controle preventivo) com o regime de proteção (classificação).⁴⁷

O procedimento aplicável à comunicação prévia permaneceu igual ao constante na versão anterior. Manteve a mesma complexidade, visto que após a entrega da comunicação dirigida ao presidente da câmara (artigo 9.º e 35.º), dever-se-ia publicitar o local de execução da obra (artigo 12.º). Procedia-se, então, com a apreciação liminar e, a depender do caso, notificação para saneamento (artigo 11.º). Quando necessário, consultavam-se as entidades externas (artigos 13.º, 13.º-A, e 13.º-B). Efetuava-se apreciação da comunicação, conjuntamente do projeto de arquitetura e de especialidades. Quando houvesse lugar, realizava-se audiência prévia, nos termos do CPA (DL n.º 442/1991, de 15 de novembro). Após transcorridas essas etapas, o procedimento da comunicação prévia resultar em uma decisão final de rejeição da comunicação (artigo 36.º, n.º 1) ou na ausência de rejeição (artigo 36.º-A, n.º 1) e a consequente notificação do ato de rejeição ou a disponibilização da informação de que a comunicação não foi rejeitada (admissão), conforme fosse o caso. A titulação, no caso da admissão da comunicação, dava-se pelo recibo da sua apresentação e comprovativo de admissão (artigo 74.º, n.º 2), juntamente com a autoliquidação das taxas (artigo 36.º-A, n.º 2, artigo 80.º, n.º 2 e 116.º) (Apêndice A). Procedia-se com a publicitação (artigo 78.º, n.º 5), com a informação sobre o início dos trabalhos (artigo 80.º-A, n.º 1) e a com a instrução do pedido de ligação às redes públicas. Caso houvesse necessidade de se promover alterações à comunicação prévia deveriam ser seguidos os mesmos termos, ora relacionados, em virtude do princípio do paralelismo procedimental (OLIVEIRA et al., 2012, p. 342).

Uma diferenciação importante, quando comparado com o regime alterado, foi a desnecessidade de eventual celebração de instrumento notarial próprio para transmissão das cedências (artigo 44.º, n.º 3) durante o procedimento da comunicação prévia. Na versão anterior ao DL n.º 26/2010, o referido instrumento notarial deferia ter lugar antes da admissão da comunicação prévia, entretanto, com a alteração introduzida ao artigo 44.º, n.º 3, passou a prever que o instrumento notarial de transmissão da propriedade deveria

⁴⁷ Cf. Oliveira (2010b). Para além das operações para as quais a lei não prescrevia outro procedimento, estavam sujeitas a comunicação prévia as operações urbanísticas (artigo 4.º, n.º 4), bem como as operações antecedidas de informação prévia favorável nos termos dispostos no artigo 14.º, n.º 2 (artigo 17.º, n.º 1), bem como as alterações realizada no decurso da obra que se enquadravam no âmbito do artigo 83.º, n.ºs 1 e 3 (OLIVEIRA et al., 2012, p. 339-340).

ocorrer no prazo de vinte dias após a admissão da comunicação prévia (OLIVEIRA et al., 2012, p. 367). Outra inovação trazida com a nova redação foi a possibilidade de subdelegação nos dirigentes dos serviços municipais na etapa de decisão da comunicação prévia (artigo 36.º, n.º 1). Antes era prevista a faculdade de delegação do presidente da câmara apenas nos vereadores.

Na prática, a aplicação do regime demonstrou o seu descompasso com a realidade. A comunicação prévia trouxe, por vezes, mais desvantagens que vantagens. Em determinadas situações, apresentava mais inconveniências que próprio licenciamento, com o agravante que o comunicante era submetido, sem poder declinar do procedimento da comunicação prévia, quando a operação urbanística pretendida estivesse sujeita a esse tipo de procedimento. Consequentemente, o regime em vigor não alcançou os objetivos a que se propunha. Não logrou a simplificação de procedimentos, face a sua complexidade de aplicação o que resultou na falta de uma tramitação célere dos procedimentos. A insuficiente regulamentação municipal ocasionou muitas dúvidas quanto à aplicação prática e correta do procedimento. A necessidade de recolha de pareceres de entidades exteriores ao município no decorrer dos procedimentos não conferiu a comunicação prévia o grau de simplificação e celeridade almejados. Além disso, a necessidade de entregar, ao mesmo tempo, os projetos de arquitetura e das especialidades, com os riscos e custos inerentes da situação, justificava a rejeição por parte dos requerentes em adotar o procedimento da comunicação prévia, pois não queriam ter despesas com projetos que, possivelmente, teriam que alterados posteriormente (MATOS, 2015, p. 141).

Destarte, apesar de inesperada, fez-se necessário proceder a mais uma alteração ao RJUE com vistas a sanar as inconsistências detectadas, sempre com o objetivo de diminuição dos custos administrativos e a promoção da economicidade, eficiência e eficácia na prestação e gestão dos serviços públicos. Decorre disso, a atual versão do RJUE e, consequentemente, da comunicação prévia.

3.3 NOVA COMUNICAÇÃO PRÉVIA

O DL n.º 136/2014, de 9 de setembro, procede à quarta revisão com relevância e a mais recente alteração ao RJUE aprovado pelo DL n.º 555/1999, de 16 de dezembro, e,

ainda, a uma segunda alteração ao DL n.º 307/2009, de 23 de outubro (Regime Jurídico da Reabilitação Urbana⁴⁸) e a uma primeira alteração ao DL n.º 163/2006, de 8 de agosto que disciplina as condições de acessibilidade a serem cumpridas nos projetos e na construção de espaços públicos, equipamentos coletivos e edifícios e edifícios públicos e habitacionais (OLIVEIRA, 2014, p. 3). Alterou sessenta e oito artigos do RJUE, aditou três novos artigos e revogou diversas alíneas e números de artigos. Mais uma vez o legislador fundamentou a revisão em razões ligadas à simplificação administrativa e celeridade de procedimentos (MARCOS, 2015, p. 26).

A comunicação, figurada no regime anterior, era amplamente criticada pela doutrina e se referiam a ela como uma licença de regime simplificado ou, na melhor das hipóteses, uma comunicação prévia com prazo, uma vez que tal comunicação podia ser rejeitada ou admitida e, apenas, após a sua admissão ou na falta de sua rejeição é que as obras poderiam ser iniciadas pelos interessados (SAMPAIO, 2015, p. 118).

Mantêm-se sujeitas à comunicação prévia, além das operações urbanísticas previstas no artigo 4.º, n.º 4⁴⁹ (ver Apêndice M), as que resultam da conjugação do artigo 17.º com o artigo 14.º, n.º 2 e n.º 3 do RJUE. Da mesma forma que na versão anterior, o interessado poderá requerer informação prévia que contemple, especificamente, determinados aspectos, quando o pedido seja relativo a operação de loteamento ou a obra de construção, ampliação ou alteração em área não abrangida por plano de pormenor ou operação de loteamento.

Ressalta-se que, quando o interessado não for o proprietário do prédio, o pedido de informação prévia deve incluir a identificação daquele, bem como dos titulares de

⁴⁸ Procedeu com a revogação das normas que se referiam a comunicação prévia quando a área é abrangida por plano de pormenor de reabilitação urbana. Significa, agora, que a configuração adotada para comunicação prévia no âmbito da reabilitação urbana passa ser a da comunicação prévia regida pelo RJUE. (OLIVEIRA, 2014, p. 65).

⁴⁹ Estão sujeitas à comunicação prévia as seguintes operações urbanísticas: a) As obras de reconstrução das quais não resulte um aumento da altura da fachada ou do número de pisos; b) As obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos em área abrangida por operação de loteamento; c) As obras de construção, de alteração ou de ampliação em área abrangida por operação de loteamento ou plano de pormenor; d) As obras de construção, de alteração ou de ampliação em zona urbana consolidada que respeitem os planos municipais ou intermunicipais e das quais não resulte edificação com cércea superior à altura mais frequente das fachadas da frente edificada do lado do arruamento onde se integra a nova edificação, no troço de rua compreendido entre as duas transversais mais próximas, para um e para outro lado; e) A edificação de piscinas associadas à edificação principal; f) As operações urbanísticas precedidas de informação prévia favorável, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 14.º

qualquer outro direito real sobre o prédio, mediante certidão emitida pela conservatória do registro predial.

Os procedimentos de comunicação prévia são sempre precedidas das consultas às entidades externas a que haja lugar. Deve ser apresentada por meio eletrônico da plataforma eletrônica governamental, dirigida ao presidente da câmara municipal e tem de ser instruída por vários elementos. Nela deve constar, obrigatoriamente, o termo de responsabilidade subscrito por técnico legalmente habilitado que ateste o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis (artigo 35.º, n.º 4).⁵⁰ Se necessário, passa por um saneamento meramente formal, em que pode ser proferido um despacho de aperfeiçoamento quando detectada a falta da identificação do comunicante, da pretensão ou da localização ou quando faltar um documento instrutório sem o qual não se consiga identificar a pretensão (artigo 35.º, n.º 7 e artigo 11.º, n.º 2, alínea *a*), e n.º 3).⁵¹ Procede-se, então, ao pagamento das taxas urbanísticas, o qual deve ser feito no prazo máximo fixado em regulamento municipal (artigo 34.º, n.º 3), sob pena de caducidade da comunicação feita (artigo 71.º, n.º 2, *in fine*) (SAMPAIO, 2015, p. 129-130).

Ao atender o rito de tramitação descrito, o título das comunicações prévias é o comprovativo da entrega da comunicação, juntamente com o comprovativo do pagamento das taxas (Anexo A) e, quando exigível, o comprovativo da prestação da caução e da celebração do instrumento notarial a que se refere o artigo 44.º, n.º 3, ou, nos termos do artigo 74.º, n.º 2, declaração da câmara quanto à sua inelegibilidade (OLIVEIRA, 2014, p. 23).

Merece destaque o disposto no n.º 6, do artigo 4.º, o qual prevê que nas operações urbanísticas sujeitas à comunicação prévia poderá o interessado, no requerimento inicial, optar pelo regime de licenciamento. Isso porque, as comunicações prévias surgiram, muito das vezes, como figuras *non gratas* para os comunicantes, quer pelas exigências

⁵⁰ A apresentação da comunicação, deverá ser feita sempre por meio de sistema informático e, também, por onde serão emitidos comprovativos eletrônicos. Nas situações de inexistência ou indisponibilidade do sistema informático, os procedimentos podem decorrer com recurso a outros suportes digitais, ou com recurso ao papel.

⁵¹ No caso de o interessado, após ter sido notificado, não proceder com a juntada dos elementos em falta, prevê o n.º 3 a possibilidade de rejeição liminar da comunicação. Assim, conforme previsto no artigo 34.º, n.º 2, a comunicação apenas permite a imediata realização da operação pretendida se estiver corretamente instruída, o que, neste termos, admite um controle mínimo dessa correção (não se trata do cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis em sede controle sucessivo responsabilizando-se o interessado, integralmente pelo seu cumprimento). Por consequência, se a tramitação da comunicação se der por plataforma eletrônica, a má ou insuficiente instrução, não permitirá, ou pelo menos não deveria permitir, que a mesma fosse recebida pelo sistema (OLIVEIRA, 2014, p. 22).

instrutórias e econômicas que lhe eram impostas quer, principalmente, pela incerteza e insegurança que acarretavam (visto que nem sempre as normas mobilizáveis são claras ou isentas de dúvidas), para além do reforço das responsabilidades, quer para o interessado quer para os respectivos técnicos (OLIVEIRA, 2014, p. 15). Assim, esse dispositivo, que possibilita a substituição dos procedimentos, assemelha-se a uma “cláusula de segurança” para os promotores de operações urbanísticas, ainda que, isso possa a vir (e é bem provável que aconteça) resultar em um aumento de demanda e de responsabilidades da administração pública em um âmbito no qual, por opção do legislador, a regra geral é a transferência das responsabilidades na realização da operação urbanística da Administração Pública para os interessados.⁵²

Após apresentado o âmbito, competência e a forma do procedimento da atual comunicação prévia, e, antes de analisar se esta pode ou não ser emoldurada como um ato de controle preventivo, cabe verificar possível incongruência em sua articulação com a Lei de Bases, bem como a possibilidade de essa figura ser, ou não, considerada um ato administrativo.

3.3.1 (In)congruência da comunicação prévia com a Lei de Bases

O RJUE regula os procedimentos de controle prévio das operações urbanísticas e busca, articuladamente, com outros diplomas referentes à matéria de ordenamento e gestão do território, a persecução dos desígnios de simplificação administrativa e desburocratização, reforço da desmaterialização, melhoria da eficiência e eficácia administrativas com impacto na redução dos custos de contexto na economia e na incremento na competitividade e uma maior responsabilidade dos operadores intervenientes (ALVES, 2012, p. 14).

⁵² Note-se que, na antiga redação, quando se verificava que a operação urbanística referente ao pedido não se integrava no tipo de procedimento indicado, o requerente era notificado, no prazo de 15 dias a contar da apresentação desse requerimento, para, nos casos em que o procedimento indicado era mais simples do que o aplicável, (ou seja, comunicação prévia), em 30 dias, declarar se pretende que o procedimento prossiga na forma legalmente prevista, devendo, em caso afirmativo e no mesmo prazo, juntar os elementos que estiverem em falta, sob pena de rejeição liminar. Não era possível optar pelo regime do licenciamento caso a operação urbanística fosse enquadrada no regime da comunicação prévia, o que foi um avanço na atual redação do RJUE, pois basta o interessado fazer uso da prerrogativa prevista no n.º 6, do artigo 4.º que o procedimento correr, naturalmente, pela via do licenciamento.

Ao longo das sucessivas atualizações, desde 1999, almejou por intermédio das simplificações legislativas a razão perfeita entre a redução da intensidade do controle prévio e o aumento da responsabilidade do particular, assente nos princípios da proporcionalidade e da confiança, sem deixar de considerar aquelas operações urbanísticas que apresentam relevante interesse urbanísticos a serem resguardadas pela Administração Pública.

Para além dos procedimentos de controle prévio da licença e da autorização de utilização, o legislador introduziu uma nova modalidade de procedimento referente ao controle urbanístico, bem mais simples e célere e menos restritiva da liberdade individual, traduzida na figura da comunicação prévia. Logo no preâmbulo do DL n.º 136/2014, 09 de setembro, exalta-se o desígnio da simplificação administrativa no controle das operações urbanísticas quando se estabelece um procedimento denominado de comunicação prévia com prazo, a qual, quando corretamente instruída, dispensa a prática de atos permissivos.

Em sua essência, pretendeu o legislador introduzir um novo procedimento que, se inicia com a apresentação da comunicação pelo requerente a Administração Pública, a qual não necessita promover qualquer ato expresso permissivo, e desde que corretamente instruída e realizado o pagamento das taxas devidas, permite ao interessado a proceder imediatamente a operação urbanística. Assim, o controle das operações urbanísticas somente ocorreria em sede de fiscalização sucessiva.⁵³

A nova figura da comunicação prévia, que hoje se apresenta no RJUE, foi objeto de reponderação no quadro dos procedimentos administrativos em matéria de operações urbanísticas que resultou em uma redefinição, extremamente, significativa quanto ao seu regime, designadamente acerca do seu papel como procedimento administrativo regra atinentes a matéria (MATOS, 2015, p. 142).

⁵³ Oliveira (2015, p. 131 e ss.) analisa os pormenores da questão referente a fiscalização sucessiva e entende que quando “apresentada uma comunicação prévia à Administração municipal, deve ser feita, de imediato uma apreciação técnica do projeto (que continua a ser da responsabilidade dos técnicos municipais que sempre a fizeram e não de fiscais municipais) e, detetadas desconformidades com as exigências legais e regulamentares no âmbito de tal apreciação, devem de imediato ser desencadeadas todas as medidas necessárias para evitar que a operação se concretize (execute), sem prejuízo de, de forma preventiva e antecipada, se informar o interessado dessas desconformidades bem como do desencadeamento das medidas de reposição da legalidade adequadas a impedir a execução da operação, caso ele as não corrija entretanto.” Portanto, e em suma, corroboramos com a autora em seu entendimento que a citada “fiscalização sucessiva” a que se refere o artigo 35.º n.º 8 do RJUE, da competência da câmara municipal, não corresponde à fiscalização a que se referem os arts. 93.º e ss. do mesmo diploma.

Contudo, a recente alteração do RJUE, em tese, apresenta uma contraposição com o disposto na também recente Lei de Bases Gerais da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPSOTU). O fato de o RJUE ter entrado em vigor, logo a seguir da LBPSOTU, deveria ter sido efetuada uma reponderação conjunta, integral e exaustiva de todas as matérias comuns previstas nos dois diplomas a fim de se evitar contradições (PIRES, 2015, p. 46).

Justifica-se, ainda no preâmbulo do DL n.º 136/2014, que esta nova natureza da comunicação prévia que quando corretamente instruída, dispensa a prática de atos permissivos, ou seja, ocorre sem controle prévio, harmoniza-se com o: “[...] princípio consagrado na Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, segundo o qual a realização de operações urbanísticas depende, em regra, de controlo prévio vinculado à salvaguarda dos interesses públicos em presença e à definição estável e inequívoca da situação jurídica dos interessados” (MARCOS, 2015, p. 32).

Ao contrário do afirmado, o legislador consagrou na LBPSOTU, em seu artigo 58.º, n.º 2, como regra geral o controle prévio das operações urbanísticas. Por conseguinte, a isenção de controle prévio e o adequado controle sucessivo das operações urbanísticas (que tratam os artigos 4.º, n.º 4, 6.º, 6.º-A e 7.º do RJUE) são conformadas na LBPSOTU, nos termos do artigo 58.º, n.º 3, como regra excepcional, na medida em que são dispositivos legais que contrariam o princípio conformador do regime geral (PIRES, 2015, p. 49).

Ocorre que o referido artigo 58.º n.º 3 da LBPSOTU prevê que: “Quando a salvaguarda dos interesses públicos em causa seja compatível com a existência de um mero controlo sucessivo, a lei pode isentar de controlo prévio a realização de determinadas operações urbanísticas, desde que as condições de realização sejam suficientemente definidas em plano municipal” (PORTUGAL, 2014a).

Todavia, esbarra-se em outro obstáculo, no mínimo, de técnica legislativa. Basta conferir as alíneas *b)*, *c)*, *e)* e *f)* do n.º 4 do artigo 4.º do RJUE para perceber que as operações urbanísticas nelas previstas estarão sujeitas à comunicação prévia, independentemente de haver ou não plano (e mesmo que haja), independentemente das condições de realização da operação se encontrarem “suficientemente definidas” no plano municipal. Significa com isso, que o novo regime da comunicação prévia desrespeita o previsto na LBPSOTU, ao suprimir o controle prévio em claro afronto aos ditames do

artigo 58.º n.º 2, como também não respeitou a regra constante do n.º 3 do mesmo artigo, o qual preceitua para os casos de isenção de controle prévio que as condições para realização da operação urbanística estejam suficientemente definidas em plano municipal (MARCOS, 2015, p. 33).

Para Pires (2015, p. 53), não restam dúvidas de que a intenção do legislador não foi a de apenas permitir a isenção dos mecanismos de controle prévio para aquelas situações que estivessem suficientemente definidas, pois tal fugiria a razoabilidade. Entretanto, alega o autor, que não se pode interpretar o n.º 3 do artigo 58.º e admitir a vigência de outras situações comumente aceites como sendo susceptíveis de isenção de controle prévio. Sugere ainda o autor, que talvez o mais correto, fosse promover a alteração do artigo 58.º para permitir liberdade ao legislador no que respeita à identificação de situações que possam estar isentas de controle prévio, valendo-se de um rol exemplificativo, porém capaz de possibilitar a aplicação dos critérios orientadores em sede de desenvolvimento da LBPSOTU.

Após o exposto, apesar de certa falta de rigor e de cuidado na abordagem de determinados pontos, é possível compreender que a real intenção do legislador foi provocar por meio das inovações advindas dessa nova figura da comunicação prévia do RJUE um planeamento municipal mais programático e uma Administração Pública conhecedora do prévio uso e utilização de terrenos, as suas especificidades e regras. Entretanto, não poderia ser possível deixar de apontar essas possíveis incongruências na complementaridade e na articulação do RJUE com a LBPSOTU.

3.3.2 Comunicação (da comunicação prévia) é um ato administrativo?

Antes de se avançar para a análise central da dissertação, é preciso antes observar, sob o ponto de vista dogmático, os contornos jurídicos da opção legislativa de configurar a comunicação da comunicação prévia ser, ou não, um ato administrativo, pois se trata de um tema de grande relevância, mormente, com relação as medidas de tutela da legalidade urbanística.

No novo CPA, o legislador acolheu a distinção dos conceitos das figuras de comunicações prévias plasmados na Diretiva Serviços e recepcionada pelo DL n.º 92/2010, de 26 de julho. O artigo 134.º do (novo) CPA dispõe que: “A lei pode prever que a produção de determinados efeitos jurídico-administrativos e o seu aproveitamento pelo interessado não dependa da emissão de um ato administrativo procedimentalizado, mas resulte, de forma imediata, da mera comunicação prévia pelo interessado do preenchimento dos correspondentes pressupostos legais e regulamentares” (n.º 1). Permite que a lei possa vir estabelecer “um regime de comunicação prévia com prazo, determinando que a comunicação prévia do interessado só produza os efeitos visados se o órgão competente não se pronunciar em sentido contrário dentro de determinado prazo” (n.º 2). E ainda prescreve que “nas situações de comunicação prévia com prazo, a ausência de pronúncia do órgão competente não dá origem a um ato de deferimento tácito, mas habilita o interessado a desenvolver a atividade pretendida, sem prejuízo dos poderes de fiscalização da Administração e da possibilidade de esta utilizar os meios adequados à defesa da legalidade” (n.º 30 (PORTUGAL, 2015b)).

Preliminarmente, faz-se necessário, diferenciar as duas modalidades de comunicação prévia recepcionadas pelo ordenamento jurídico português. Miranda (2015, p. 832) coloca que a consagração de duas espécies distintas de comunicação prévia gera evidentes dificuldades no deslindar do respectivo figurino legal.⁵⁴ Desde logo, afirma o autor, que as comunicações prévias disciplinadas no código nem sempre constituem procedimento tendentes à prática de um ato administrativo. Isso porque a gênese da comunicação prévia foi concebida como um modelo intermediário com atribuição ao sujeito público de um poder de oposição ao início da atividade, a ser exercido dentro de um determinado prazo, que se distingue dos modelos de sujeição total das atividades privadas a um controle administrativo prévio ou de recondução da intervenção administrativa a um mero controle sucessivo. Isso significa que a comunicação prévia pressupõe sempre uma reserva de reação por parte da autoridade administrativa. Difere daquelas situações, quando

⁵⁴ Para além desta análise, a indagação da natureza jurídica da nova comunicação prévia está, repleta de dificuldades concernentes, por um lado, as diversas vinculações jurídico-administrativas que oneram o particular, referentes aos trâmites procedimentais característicos de um procedimento administrativo que induzem a compreensão da existência de um procedimento sob responsabilidade de um particular e por outro, a aproximação conceitual da figura da mera comunicação prévia que tem sido reconduzida pela doutrina portuguesa e estrangeira a um fenómeno de liberalização e desregulamentação da atividade (MARTINS, A., 2015, p. 101-102).

o particular emite uma declaração com função de informar à Administração certo fato, mas sem a propensão de substituir o ato permissivo. Nesse caso, por não se encontrar previsto qualquer prazo para a Administração se opor à pretensão, seria mais preciso falar em uma declaração prévia.⁵⁵ Resume o autor, acerca desse debate, que apenas a modalidade de comunicação prévia com prazo regulada, portanto, no n.º 2 do artigo 134.º do CPA corresponde à adequada aceção da comunicação prévia.

Assim, perante uma comunicação prévia com prazo, a Administração deve, nas situações em que não estejam presentes os pressupostos para o exercício da atividade, emitir um ato expresso de indeferimento da pretensão, dentro do prazo legalmente estabelecido, o que, por conseguinte, conduzirá ao fim o procedimento. Caso contrário, o particular fica habilitado a exercer legitimamente a atividade em causa e, nesse caso, não há qualquer ato (expresso ou tácito), mas o procedimento se extingue pelo decurso do tempo que é dado à Administração para indeferir sem que esta o tenha feito. Na verdade, nesse caso, o legislador reconhece a ausência de decisão no prazo (isto é, ao silêncio administrativo), tal como nos deferimentos tácitos, os mesmos efeitos que um decisão favorável (OLIVEIRA, 2015b, p. 686).

Se é verdade que ambas as figuras correspondem, na prática, as omissões juridicamente relevantes traduzem na não adoção de uma conduta possível pela Administração (MIRANDA, 2015, p. 835), contudo não se pode afirmar que a admissão da comunicação prévia corresponda a um deferimento tácito. Gonçalves (2009, p. 102), realça que no procedimento de admissão da comunicação prévia, a ausência de decisão formal surge como situação tipificada pelo legislador. Assim, a falta de decisão dentro do prazo fixado para o efeito não traduz qualquer inércia da Administração, tão pouco uma situação de incumprimento do dever ou da obrigação de decidir por parte da autoridade competente. Longe disso, a lei define que a falta de decisão é uma situação típica e normal de produção de efeito permissivo. Esclarece o autor que, diferentemente, o deferimento tácito: “[...] surge como remédio para uma apatia da Administração, em uma situação em que a lei não somente exige a realização de um controle prévio, como ainda reclama a tomada de uma

⁵⁵ Corrobora com o entendimento Folque (2016) ao resumir que a mera comunicação prévia nada mais é que uma simples declaração.

decisão expressa. A falta de decisão consubstancia, nesse caso, o incumprimento de um dever legal de decidir” (GONÇALVES, 2009, p. 102).⁵⁶

Com efeito, a comunicação prévia constitui uma alternativa à figura do deferimento tácito e não faria qualquer sentido confundi-las, pois quis o legislador do CPA deixar bem claro que a ausência de pronúncia administrativa em relação à comunicação apresentada pelo particular não permite inferir a formação de um deferimento tácito (MIRANDA, 2015, p. 836).

Ocorre que, na versão aprovada pelo DL n.º 136/2014, de 9 de setembro, a figura da comunicação prévia presente no novo regime jurídico dispensa a prática de quaisquer atos permissivos por parte da Administração desde que, em síntese, após realizada a comunicação, esteja corretamente instruída e ter sido pagas as taxas, é o suficiente para a realização de determinadas operações urbanísticas (afasta-se do modelo clássico de comunicação prévia). Ou seja, não há, nesse caso, a produção de qualquer ato da Administração (expresso, tácito ou ficcionado), mas sim uma transferência das responsabilidades públicas para a esfera privada (o particular exerce a função de autocontrole)⁵⁷. A verificação do cumprimento das normas aplicáveis é feita no âmbito de procedimentos administrativos de controle *a posteriori* com aplicação, quando estas não são cumpridas, de medidas de reposição da legalidade urbanística (OLIVEIRA, 2014, p. 20).⁵⁸

⁵⁶ O novo CPA não procedeu, porém, com extinção da figura do deferimento tácito com a natureza de verdadeiro ato administrativo. Continua a subsistir nos termos do artigo 130.º do CPA (OLIVEIRA, 2015b, p. 683).

⁵⁷ Ao analisar a configuração adotada pela comunicação prévia, se constata que, embora verifique uma certa simplificação procedimental sob o prisma do controle público prévio, o que em concreto o legislador fez foi privatizar uma tarefa de natureza pública e passou uma série de responsabilidades públicas para a esfera privada (SAMPAIO, 2105, p. 120).

⁵⁸ Cabe-se questionar como fica a proteção de terceiros diante da execução de uma determinada operação urbanística por meio do procedimento da comunicação prévia, já que esta não pressupõe a emissão de um ato administrativo impugnável? O socorro jurídico ao terceiro interessado (prejudicado) talvez esteja amparado no artigo 37.º n.º 1, alíneas *h*), *i*) e *j*) da Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro (Código de Processo nos Tribunais Administrativos – CPTA). Por meio da competente ação administrativa se poderá obter a condenação à adoção ou abstenção de comportamentos pela Administração Pública ou por particulares; determinar que a Administração adote as medidas necessárias ao restabelecimento de direitos ou interesses violados, incluindo em situações de via de fato, desprovidas de título que as legitime; ou ainda, obrigar a Administração ao cumprimento de deveres de prestar que diretamente decorram de normas jurídico-administrativas e não envolvam a emissão de um ato administrativo impugnável, ou que tenham sido constituídos por atos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo, e que podem ter por objeto o pagamento de uma quantia, a entrega de uma coisa ou a prestação de um fato.

Presume Martins, A. (2015, p. 104) que a comunicação prévia possa vir a ser equiparada, em alguns casos, a um ato administrativo, para efeitos de caducidade e renovação dos atos permissivo (artigos 71.º e 72.º, para o qual remete expressamente o artigo 35.º, n.º 2) e quanto à possibilidade de prorrogação de prazo de execução das obras de urbanização e a alteração da comunicação prévia (artigo 53.º, n.º 3, 5 e 6). Entretanto, ressalta a autora, a comunicação prévia não pode ser reconduzida a um ato administrativo, embora possa ser concebida como uma atuação pública, no sentido de uma atuação desenvolvida por um privado, funcionalizada à tutela dos interesses públicos e regida por vinculações jurídico-administrativos.⁵⁹

3.3.3 (Mera) comunicação prévia com prazo

Ponto controverso e motivo dessa investigação reside na interpretação da atual configuração da comunicação prévia. Interpretações mais recentes entendem que agora a comunicação prévia, que antes com prazo, passa a ser uma mera comunicação prévia com efeitos imediatos, sem qualquer tipo de controle preventivo. É de suma importância proceder com estes esclarecimentos, pois isso é um fator determinante para afirmar se a mesma se enquadra, ou não, em um procedimento de controle preventivo das operações urbanísticas.

O preâmbulo do decreto-lei trouxe, associado à medida de simplificação administrativa no controle das operações urbanísticas, um novo procedimento denominado por comunicação prévia com prazo e que “quando corretamente instruída, dispensa a prática de atos permissivos”. O artigo 4.º, n.º 1, por sua vez, vem estabelecer que a realização de operações urbanísticas depende de licença, comunicação prévia com prazo, e, ainda, que as expressões “comunicação prévia com prazo”, “comunicação prévia ou comunicação” são equivalentes. Acerca desse dispositivo, destaca Marcos (2015, p. 31)

⁵⁹ Folque (2016), ao analisar a 1.ª parte do caput do artigo 134.º “*não dependa da emissão de um ato administrativo procedimentalizado*” afirma que a desnecessidade é somente quanto ao procedimento e não quanto ao ato administrativo. Acrescenta que na comunicação prévia com prazo, espera-se do órgão competente uma pronúncia, seja favorável (admissão) ou desfavorável (rejeição). Afirma ainda que, da comunicação prévia apresentada resulta a constituição de um ato (não obstante a falta de procedimento) não lhe é estranho que o mesmo possa vir a ser anulado, revogado, declarado nulo ou caducado e, embora desnaturado pela falta de procedimento e apesar de pouco compatível com o conceito paradigmático de ato administrativo (artigo 148.º), é um ato administrativo que surge da comunicação prévia.

que não se pode desprezar a intenção do legislador de buscar fazer a distinção entre a comunicação prévia do procedimento do controle prévio do RJUE e outras comunicações prévias em outros procedimentos fora do RJUE, mas autonomizar uma expressão, que depois se equivale a todas as outras, causa questionamentos acerca de qual o sentido para essa nova designação.

O DL n.º 92/2010, de 26 de julho, que transpôs para o ordenamento jurídico português a Diretiva Serviços e estabeleceu princípios e prescreveu regras quanto à simplificação para o livre acesso e exercício das atividades de serviços, previu em seu artigo 8.º, n.º 2, alíneas *a)* “Comunicação prévia com prazo» uma declaração efectuada pelo prestador de serviços necessária ao início da atividade, que permita o exercício da mesma quando a autoridade administrativa não se pronuncie após o decurso de um determinado prazo”; e na alínea *b)* “Mera comunicação prévia» uma declaração efetuada pelo prestador de serviços necessária ao início da atividade, que permita o exercício da mesma imediatamente após a sua comunicação à autoridade administrativa.” (PORTUGAL, 2010a).

Isto significa que, no caso da comunicação prévia com prazo, pressupõe a existência de um ato administrativo, menos exigente que a licença ou a autorização, porém mais exigente que um mero registro (declaração), por exemplo, quanto ao prazo de resposta ou à possibilidade de recusa por parte da Administração. Depende de uma certificação ou de um ato da Administração, o qual tem, na verdade, a natureza de uma permissão administrativa (OLIVEIRA, 2015a, p. 65). Enquanto a mera comunicação prévia não se trata de uma permissão administrativa, uma vez que não depende de (nem exige) qualquer reação da Administração para que a atividade em questão seja iniciada ou exercida, embora não dispense o particular de cumprir as regras previamente definidas. Recai sobre o particular o dever de informar ao órgão competente do exercício da atividade, para efeitos de liquidação das taxas e fiscalização posterior (SAMPAIO, 2015, p. 119).

Com o DL n.º 136/2014, a comunicação prévia prevista no RJUE comporta-se como 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” (artigo

34.º, n.º 2) (PORTUGAL, 2014b). Essa se aproxima da categoria conceitual da mera comunicação prévia, como apresentada em outros regimes jurídicos, e que corresponde a uma situação de isenção de controle prévio, sem a previsibilidade de oposição da autoridade administrativa em um determinado lapso temporal, no qual cabe apenas o controle sucessivo de cariz repressivo e sancionador (MARTINS, A., 2015, p. 100).

Apresenta-se, portanto, como uma mera comunicação prévia, e não, como se afirma incompreensível no preâmbulo do referido decreto-lei e em seu artigo 4.º, n.º1, uma comunicação prévia com prazo.⁶⁰ Nessa configuração, não há o procedimento administrativo de controle preventivo. Há apenas e exclusivamente controles administrativos a *posteriori* (OLIVEIRA, 2015b, p. 67) e uma maior responsabilização dos intervenientes. A peça chave desse binômio – maior responsabilidade e maior fiscalização sucessiva – conduz a uma mera comunicação prévia que o legislador instituiu de forma desastrada ao nomeá-la de comunicação prévia com prazo (FOLQUE, 2015, p. 179).

A verdade é que o conceito plasmado no artigo 34.º, n.º 2 não corresponde ao conceito técnico-legal de comunicação prévia com prazo consagrado em outros diplomas, afigurando-se mesmo duvidoso que faça sentido que a nova figura da comunicação prévia possa ser reconduzida a uma modalidade de controle prévio, ao contrário do que a sua inserção sistemática poderia inculcar (além da letra do artigo 4.º, n.º 1, que define o âmbito do controle prévio, a seção V, que versa sobre a comunicação prévia insere-se no Capítulo II do RJUE, que disciplina as diversas modalidades de controle prévio) (MARTINS, A., 2015, p. 89).

A expressão agora utilizada é infeliz por duas ordens de razões. Por um lado, se expõe como um fator de perturbação em face dos conceitos utilizados em outros diplomas, por outro lado, na realidade, em termos materiais, não está aqui em causa uma comunicação prévia com prazo, senão uma comunicação prévia. Ou seja, paradoxalmente, isto quer dizer que, à luz do regime anterior, chamava-se comunicação prévia a um regime que correspondia, na verdade, uma comunicação prévia com prazo. Já neste novo regime, passou-se a designar por comunicação prévia com prazo, um procedimento que é, na

⁶⁰ Corrobora com este entendimento Lopes, P. (2015, p. 208), que apesar da nomenclatura de comunicação prévia com prazo (artigo 4.º, n.º 1), o novo regime de comunicação prévia não implica um controle que exceda a simples verificação do cumprimento das obrigações de apresentação dos documentos instrutórios indicados em portaria específica e do pagamento das taxas devidas.

verdade, uma mera comunicação prévia, uma vez que não é realizado, de fato, o controle material prévio da operação urbanística pretendida (SAMPAIO, 2015, p. 119-120).⁶¹

Pires (2015, p. 51-52) afirma que a configuração da comunicação prévia como se apresenta deixa de ser um procedimento administrativo de controle preventivo e passa a corresponder a uma situação de isenção desse tipo de controle administrativo, visto que o legislador pretendeu reconduzir o controle de operações urbanísticas a dois tipos de procedimento administrativo: a autorização, aplicável à utilização de edifícios e ao licenciamento, aplicável à generalidade das demais operações urbanísticas. Salienta o autor que a comunicação prévia sem prazo, também não é, em si mesma, uma forma de controle sucessivo, mas sim uma maneira de dar conhecimento à administração que determinada operação urbanística será realizada para que esta, quando necessário, desencadeie os mecanismos de controle concomitante ou sucessivo da mesma.

A comunicação prévia (comunicação prévia com prazo ou apenas comunicação) prevista no RJUE, na acepção de Oliveira (2015c, p. 133-135), não condiz a um procedimento de controle preventivo das operações urbanísticas. Corresponde, salvo melhor juízo, a uma isenção de controle preventivo nos termos explicados no dispositivo supramencionado e integra assim, por não exigida qualquer prática de atos permissivos para que o interessado execute a sua pretensão, os designados procedimentos de controle sucessivos.

A figura resultante da alteração ao RJUE por meio do DL n.º 136/2014, de 09 de setembro, não é, exatamente, como a sua versão anterior e tão pouco se assemelha com a versão originária introduzida pelo DL n.º 555/1999, de 16 de dezembro. No entender de Matos (2015, p. 143), o legislador reservou para o procedimento da comunicação prévia aquelas situações em que os contornos das operações urbanísticas se encontram completamente definidos e com isso, a “determinabilidade da operação que se pretenda

⁶¹ Parece consensual, na visão da doutrina mais atualizada, que a alteração legislativa mais significativa promovida pelo DL n.º 136/2014, de 9 de setembro, revela-se com a introdução de um regime de comunicação prévia pura para a realização de determinadas operações urbanísticas. Pois, até à superveniência desta alteração, a comunicação prévia, na visão de Lopes, P. (2015, p. 207), era impura, ou mais, não poderia ser considerada uma verdadeira comunicação prévia. Sob essa terminologia, completa o autor, subsistia o controle preventivo de uma pretensão urbanística por ato administrativo, temporalmente limitado e configurado pela negativa. Tratava-se de uma comunicação prévia com prazo cuja não rejeição, transcorrido o prazo para tal, configurava um ato ficto positivo.

executar” afasta a necessidade de qualquer interação entre a câmara municipal e o interessado, para além da sua correta instrução e recolhimento das taxas devidas.

Com efeito, a comunicação prévia, agora como está disposta, equipara-se à mera comunicação prévia – nos moldes da Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, que transpôs para o ordenamento jurídico português a Diretiva Serviços – a qual permite o exercício da operação urbanística imediatamente após a sua comunicação à autoridade administrativa, mesmo que em alguns trechos do novo ordenamento o legislador a designe por uma comunicação prévia com prazo ou apenas por comunicação.

CONCLUSÃO

Nos últimos anos, os Estados-Membros têm-se esforçado para modernizar e simplificar a Administração Pública. Com o fim do *Welfare State* e a partir da ineficiência do modelo tradicional racionalburocrático, abriu-se espaço para a difusão de técnicas baseadas no NPM, que implicou profissionalização da gestão espelhada no gerenciamento e estilos do setor privado com ênfase na disciplina e otimização na utilização dos recursos disponíveis.

A modernização administrativa é tema de interesse da UE, e, principalmente, de Portugal. As frequentes medidas e planos de ação, seja em nível nacional ou em nível europeu, refletem um crescente interesse acerca das matérias relativas ao *e-Government*, sempre na persecução da redução de custos das administrações, bem como em torná-las mais eficientes e eficazes na relação com os seus clientes: cidadãos e empresas. A implementação do *e-Government* tende a desburocratizar, simplificar, reorganizar, integrar e acelerar os processos com aumento da produtividade e competitividade da economia.

Como sabido, para o sucesso do *e-Government*, é necessário atuar frente a duas vertentes principais: o *back-office* e o *front-office*. Para isso, o Governo deve proporcionar, por meio de suas políticas públicas, a reestruturação da sua organização, bem como disponibilizar, *on-line*, os serviços públicos. Ao mesmo tempo, incentivar a utilização pelos utentes.

Entretanto, independente do grau de desenvolvimento em que se encontrem essas duas vertentes, é possível afirmar que a implementação do *e-Government* proporciona ao setor público mudanças, principalmente no relacionamento e na imagem junto à sociedade, no compartilhamento de informações e dados, assim como nas articulações (intra/inter) organizacionais.

O Governo Português, ciente da necessidade de aprimorar a competitividade e controlar o orçamento público, não envidou esforços para adotar medidas necessárias para modernizar o Estado. Designadamente, o aparecimento de estruturas orgânicas públicas de âmbito transversal, tais como a UCMA e a AMA, com funções em nível da modernização administrativa e de *e-Government*. Estas puseram em prática iniciativas transversais entre Administração central e municípios e implementou novos processos fundados em lógicas

de funcionamento, como o balcão único na persecução da interoperabilidade entre diferentes plataformas informáticas e operadores internos e externos.

O BdE surge em resposta à demanda da Diretiva Serviços face à necessidade de se criar um balcão único nos Estados-Membros. O BdE concretiza o princípio do balcão único eletrónico, de forma a tornar possível, em um só local, o cumprimento de todos os atos e formalidades necessários para aceder e exercer uma atividade de serviços, bem como acompanhar e consultar os respectivos procedimentos. Outra função é a sua interligação com as outras plataformas informáticas, que desmaterializam procedimentos administrativos.

Ao que parece, o BdE, no âmbito dos regimes jurídicos voltados para o acesso às atividades industriais, de comércio, de serviços e de restauração, é um elemento essencial à plena aplicação desses diplomas. Contudo, em relação ao RJUE, este não alcançou os objetivos de desmaterialização e simplificação almejados pelo legislador. Isso porque não se conseguiu desmaterializar, totalmente, os procedimentos. Em que pese à instrução dos procedimentos ocorrer por meio da plataforma informatizada, presume-se que, na necessidade de realizar-se o saneamento, estes continuarão a ser feitos com base em versões impressas dos documentos digitais.

Os sucessivos governos criaram programas que visavam a simplificação administrativa e legislativa relacionada aos mais variados eventos do cotidiano. Nesse contexto, enquadram-se os programas Simplex e Simplex Autárquico. Eliminaram-se procedimentos e formalidades desnecessárias e tornou-se o trâmite mais simples e célere. Além disso, procedeu-se à desmaterialização, reduziu custos de contexto, aumentou a transparência na Administração Pública e consolidou e harmonizou regimes jurídicos.

Expressão dessa vertente de consolidação e harmonização (*better regulation*), o RJUE consolidou em um único diploma os regimes que regulavam os procedimentos de controle prévio das operações urbanísticas antes tratados em diplomas diferentes. Com isso, proporcionou maior clareza e harmonia, além de obedecer aos propósitos de simplificação legislativa. Entretanto, ao longo do tempo, este passou por alterações.

Em relação ao RJUE, é possível afirmar que houve três grandes e significativas alterações no DL n.º 555/1999, de 16 de dezembro, desde a sua concepção original. Trata-se, inicialmente do DL n.º 177/2001, de 4 de junho, que promoveu alterações

significativas, que, de certa maneira, colocaram em causa os desígnios de simplificação administrativa ao quase extinguir a figura da autorização. Com as alterações da Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, manteve-se o licenciamento como procedimento em regra. Entretanto, propiciou-se ao procedimento da comunicação prévia maior amplitude de aplicação. Esperava-se, com isso, pôr em prática um procedimento mais célere e menos burocrático, aplicável as operações urbanísticas que, pela sua natureza, dimensão ou localização, tivessem escassa relevância urbanística.

Todavia, essa configuração de procedimento da comunicação prévia nem sempre correspondia a essa realidade, por ter demonstrado, em algumas situações, mais desvantagens que vantagens. Em certas circunstâncias, até apresentava mais inconveniências que no procedimento de licenciamento, com o agravante que, se a operação urbanística pretendida estivesse sujeita à comunicação prévia, o comunicante era submetido obrigatoriamente a este procedimento, sem lhe ser facultado outra opção por outro. Desse modo, a figura além de não corresponder aos ideais de simplificação administrativa tornou-se, na visão dos operadores urbanísticos, uma figura *non grata*.

O DL n.º 136/2014, de 09 de setembro, que promoveu a última expressiva alteração ao RJUE, sanou esse problema. A atual redação possibilita ao promotor da operação urbanística optar por substituir o procedimento da comunicação prévia pelo procedimento de licenciamento, desde que o faça no requerimento inicial. Entretanto, cabe ressaltar que, apesar de considerar positiva a iniciativa adotada pelo legislador, isso poderá ocasionar um fluxo migratório para o procedimento de licenciamento, dada a segurança jurídica representada pela figura da licença. Consequentemente, resultará em um aumento de demanda e de responsabilidades da Administração Pública. Essa situação levará, provavelmente, a utilização residual do procedimento de comunicação prévia.

O decreto-lei trouxe, também, uma significativa mudança no quadro dos atos de controle prévio. Como aprofundado ao longo desse trabalho, apesar de incompreensível a expressão “comunicação prévia com prazo”, que consta no preâmbulo e no artigo 4.º, n.º1 do diploma, o que está em causa é um procedimento de comunicação prévia que, a partir de uma declaração, corretamente instruída, possibilita o interessado executar imediatamente a realização da operação urbanística pretendida, após o pagamento das

devidas taxas. Essa nova configuração da comunicação prévia não depende e nem exige qualquer reação por parte da Administração Pública para que a atividade seja iniciada.

É possível extrair dessa interpretação a existência de uma intervenção limitada por parte da Administração Pública na medida em que o legislador estabeleceu como requisito fundamental a correta instrução da declaração. Admite-se um controle mínimo formal (saneamento), mas não relacionado ao cumprimento de normas e regulamento ou de exigências como pareceres.

Assim, ao se questionar se a comunicação prévia do RJUE é uma comunicação prévia com prazo, é possível afirmar não se estar diante de uma comunicação prévia com prazo, mas sim de uma mera comunicação prévia, sem procedimentos de controles preventivos e, somente, com controles administrativos *a posteriori*.

Ao analisar o RJUE, conclui-se que o legislador se equivocou ao permitir a presença da expressão “com prazo” no diploma. Seria de suma importância que o legislador promovesse as correções de técnica legislativa, visando à adaptação da lei escrita à sua finalidade específica, para evitar recorrentes debates acerca desse tema bem como trazer ao texto mais clareza e, ao mesmo tempo, adequar a expressão aos demais regimes jurídicos em vigor no ordenamento português, visto que, em sua maioria, estes adotam as definições decorrentes da Diretiva Serviços.

BIBLIOGRAFIA

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública:** um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Enap, 1997. (Cadernos Enap; n. 10). Disponível em: <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad10.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

ALMEIDA, Maria Helena Simões Coelho de. **A publicidade urbana como fonte de poluição visual:** ordenar e simplificar os suportes publicitários nos edifícios – caso de estudo e proposta no Município da Amadora. 2013. Projeto de Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos) – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2013. Disponível em: <http://www.cm-amadora.pt/images/artigos/informacao_geografica/pdfs/tese_publicidade_urbana_fonte_poluicao_visual.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2015.

ALVES, Luís. **O regime jurídico do Licenciamento Zero:** os desafios substantivos, procedimentais, contraordenacionais e contenciosos das atividades económicas. Coimbra: Almedina, 2012.

ANTUNES, Eugénio. Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado. In: MOZZICAFREDDO, Juan; GOMES, João Salis; BATISTA, João S. (Org.). **Interesse público:** Estado e Administração. Lisboa: Celta, 2007. p. 399-432.

APDSI – ASSOCIAÇÃO PARA A PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. **Workshop [2003] “Ponto de situação do e-Government em Portugal”.** Arrábida: APDSI, 14 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.apdsi.pt/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=474&cntnt01returnid=122>>. Acesso lapdsiem: 8 jul. 2016.

ARAGÃO, Alexandra. Desmaterialização: uma mudança de paradigma? **RevCEDOUA**, Coimbra, n. 29, p. 161-172, 2012.

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. **A reforma administrativa em Portugal:** em busca de um novo paradigma. Braga: NEAPP/UMinho, 2005. (Documento de Trabalho, Série I, 10. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1822/3274>>. Acesso em: 15 maio 2016.

_____. A reforma da gestão pública: do mito à realidade. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL LUSO-GALAICO, 2004, Porto. **Anais...** Porto: IGAP, 2004. Disponível em: <<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3312/1/ConeferenciaIGAP2004.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

_____. Avaliação da gestão pública: a administração pós-burocrática. In: CONFERÊNCIA DA UNED, 2007, Coruña, Espanha. **Anales...** Coruña: UNED, 2007. Disponível em: <<https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8309>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

BATALHÃO, Carlos. Pedidos de informação prévia: uma necessidade por incúria legislativa ou municipal? Um novo paradigma e implicações no respetivo regime jurídico. In: OLIVEIRA, Fernanda Paula (Coord.). **Direito do urbanismo e do ordenamento do território: estudos**. Coimbra: Almedina, 2012. p. 13-86.

BARZELAY, Michael; ARMAJANI, Babak. **Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government**. California, USA: University of California Press, 1992.

BILHIM, João Abreu de Faria. Política e administração: em que medida a atividade política conta para o exercício de um cargo administrativo. **Sociologia – Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, Porto, v. 28, p. 11-31, 2014.

BILHIM, João Abreu de Faria; NEVES, Bárbara Barbosa. O governo electrónico em Portugal: o caso das cidades e regiões digitais. In: COELHO, José Dias. **Sociedade da informação: o percurso português: dez anos de sociedade da informação: análise e perspectivas**. Lisboa: Sílabo, 2007. p. 369-388. Disponível em: <http://www.apdsi.pt/uploads/news/id546/3.8_joao_bilhim + barbara_neves_070626.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2016.

BRANCO, Sara Isabel. **Do labirinto ao balcão único: simplificação do exercício de uma actividade económica**. 2012. Dissertação (Mestrado em Novos Media e Práticas Web) – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10362/7917>>. Acesso em: 2 maio 2016.

CACHADA, Isabel; AZEVEDO, Patrícia. **As empresas no sistema administrativo: a “empresa na hora” e a “marca na hora”**. Braga: UMinho, 2006. (Estudo EDIT VALUE Empresa Júnior n.º 1). Disponível em: <<http://foreigners.textovirtual.com/edit-value/as-empresas-no-sistema-administrativo.pdf>> Acesso em: 30-04-2016.

CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo**. 10. ed. 10. reimp. Coimbra: Almedina, 2010. v. 1.

CAMPOS, Ricardo; MARQUES, Célio. **O governo electrónico e os sistemas de informação públicos em Portugal**. Tomar: IPT, 2004. Disponível em: <<http://junior.pro.br/wp-content/uploads/2015/03/SI-e-e-GOV-Portugal.pdf>> Acesso em: 21 jun. 2016.

CARAPETO, Carlos; FONSECA, Fátima. **Administração Pública: modernização, qualidade e inovação**. 2. ed. Lisboa: Sílabo, 2006.

CARNEIRO, Margareth F. Santos. **Gestão pública: o papel do planeamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da gestão pública**. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

CARVALHO, Elisabete Reis de. Gerir a burocracia em tempo de reforma administrativa. In: BARATA, Óscar Soares (Coord.). **Temas e problemas de ciências do trabalho**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2006. p. 183-189.

CARVALHO, Maria Teresa; SANTIAGO, Rui Armando. (Re)formas da burocracia: a nova gestão pública e a organização hospitalar. In: CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, 6., 2008, Lisboa. **Anais...** Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2008. Disponível em: <<http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/179.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

CASTRO NETO, Miguel de. Intervenção do secretário de estado do ordenamento do território e da conservação da natureza na sessão de encerramento da conferência sobre a revisão do RJUE. In: MONTEIRO, Claudio; VALLE, Jaime; MIRANDA, João (Coord.). **A revisão do regime da urbanização e da edificação**. Coimbra: Almedina, 2015. p. 9-11.

COMISSÃO EUROPEIA. **Manual de execução da directiva “serviços”**. Luxemburgo: CE, 2007. Disponível em: <http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_pt.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2016.

CORKERY, Joan. **Management of public service reform: a comparative review of experiences in the management of programmes of reform of the administrative arm of central government**. Amsterdam: IOS Press, 1998.

CORREIA, Fernando Alves. **Manual de direito do urbanismo**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2010. v. 3.

_____. _____. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2008. v. 1.

CUDOLÀ, Vicenç Aguado i. Estudio preliminar: la incidencia del Derecho de la Unión Europea y de la Directiva de Servicios en los diversos sectores de intervención administrativa: una panorámica general. In: BARRERA, Alina del Carmen Nettel (Coord.). **El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales**. Barcelona: Atelier, 2012, p. 19-42.

CUNHA, Cristiano Lopes. **Burocracia**. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2015. (Wikiglaw – Glossário Jurídico). Disponível em: <<https://wikiglaw.fd.uc.pt/mediawiki/index.php/Burocracia>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

DAUDT D’OLIVEIRA, Rafael Lima. O princípio da integração ambiental e a simplificação do Estado. **Estudos Doutorado & Mestrados**, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, Série M, n. 3, p. 7-72, set. 2015.

DENT, Mike; BARRY, Jim. New public management and the professions in the UK: reconfiguring control? In: DENT, Mike et al. **Questioning the new public management**. England: Routledge; USA: Aschgate, 2004. p. 7-20.

FIUZA, César. **Direito civil: curso completo**. 11. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

FOLQUE, André. **Curso de direito da urbanização e da edificação**. Coimbra: Coimbra, 2007.

_____. Medidas de tutela da legalidade urbanística e de regularização das operações urbanísticas. In: MONTEIRO, Cláudio; VALLE, Jaime; MIRANDA, João (Coord.). **A revisão do regime da urbanização e da edificação**. Coimbra: Almedina, 2015. p. 175-188.

_____. **Notas sobre a revisão do ato administrativo no novo Código**. Coimbra: Almedina, 2016.

FONTOURA, Maria de Fátima Verdelho; FERNANDES, Paula Odete. Descentralização de serviços públicos em Portugal continental: A eficácia dos PAC. **TMStudies [online]**, v. 11, n. 2, p. 159-166, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-84582015000200018&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 30 abr. 2016.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991.

GONÇALVES, Pedro Pimenta da Costa. Controlo prévio das operações urbanísticas após a reforma legislativa de 2007. **Revista de Direito Regional e Local**, Braga, n. 1, p. 14-24, jan./mar. 2008.

_____. Controlo público prévio de atividades privadas: comunicação prévia e autorização administrativa. In: YSERN, Enrique Rivero; SÁNCHEZ, Maria Dolores Calvo (Coord.). **Nuevas formas de control de las Administraciones Públicas y su repercusión sobre consumidores y usuarios**. Salamanca: Ratio Legis Librería Jurídica, 2013a. p. 85-126.

_____. Ensaio sobre a boa governação da administração pública a partir do mote da “new public governance”. In: GONÇALVES, Pedro Pimenta da Costa et al. **O governo da administração pública**. Coimbra: Almedina, 2013b. p. 7-33.

_____. Estado de garantia e mercado. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**, Porto, n. especial, p. 97-128, 2010.

_____. **Reflexões sobre o Estado regulador e o Estado contratante**. 1. ed. Coimbra: Coimbra, 2013c.

_____. Simplificação procedimental e controlo prévio das operações urbanísticas. In: JORNADAS LUSO-ESPAÑOLAS DE DIREITO DO URBANISMO, 1., 2009, Coimbra. **Anais...** Coimbra: Almedina, 2009. p. 79-103.

GONÇALVES, Pedro Pimenta da Costa; OLIVEIRA, Fernanda Paula. A nulidade dos actos administrativos. **Gestão Urbanística – Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente**, n. 3, p. 7-46, 1999.

GOUVEIA, Luís Borges. **Local e-Government: a governação digital na autarquia**, Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação, 2004. (Colecção Inovação e Governação nas

Autarquias). Disponível em: <http://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/263/1/livro_egov.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2016.

HENRIQUES, José Manuel. **Percursos integrados de formação-inserção de públicos desfavorecidos**. Lisboa: Equal, 2006. (Coleção Disseminar, n. 4, jan. 2006).

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public Administration**, n. 69, p. 3-19, Spring 1991.

KICKERT, Walter Julius Michael. Public management in the United States and Europe. In: KICKERT, Walter Julius Michael; ELGAR, Edward. **Public management and administrative reform in Western Europe**. Cheltenham: Edward Elgar, 1997. p. 15-38.

LANE, Jan-Erik. **Public sector: concepts, models and approaches**. 3. ed. London: Sage, 2000.

LOPES, Dulce. A comunicação prévia e os novos paradigmas de controlo administrativo da actividade privada. **Direito Regional e Local**, Braga, n. 14, p. 7-19, abr./jun. 2011.

_____. Desmaterializar sem perder receita. In: SILVA, Suzana Tavares da; Oliveira, Fernanda Paula (Coord.). **Pagar a conta da cidade**. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2013. p. 101-127.

_____. Repercussões do licenciamento zero na gestão (urbanística) municipal. **Revista Direito Regional e Local**, Braga, n. 17, p. 18-29, jan./mar. 2012.

LOPES, Pedro Muniz. Ilegalidades urbanísticas e medidas de reintegração: algumas questões a propósito da dicotomia procedimental entre licenciamento e comunicação prévia. In: MONTEIRO, Claudio; VALLE, Jaime; MIRANDA, João (Coord.). **A revisão do regime da urbanização e da edificação**. Coimbra: Almedina, 2015. p. 205-225.

MADUREIRA, César; FERRAZ, David. As configurações político-administrativas e a selecção de dirigentes: o caso da administração pública portuguesa. **Sociologia, Problemas e Práticas [online]**, Lisboa, n. 63, p. 51-69, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n63/n63a04.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

MADUREIRA, César; RODRIGUES, Miguel. A Administração Pública do século XXI: aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. **Comportamento Organizacional e Gestão**, v. 12, n. 2, p. 153-171, 2006.

MARCOS, Luciano. A revisão do RJUE aprovada pelo DL n.º 136/2014, de 9 de setembro: uma reforma (des)necessária?. In: MONTEIRO, Claudio; VALLE, Jaime; MIRANDA, João (Coord.). **A revisão do regime da urbanização e da edificação**. Coimbra: Almedina, 2015. p. 21-44.

MARQUES, Maria Manuel Leitão. **Serviço público, que futuro?** Coimbra: Almedina, 2009.

MARQUES, Maria Manuel Leitão; OLIVEIRA, Fernanda Paula; GUEDES, Ana Cláudia; RAFEIRO, Mariana Maia. **Licenciamento Zero: regime jurídico comentado.** 2. ed. Coimbra: Almedina, 2014.

_____. **Regime jurídico de acesso e exercício de atividade de comércio, serviços e restauração:** comentário ao Decreto-lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro. Coimbra: Almedina, 2016.

MARQUES, Maria Manuel Leitão; RAFEIRO, Mariana Maia. Licenciamento Zero e espaço público. **Direito Regional e Local**, Braga, n. 16, p. 13-24, out./dez. 2011.

MARTINS, Ana Gouveia. A nova comunicação prévia. In: MONTEIRO, Claudio; VALLE, Jaime; MIRANDA, João (Coord.). **A revisão do regime da urbanização e da edificação.** Coimbra: Almedina, 2015. p. 81-111.

MARTINS, Jorge Silva. A governação do setor aeroportuário. In: GONÇALVES, Pedro et al. **O governo da administração pública.** Coimbra: Almedina, 2013. p. 181-230.

MATOS, Isabel Abalada. O “novo” procedimento de comunicação prévia. In: MONTEIRO, Claudio; VALLE, Jaime; MIRANDA, João (Coord.). **A revisão do regime da urbanização e da edificação.** Coimbra: Almedina, 2015. p. 139-149.

METELLO, Francisco Cabral. **RJUE: Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação.** Coimbra: Almedina, 2008.

MIRANDA, João. A comunicação prévia no novo Código do Procedimento Administrativo. In: GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (Coord.). **Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo.** 2. ed. Lisboa: AAFDL, 2015. p. 827-843.

_____. A função pública urbanística e o seu exercício por particulares, Coimbra Editora, Coimbra, 2012.

MONTEIRO, Claudio. Urbanismo e interesses públicos diferenciados. **Direito Regional e Local**, Braga, n. 4, p. 12-20, out./dez. 2008.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, v. 53, n. 1, p. 82-90, jan./fev. 2013.

MURTA, Maria Paula Marques Teixeira da Costa. **Governança colaborativa e a administração pública orientada para o cidadão:** estudo de caso Balcão Perdi a Carteira. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade de

Lisboa, Lisboa, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10400.5/6551>>. Acesso em: 10 maio 2016.

NATÁRIO, Maria Manuela; FERNANDES, Gonçalo Poeta; SILVA, Susana Maria Gonçalves da. **Governância: a reinvenção da gestão pública e a modernização municipal**. Lisboa: UNL, 2013. Disponível em: <http://www.fcsh.unl.pt/e-geo/sites/default/files/dl/artigos2013/GovernaciaPT_15.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2016.

NEVES, Maria José Castanheira; OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce; MAÇÃS, Fernanda. **Regime jurídico da urbanização e edificação: comentado**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

NÓBREGA, António Manuel Góis. **O novo regime jurídico da urbanização e da edificação: anotado**. Albufeira: ATAM, 2007.

NOLASCO, Maria Inês. A evolução da qualidade na Administração Pública portuguesa. **Cadernos BAD**, n. 2, p. 32-47, 2004.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO. **Tornar a vida mais fácil para cidadãos e empresas em Portugal: administração electrónica e simplificação**. Tradução de Maria Luísa Queiroz de Castro Feijó. Lisboa: INCM, 2009.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. A nova configuração das comunicações prévias introduzida pelo Decreto-lei n.º 136/2014, de 9 de setembro. In: MONTEIRO, Cláudio; VALLE, Jaime; MIRANDA, João (Coord.). **A revisão do regime da urbanização e da edificação**. Coimbra: Almedina, 2015a. p. 63-79.

_____. As causas de extinção do procedimento administrativo (no novo CPA). In: GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (Coord.). **Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo**. 2. ed. Lisboa: AAFDL, 2015b. p. 667-692.

_____. **Direito do urbanismo: do planeamento à gestão**. Braga: CEJUR, 2010.

_____. **FAQs**. Lisboa, dez. 2010b. Disponível em: <<http://www.fd.uc.pt/~fpaula/faqs.html>>. Acesso em: 8 jul. 2016.

_____. **Mais uma alteração ao regime jurídico da urbanização e da edificação**. Coimbra: Almedina, 2014.

_____. O artigo 35.º do regime jurídico da urbanização e edificação. **Questões Atuais de Direito Local**, Braga, n. 5, p. 131-140, jan./mar. 2015c.

_____. O Regime Jurídico da Urbanização e Edificação. **Cadernos Municipais Electrónicos**, Lisboa, n.º 11, p. 44-69, 2009. Disponível em: <<http://cadernosmunicipais.fundacaopublica.pt/data/pdfs/ART4a3290350278d.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2016.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce. Direito do urbanismo e desmaterialização. **RevCEDOUA**, Coimbra, v. 4, n. 29, p. 103-129, 2012.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; NEVES, Maria José Castanheira, LOPES, Dulce; MAÇAS, Fernanda. **Regime jurídico da urbanização e edificação**: comentado. 3. ed. reimp. Coimbra: Almedina, 2012.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York: Addison Wesley, 1992.

PACHECO, Regina Silvia V. Monteiro. A agenda da nova gestão pública. In: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia (Org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe. Parcerias público-privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 1-14, jun. 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512007000200011>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

PEREIRA, Pedro Silva. Intervenção de abertura. In: PEREIRA, Pedro Silva et al. **O novo regime jurídico da urbanização e da edificação**. Lisboa: Lex, 2002. p. 7-15.

PIRES, Gonçalo Reino. A eventual ilegalidade da comunicação prévia sem prazo face à Lei de Bases (e outras notas sobre a alteração do RJUE). In: MONTEIRO, Claudio; VALLE, Jaime; MIRANDA, João (Coord.). **A revisão do regime da urbanização e da edificação**. Coimbra: Almedina, 2015. p. 45-60.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public management reform**: a comparative analysis. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2004.

PORTOCARRERO, Marta. **Modelos de simplificação administrativa**: a conferência procedimental e a concentração de competências e procedimentos no direito administrativo. Porto: Publicações Universidade Católica, 2002.

PORTUGAL. Assembleia da República. Lei n.º 31/2014, de 30 de maio. Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. **Diário da República Electrónico**, 1.ª série, n.º 104, p. 2988-3003, 30 maio 2014a. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/25346138>>. Acesso em: 8 jul. 2016.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Ligar Portugal**: um programa de acção integrado no Plano Tecnológico do XVII Governo: mobilizar a

sociedade de informação e do conhecimento. Lisboa: MCTES, 2005. Disponível em: <www.ligarportugal.pt/pdf/ligarportugal.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2016.

_____. Ministério da Economia. Decreto-lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro. Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração. **Diário da República Electrónico, 1.ª série**, n.º 11, p. 454-499, 16 jan. 2015a. Disponível em: <http://www.cm-lousa.pt/_uploads/Decreto Lei 10_2015/DL102015.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2016.

_____. Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento. Decreto-lei n.º 92/2010, de 26 de julho. Estabelece os princípios e as regras necessárias para simplificar o livre acesso e exercício das actividades de serviços com contrapartida económica, e transpõe para a ordem jurídica interna o disposto na Directiva n.º 2006/123/CE (EUR-Lex), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro. Publica em anexo uma “Lista exemplificativa de actividades de serviços”. **Diário da República Electrónico, Série I**, n.º 143, de 26 jul. 2010a.

_____. Ministério da Justiça. Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro. Código do Procedimento Administrativo (novo). **Diário da República Electrónico, 1.ª série**, n.º 4, p. 50-87, 7 jan. 2015b. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/66047121>>. Acesso em: 8 jul. 2016.

_____. Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia. Decreto-lei n.º 136/2014, de 9 de setembro. Procede à décima terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE), bem como à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto. **Diário da República Electrónico, 1.ª série**, n.º 173, p. 4809-4870, 9 set. 2014b. Disponível em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/2014/09/17300/0480904860.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2016.

_____. Presidência do Conselho de Ministros. Agência para a Modernização Administrativa. **Iniciativa para a Simplificação Administrativa e Regulatória: Modernização e Simplificação Administrativa: Relatório 2015-2018**. Lisboa: AMA, jun. 2015c. Disponível em: <http://historico.simplificar.gov.pt/sites/default/files/iniciativa_para_a_simplificacao_regulatoria_relatorio_junho2015_1.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2016.

_____. Tribunal Central Administrativo Sul. **Processo n.º 11988/15**, CA 2.º Juízo. Relatora Catarina Jarmela. Lisboa, 9 jul. 2015d. Disponível em: <<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/9fc9f4ab3813e65080257e8200575647>>. Acesso em: 8 jul. 2016.

_____. Presidência do Conselho de Ministros. Agência para a Modernização Administrativa. Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa. **6 anos de Simplex**. Lisboa: AMA, 2011a. Disponível em: <<http://historico.simplex.gov.pt/downloads/Relatorio6anosSimplex.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2016.

_____. Presidência do Conselho de Ministros. Agência para a Modernização Administrativa. **Programa Simplex+ 2016**. Lisboa: AMA, 2016. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/media/19464873/20160519-mpma-brochura-simplex.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2016.

_____. Presidência do Conselho de Ministros. Agência para a Modernização Administrativa. **Simplex Autárquico 2008-2009**: quanto mais perto, melhor. Lisboa: AMA, 2009. Disponível em: <http://historico.simplex.gov.pt/downloads/Programa_Simplex_Autarquico_2008_2009.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2016.

_____. Presidência do Conselho de Ministros. Agência para a Modernização Administrativa. **Simplex Autárquico 2009-2010**: quanto mais perto, melhor. Lisboa: AMA, 2010b. Disponível em: <http://historico.simplex.gov.pt/downloads/ProgramaSimplexAutarquico2009_2010.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2016.

_____. Presidência do Conselho de Ministros. Agência para a Modernização Administrativa. **Simplex Autárquico 2010-2011**: quanto mais perto, melhor. Lisboa: AMA, 2011b. Disponível em: <http://historico.simplex.gov.pt/downloads/ProgramaSimplexAutarquico2010_2011.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2016.

_____. Presidência do Conselho de Ministros. Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2003, de 12 de agosto. Aprova o Plano de Acção para o Governo Electrónico. **Diário da República Electrónico – I Série-B**, Lisboa, n. 185, p. 4833-4851, 12 ago. 2003. Disponível em: <<https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2003/08/185B00/48334851.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2016.

_____. Presidência do Conselho de Ministros. Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa. **Simplex**: Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa. Lisboa: UCMA, 2006. Disponível em: <http://www.dgaiec.min-financas.pt/NR/rdonlyres/C70D38C5-6EDA-4AFF-AA1F-224F1B6957F3/0/Programa_Simplex.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2016.

REIS, Rui Lopes; REIS, Henrique Manuel Pimentel. **Benchmarking e reforma da Administração Pública**: ao encontro das boas práticas. Lisboa: Universidade Lusíada, 2005.

ROCHA, José António de Oliveira. As relações entre o poder político e os funcionários. In: COLÓQUIOS SOBRE O ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS MUNICIPAIS, 2001, Lisboa. **Comunicação...** Lisboa: CEDREL, 2001a. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1822/2908>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

_____. **Gestão pública e modernização administrativa**. Oeiras: INA, 2001b.

ROCKMAN, Bert A. Honey, I shrunk the state. In: FARAZMAND, Ali (Ed.). **Modern systems of government**: exploring the role of bureaucrats and politicians. Thousand Oaks, CA: Sage, 1997. p. 275-293.

RODRIGUES, Miguel Ângelo Vilela; ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. A nova gestão pública na governação local. In: CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 3., 2005. **Comunicação...** Oeiras: INA, 2005. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1822/4545>> Acesso em: 29-04-2016.

RODRIGUES, Miguel Ângelo Vilela; ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de; TAVARES, António. A prestação de serviços públicos nas autarquias locais. **Municipalismo – Revista Científica da ATAM**, Santarém, n. 1, p. 77-122, 2009. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10198/6896>>. Acesso em: 29-04-2016.

ROQUE, Miguel Prata. O procedimento administrativo eletrónico. In: GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (Coord.). **Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo**. 2. ed. Lisboa: AAFDL, 2015. p. 337-408.

SÁ, Patrícia Moura; SINTRA, Olívia Fernandes. Modernização administrativa e gestão da qualidade: um estudo empírico nos municípios portugueses. **Notas Económicas**, Coimbra, n. 27, jun. 2008. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316.2/26054>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

SAMPAIO, Jorge Silva. Breves notas sobre o “novo” procedimento da comunicação prévia In: MONTEIRO, Claudio; VALLE, Jaime; MIRANDA, João (Coord.). **A revisão do regime da urbanização e da edificação**. Coimbra: Almedina, 2015. p. 113-137.

SARMENTO, Elsa de Moraes; REIS, Joaquim da Silva. O ambiente de negócios em Portugal: uma análise comparada de procedimentos, custos e demora burocrática. **Economia Global e Gestão [online]**, v. 17, n. 2, p. 33-59, 2012.

SILVA, Suzana Tavares da. **Um novo direito administrativo?** Coimbra: Universidade de Coimbra, 2010. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316.2/2705>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

SIMÕES, José Eduardo. O novo regime da urbanização e edificação: um diploma para que país? In: PEREIRA, Pedro Silva et al. **O novo regime jurídico da urbanização e da edificação**. Lisboa: Lex, 2002. p. 35-66.

VASQUES, Sónia Afonso. **As intimações no regime jurídico da urbanização e edificação**. Coimbra: Almedina, 2013.

Sítios consultados

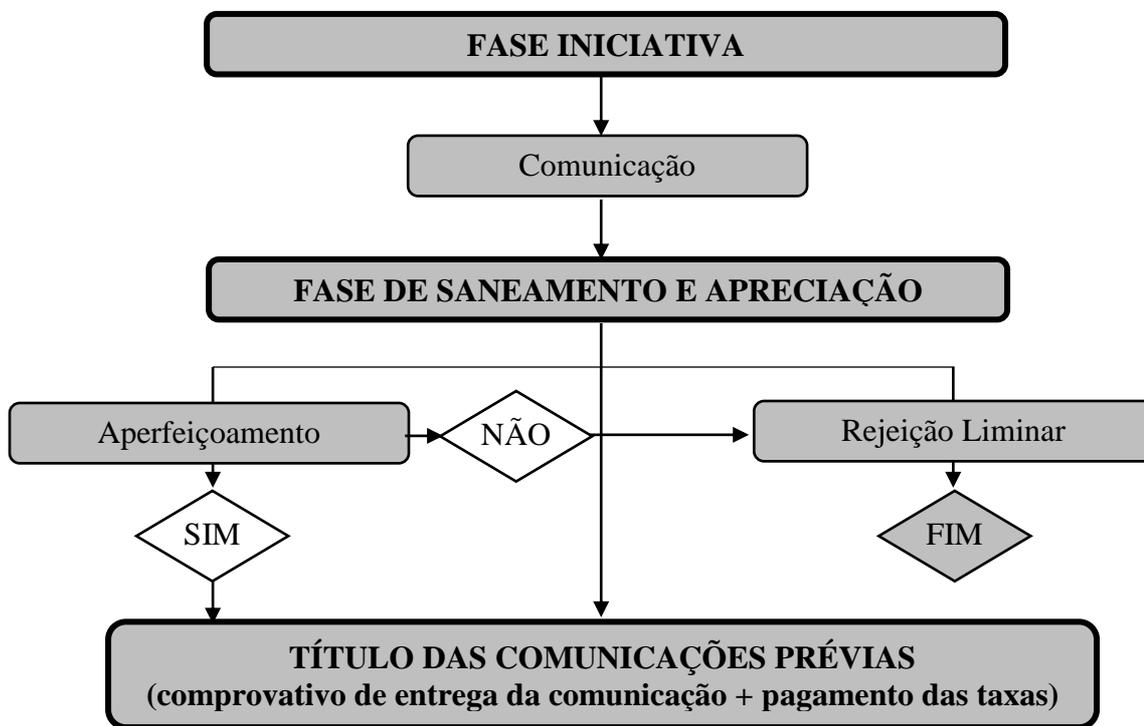
<http://ama.pt>
<http://dre.pt>
<http://ligarportugal.pt>
<http://www.dgaiec.min-financas.pt>
<http://www.ebscohost.com>
<http://www.oecd.org/portugal>
<http://www.pgdlisboa.pt>
<http://www.simplex.gov.pt>

Legislação consultada

Decreto-lei n.º 445/1991, de 20 de novembro
Decreto-lei n.º 448/1991, de 29 de novembro
Decreto-lei n.º 380/1999, de 22 de setembro
Decreto-lei n.º 555/1999, de 16 de dezembro
Decreto-lei n.º 177/2001, de 4 de junho
Decreto-lei n.º 157/2006, de 8 de agosto
Decreto-lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro
Decreto-lei n.º 116/2008, de 4 de julho
Decreto-lei n.º 26/2010, de 30 de março
Decreto-lei n.º 92/2010, de 26 de julho
Decreto-lei n.º 48/2011, de 1 de abril
Decreto-lei n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro
Decreto-lei n.º 169/2012, de 1 de agosto
Decreto-lei n.º 136/2014, de 9 de setembro
Decreto-lei n.º 153/2014, de 20 de outubro
Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro
Decreto-lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro
Decreto-lei n.º 49/2015, de 10 de abril
Decreto-lei n.º 73/2015, de 11 de maio
Decreto-lei n.º 80/2015, de 14 de maio
Decreto-lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro
Lei n.º 92/1995, de 9 de maio
Lei n.º 48/1998, de 11 de agosto
Lei 13/2000, de 20 de julho
Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro
Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro
Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro
Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro
Lei n.º 31/2014, de 30 de maio

APÊNDICE

APÊNDICE A – Diagrama do procedimento de Comunicação Prévia das operações urbanísticas (versão no DL n.º 136/2014, de 9 de setembro)



Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE B – Licença administrativa: DL n.º 177/2001, de 4 de junho

<p>Artigo 4.º n.º 2, a), b), c), d) e e)</p>	<p>As operações de loteamento em área não abrangida por plano de pormenor ou abrangida por plano de pormenor que não contenha:</p>	<p>DL n.º 380/1999, de 22 de setembro [Artigo 91.º, n.º 1, alíneas a), c), d), e) e f)]</p>
		<p>A definição e caracterização da área de intervenção identificando, quando se justifique, os valores culturais e naturais a proteger.</p>
		<p>O desenho urbano, exprimindo a definição dos espaços públicos, de circulação viária e pedonal, de estacionamento bem como do respectivo tratamento, alinhamentos, implantações, modelação do terreno, distribuição volumétrica, bem como a localização dos equipamentos e zonas verdes.</p>
		<p>A distribuição de funções e a definição de parâmetros urbanísticos, designadamente índices, densidade de fogos, número de pisos e cérceas.</p>
		<p>Indicadores relativos às cores e materiais a utilizar.</p>
		<p>As operações de demolição, conservação e reabilitação das construções existentes.</p>
	<p>As obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos em área não abrangida por operação de loteamento, bem como a criação ou remodelação de infraestruturas que, não obstante se inserirem em área abrangida por operação de loteamento, estejam sujeitas a legislação específica que exija a intervenção de entidades exteriores ao município no procedimento de aprovação dos respectivos projetos das especialidades.</p>	
	<p>As obras de construção, de ampliação ou de alteração em área não abrangida por operação de loteamento ou plano de pormenor que contenha as menções supramencionadas exceto quando se tratarem de obras de alteração no interior de edifícios não classificados ou suas frações que não impliquem modificações da estrutura resistente dos edifícios, das cérceas, das fachadas e da forma dos telhados.</p>	
	<p>As obras de reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de edifícios classificados ou em vias de classificação e as obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de edifícios situados em zona de proteção de imóvel classificado ou em vias de classificação ou em áreas sujeitas a servidão administrativa ou restrição de utilidade pública;</p>	
	<p>A alteração da utilização de edifícios ou suas frações em área não abrangida por operação de loteamento ou plano municipal de ordenamento do território, quando a mesma não tenha sido precedida da realização de obras sujeitas a licença ou autorização administrativas.</p>	

Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE C – Autorização administrativa: DL n.º 177/2001, de 4 de junho

Artigo 4.º n.º 3 a), b), c), d), e), f) e g)	As operações de loteamento em área abrangida por plano de pormenor que contenha:	DL n.º 380/1999 [Artigo 91.º, n.º 1, alíneas a), c), d), e) e f)]
		A definição e caracterização da área de intervenção identificando, quando se justifique, os valores culturais e naturais a proteger.
		O desenho urbano, exprimindo a definição dos espaços públicos, de circulação viária e pedonal, de estacionamento bem como do respectivo tratamento, alinhamentos, implantações, modelação do terreno, distribuição volumétrica, bem como a localização dos equipamentos e zonas verdes.
		A distribuição de funções e a definição de parâmetros urbanísticos, designadamente índices, densidade de fogos, número de pisos e cérceas.
		Indicadores relativos às cores e materiais a utilizar.
	As operações de demolição, conservação e reabilitação das construções existentes.	
	As obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos em área abrangida por operação de loteamento e que não respeitem à criação ou remodelação de infraestruturas sujeitas à legislação específica que exija a intervenção de entidades exteriores ao município no procedimento de aprovação dos respectivos projetos das especialidades.	
	As obras de construção, de ampliação ou de alteração em área abrangida por operação de loteamento ou por plano de pormenor que contenha as menções as menções constantes das alíneas a), c), d), e) e f) do n.º 1 do artigo 91.º do Decreto-lei n.º 380/1999, de 22 de Setembro, supra mencionado, exceto quando se tratarem de obras de alteração no interior de edifícios não classificados ou suas frações que não impliquem modificações da estrutura resistente dos edifícios, das cérceas, das fachadas e da forma dos telhados.	
	As obras de reconstrução salvo de edifícios classificados ou em vias de classificação ou situados em zona de proteção de imóvel classificado ou em vias de classificação ou em áreas sujeitas a servidão administrativa ou restrição de utilidade pública.	
	As obras de demolição de edificações existentes que não se encontrem previstas em licença ou autorização de obras de reconstrução, salvo de edifícios classificados ou em vias de classificação ou situados em zona de proteção de imóvel classificado ou em vias de classificação ou em áreas sujeitas a servidão administrativa ou restrição de utilidade pública.	
A utilização de edifícios ou suas frações, bem como as alterações à mesma que não se encontrem em área abrangida por operação de loteamento ou plano municipal de ordenamento do território, quando a mesma tenha sido precedida da realização de obras sujeitas a licença ou autorização administrativas.		
As demais operações urbanísticas que não estejam isentas ou dispensadas de licença ou autorização, nos termos do presente diploma.		

Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE D – Licença administrativa: Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro

Artigo 4.º n.º 2 a), b), c), d), e), f) e g)	As operações de loteamento.
	As obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos em área não abrangida por operação de loteamento.
	As obras de construção, de alteração e de ampliação em área não abrangida por operação de loteamento.
	As obras de reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição de imóveis classificados ou em vias de classificação e as obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição de imóveis situados em zonas de proteção de imóveis classificados, bem como dos imóveis integrados em conjuntos ou sítios classificados, ou em áreas sujeitas a servidão administrativa ou restrição de utilidade pública.
	As obras de reconstrução sem preservação das fachadas.
	As obras de demolição das edificações que não se encontrem previstas em licença de obras de reconstrução.
	As demais operações urbanísticas que não estejam isentas de licença, nos termos do presente diploma.

Fonte: Elaboração própria

APÊNDICE E – Autorização administrativa: Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro

Artigo 4.º n.º 4	Está sujeita a autorização a utilização dos edifícios ou suas frações, bem como as alterações da utilização dos mesmos.
---------------------	---

Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE F – Licença Administrativa: DL n.º 26/2010, de 30 de março

Artigo 4.º n.º 2, alíneas <i>a)</i> , <i>b)</i> , <i>c)</i> , <i>d)</i> , <i>e)</i> e <i>f)</i>	As operações de loteamento;	
	As obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos em área não abrangida por operação de loteamento;	
	As obras de construção, de alteração ou de ampliação em área não abrangida por operação de loteamento ou por plano de pormenor que contenha os elementos referidos nas alíneas <i>c)</i> , <i>d)</i> e <i>f)</i> do n.º 1 do artigo 91.º do Decreto-lei n.º 380/1999, de 22 de Setembro;	DL n.º 380/1999, 22 de setembro [artigo 91.º, n.º 1 alíneas <i>c)</i> , <i>d)</i> , e <i>f)</i>]
		O desenho urbano, exprimindo a definição dos espaços públicos, de circulação viária e pedonal, de estacionamento bem como do respectivo tratamento, alinhamentos, implantações, modelação do terreno, distribuição volumétrica, bem como a localização dos equipamentos e zonas verdes.
		A distribuição de funções e a definição de parâmetros urbanísticos, designadamente índices, densidade de fogos, número de pisos e cérceas.
		As operações de demolição, conservação e reabilitação das construções existentes.
	As obras de reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição de imóveis classificados ou em vias de classificação, bem como dos imóveis integrados em conjuntos ou sítios classificados ou em vias de classificação, e as obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração exterior ou demolição de imóveis situados em zonas de protecção de imóveis classificados ou em vias de classificação;	
	As obras de reconstrução sem preservação das fachadas;	
As obras de demolição das edificações que não se encontrem previstas em licença de obras de reconstrução;		

Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE G – Autorização administrativa: DL n.º 26/2010, de 30 de março

Artigo 4.º n.º 5	Está sujeita a autorização a utilização dos edifícios ou suas frações, bem como as alterações da utilização dos mesmos.
-----------------------------	---

Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE H – Licença administrativa: DL n.º 136/2014, de 9 de setembro

Artigo 4.º n.º 2 a), b), c), d), e), f), h) e i)	As operações de loteamento.
	As obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos em área não abrangida por operação de loteamento.
	As obras de construção, de alteração e de ampliação em área não abrangida por operação de loteamento.
	As obras de reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição de imóveis classificados ou em vias de classificação, bem como de imóveis integrados em conjuntos ou sítios classificados ou em vias de classificação, e as obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração exterior ou demolição de imóveis situados em zonas de proteção de imóveis classificados ou em vias de classificação;
	As obras de reconstrução das quais resulte um aumento da altura da fachada ou do número de pisos;
	As obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis em áreas sujeitas a servidão administrativa ou restrição de utilidade pública, sem prejuízo do disposto em legislação especial;
	As demais operações urbanísticas que não estejam sujeitas a comunicação prévia ou isentas de controle prévio, nos termos do presente diploma.

Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE I – Autorização administrativa: DL n.º 136/2014, de 9 de setembro

Artigo 4.º n.º 5

Está sujeita a autorização a utilização dos edifícios ou suas frações, bem como as alterações da utilização dos mesmos.

Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE J – Comunicação prévia: DL n.º 177/2001, de 4 de junho

Artigo 6.º n.º 3

As obras de alteração no interior de edifícios não classificados ou suas frações que não impliquem modificações da estrutura resistente dos edifícios, das cêrceas, das fachadas e da forma dos telhados, bem como as obras de edificação ou demolição, dispensadas de licença ou autorização, que pela sua natureza, dimensão ou localização, tenham escassa relevância urbanística.

Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE K – Comunicação Prévia: Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro

Artigo 6.º n.º 3	As obras de reconstrução com preservação das fachadas;	
	As obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos em área abrangida por operação de loteamento;	
	As obras de construção, de alteração ou de ampliação em área abrangida por operação de loteamento ou plano de pormenor que contenha os elementos referidos nas alíneas c), d) e f) do n.º 1 do artigo 91.º do Decreto-lei n.º 380/1999, de 22 de Setembro;	DL n.º 380/1999, 22 de setembro [artigo 91.º, n.º 1 alíneas c), d), e f)]
		O desenho urbano, exprimindo a definição dos espaços públicos, de circulação viária e pedonal, de estacionamento bem como do respectivo tratamento, alinhamentos, implantações, modelação do terreno, distribuição volumétrica, bem como a localização dos equipamentos e zonas verdes.
		A distribuição de funções e a definição de parâmetros urbanísticos, designadamente índices, densidade de fogos, número de pisos e cércas.
		As operações de demolição, conservação e reabilitação das construções existentes.
	As obras de construção, de alteração ou de ampliação em zona urbana consolidada que respeitem os planos municipais e das quais não resulte edificação com cércea superior à altura mais frequente das fachadas da frente edificada do lado do arruamento onde se integra a nova edificação, no troço de rua compreendido entre as duas transversais mais próximas, para um e para outro lado;	
	A edificação de piscinas associadas a edificação principal;	
	As obras de demolição das edificações que não se encontrem previstas em licença de obras de reconstrução	
As alterações à utilização dos edifícios, bem como o arrendamento para fins não habitacionais de prédios ou frações não licenciados.		

Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE L – Comunicação Prévia: DL n.º 26/2010, de 30 de março

Artigo 4.º n.º 4, alíneas a) a h)	As obras de reconstrução com preservação das fachadas;	
	As obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos em área abrangida por operação de loteamento;	
	As obras de construção, alteração ou ampliação em área abrangida por operação de loteamento ou plano de pormenor que contenha os elementos:	DL n.º 380/1999, 22 de setembro [artigo 91.º, n.º 1 alíneas c), d), e f)]
		O desenho urbano, exprimindo a definição dos espaços públicos, de circulação viária e pedonal, de estacionamento bem como do respectivo tratamento, alinhamentos, implantações, modelação do terreno, distribuição volumétrica, bem como a localização dos equipamentos e zonas verdes.
		A distribuição de funções e a definição de parâmetros urbanísticos, designadamente índices, densidade de fogos, número de pisos e cércneas.
		As operações de demolição, conservação e reabilitação das construções existentes.
	As obras de construção, de alteração ou de ampliação em zona urbana consolidada que respeitem os planos municipais e das quais não resulte edificação com cércea superior à altura mais frequente das fachadas da frente edificada do lado do arruamento onde se integra a nova edificação, no troço de rua compreendido entre as duas transversais mais próximas, para um e para outro lado;	
	As obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis nas seguintes áreas sujeitas a servidão administrativa ou restrição de utilidade pública:	Zonas de proteção dos perímetros de proteção de águas minerais naturais, definidas nos termos do DL n.º 90/1990, de 16/03;
		Zonas de proteção dos perímetros de proteção de captações de águas subterrâneas destinadas ao abastecimento público, definidas nos termos da Lei n.º 58/2005, de 29/12, e do DL n.º 382/1999, de 22/09, com a redação conferida pelo DL n.º 226-A/2007, de 31/05;
		Áreas de pesquisa, estudo ou trabalhos de sistemas de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas, definidas nos termos do DL n.º 34.021, de 11 de Outubro de 1944;
		Zonas terrestres de proteção das albufeiras, lagoas ou lagos de águas públicas, definidas no do DL n.º 107/2009
		Zonas terrestres de proteção dos estuários, definidas no DL n.º 129/2008, de 21/07;
		Áreas integradas no domínio hídrico, público ou privado, definidas nas Leis n.ºs 54/2005, de 15/11, e 58/2005, de 29/11;
		Áreas classificadas integradas na Rede Natura 2000 e as áreas protegidas classificadas, nos termos definidos no DL n.º 142/2008, de 24 de Julho;
		Áreas integradas na REN nos termos definidos no DL n.º 166/2008, de 22/08;
Áreas sujeitas a servidão militar, nos termos da Lei n.º 2.078/1955, e do DL n.º 45.986/1964;		
A edificação de piscinas associadas a edificação principal;		
As alterações à utilização dos edifícios que envolvam a realização de obras não isentas de controlo prévio ou que careçam da realização de consultas externas;		
As demais operações urbanísticas que não estejam isentas de controlo prévio, nos termos do presente diploma.		

Fonte: elaboração própria.

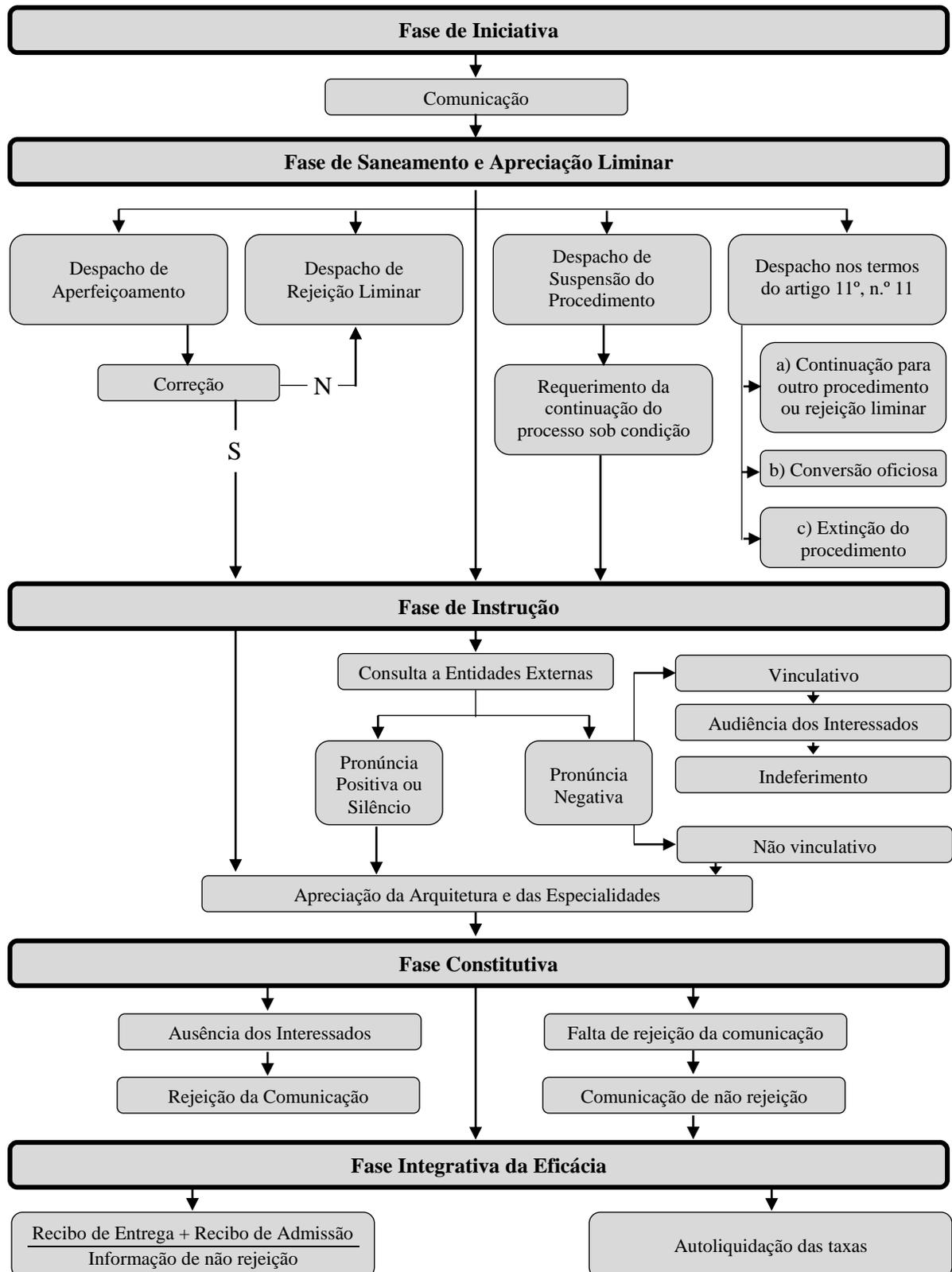
APÊNDICE M – Comunicação prévia: DL n.º 136/2014, de 9 de setembro

<p>Artigo 4.º n.º 4 a), b), c), d), e) e f)</p>	<p>As obras de reconstrução das quais não resulte um aumento da altura da fachada ou do número de pisos;</p>
	<p>As obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos em área abrangida por operação de loteamento;</p>
	<p>As obras de construção, de alteração ou de ampliação em área abrangida por operação de loteamento ou plano de pormenor;</p>
	<p>As obras de construção, de alteração ou de ampliação em zona urbana consolidada que respeitem os planos municipais ou intermunicipais e das quais não resulte edificação com cêrcea superior à altura mais frequente das fachadas da frente edificada do lado do arruamento onde se integra a nova edificação, no troço de rua compreendido entre as duas transversais mais próximas, para um e para outro lado;</p>
	<p>A edificação de piscinas associadas a edificação principal;</p>
	<p>Artigo 14.º, n.º 2, alíneas a) a f)</p>
	<p>A volumetria, alinhamento, cêrcea e implantação da edificação e dos muros de vedação;</p>
	<p>Projeto de arquitetura e memória descritiva;</p>
	<p>Programa de utilização das edificações, incluindo a área total de construção a afetar aos diversos usos e o número de fogos e outras unidades de utilização, com identificação das áreas acessórias, técnicas e de serviço;</p>
	<p>As operações urbanísticas precedidas de informação prévia favorável, e contemple especificamente os seguintes aspectos nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 14.º</p>
	<p>Estimativa de encargos urbanísticos devidos;</p>
	<p>Áreas de cedência destinadas à implantação de espaços verdes, equipamentos de utilização coletiva e infraestruturas viárias.</p>
	<p>Artigo 14.º, n.º 3</p>
	<p>Ou quando o interessado não seja o proprietário do prédio, o pedido de informação prévia inclui a identificação daquele bem como dos titulares de qualquer outro direito real sobre o prédio, por meio de certidão emitida pela conservatória do registo predial.</p>

Fonte: elaboração própria.

ANEXO

ANEXO A – Diagrama do procedimento de Comunicação Prévía das operações urbanísticas (versão anterior ao DL n.º 136/2014, de 9 de setembro)



Fonte: adaptado de Oliveira e Lopes (2012, p. 22-23).

ANEXO B – Componentes doutrinários do *New Public Management*

N.º	Doutrina	Significado	Justificativa Típica
1	Profissionalização da gestão nas organizações públicas	Gestores bem visíveis no topo das organizações, com liberdade de gerir e com poder discricionário.	A responsabilidade requer concentração de autoridade e não difusão do poder.
2	<i>Standards</i> explícitos e medida de performance	Objetivos bem definidos e mensuráveis como indicadores de sucesso.	Responsabilidade significa objetivos claramente definidos; eficiência necessita de atenção aos objetivos.
3	Ênfase no controle de <i>outputs</i> .	Alocação de recursos e recompensas com ligação à performance.	Necessidade de insistir nos resultados e não nos processos.
4	Viragem no sentido de desagregação das unidades do setor público.	Divisão do setor público em unidades corporizadas, organizadas por produtos, com orçamentos próprios e com negociação com cada uma delas.	Tornar as unidades capazes de serem geridas; separar provisão de produção, usando contratos e <i>franchises</i> dentro e fora do sector público.
5	Insuflar competição no setor público.	Mudança no sentido de contratos a prazo.	A competição é a chave para baixar custos e melhorar <i>standards</i> .
6	Insistência em estilos de gestão e práticas de gestão privada.	Mudança de um estilo de serviço público militar para o mais flexível, quanto aos salários e duração dos contratos.	Necessidade de gerir instrumentos de gestão empresarial ao sector público.

Fonte: Rocha (2001a).

ANEXO C – Simplex 2006 – 06 (seis) vertentes

I	Eliminação de certidões
	Reforço dos canais de comunicação dentro da Administração e de partilha da informação pública, no respeito dos direitos dos cidadãos, nomeadamente em matéria de proteção de dados pessoais.
II	Eliminação do papel/desmaterialização
	Aproveitamento das ferramentas oferecidas pelas tecnologias da informação e da comunicação para eliminar os antigos circuitos do papel, facilitar o acesso e com redução nos custos de gestão.
III	Simplificação/Desburocratização
	Combate à complexidade dos processos, ao fazer a sua reengenharia, com redução do volume dos documentos e a rigidez das práticas administrativas.
IV	Desregulamentação
	Eliminação dos controlos e dos constrangimentos prévios, desnecessários ou desproporcionados, desenvolvendo o princípio da confiança e da responsabilização.
V	Facilitação do acesso aos serviços públicos
	Articulação dos diferentes organismos públicos que atuam no âmbito do mesmo procedimento, em uma lógica de integração de serviços e de partilha da informação.
VI	Harmonização e consolidação de regimes jurídicos
	Melhoria do acesso e da compreensibilidade das leis e regulamentos, com foco na redução dos custos de interação com os cidadãos e as empresas e no interior da própria Administração.

Fonte: Portugal (2006).