



Andreia Neves de Almeida

**Relatório de estágio curricular realizado na  
Câmara Municipal de Lisboa**  
(Departamento de Política de Solos e Valorização Patrimonial)

Relatório de estágio realizado com vista à  
obtenção do grau de Mestre em Direito,  
na especialidade de Direito Público.

**Orientadora da FDUNL:**  
Professora Doutora Vera Eiró

**Supervisora da Câmara Municipal de Lisboa:**  
Dr.<sup>a</sup> Isabel Guerreiro

julho de 2014



Relatório de Estágio Curricular  
Câmara Municipal de Lisboa



## DECLARAÇÃO ANTI PLÁGIO

Declaro por minha honra que o trabalho que apresento é original e da minha exclusiva autoria.

Todos os elementos e citações alheios estão devidamente identificados.



Relatório de Estágio Curricular  
Câmara Municipal de Lisboa



## AGRADECIMENTOS

A Deus, porque “Dele, por Ele e para Ele são todas as coisas” (Romanos 11:36).

Ao meu marido, aos meus pais e familiares pelo apoio incondicional e por terem acreditado que eu conseguiria ultrapassar esta etapa, em especial ao meu pai, José Neves, que foi sempre o meu maior apoiante, ensinando-me que para construir algo no futuro é necessária extrema dedicação no presente.

À Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, aos professores e funcionários que me acompanharam não só no meu Mestrado mas também na minha Licenciatura.

À minha Orientadora, Professora Doutora Vera Eiró, que me orientou com sábias instruções e pelo acompanhamento na elaboração deste relatório e disponibilidade para a concretização do mesmo.

À Supervisora de Estágio, Dr.<sup>a</sup> Isabel Guerreiro, pela sua dedicação, disponibilidade e acompanhamento na elaboração deste relatório e em especial pela partilha dos seus conhecimentos que foram estruturantes neste relatório.

À Câmara Municipal de Lisboa, por ter proporcionado a realização do estágio, ao Dr. António Furtado, por ter aceitado o meu estágio e me ter proporcionado uma boa receção no local do estágio, assim como a todos os técnicos do DPSVP e da CML com quem tive o privilégio de trabalhar, por toda a ajuda prestada e pela simpatia com que sempre me acolheram.

Aos meus colegas de Faculdade e amigos e a todos aqueles que contribuíram para a realização deste trabalho, em especial à Vanessa Sazo, ao Luís Filipe Martins e ao Bruno Vitorino, que me acompanharam nesta etapa importante da minha formação e continuarão presentes na minha vida.

**A todos, Muito Obrigada!**



Relatório de Estágio Curricular  
Câmara Municipal de Lisboa



## RESUMO

A experiência de um estágio é considerada sempre como uma experiência enriquecedora, pois trata-se do primeiro contacto com o mundo do trabalho. Pretende-se que seja uma ponte entre o saber e o fazer, pondo-se em prática aquilo que se aprendeu ao longo do curso. Desta forma, iniciou-se uma nova fase da aprendizagem baseada em experiências cujas lições se devem aproveitar para uma vida profissional alicerçada na eficiência e na eficácia.

O estágio curricular que deu origem ao presente relatório realizou-se no âmbito do Mestrado em Direito Público organizado pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (FDUNL) e decorreu na Câmara Municipal de Lisboa (CML), no Departamento de Política de Solos e Valorização Patrimonial (DPSVP) da Direção Municipal de Planeamento, Reabilitação e Gestão Urbanística no período compreendido entre setembro e dezembro de 2013.

Ao longo deste estágio, foram desenvolvidas diversas atividades inerentes ao DPSVP. Numa fase inicial houve uma iniciação à estrutura orgânica da Câmara Municipal de Lisboa e ao Departamento onde iria estagiar, bem como às competências do mesmo. Neste âmbito, adquiri conceitos-chave e pesquisei jurisprudência e legislação necessários à análise e compreensão das atividades desenvolvidas no estágio.

Numa segunda fase, passei à análise e compreensão dos procedimentos de aprovação de operações urbanísticas de loteamento, bem como à resolução de problemas que surgiram ao longo dessa análise. Além disso, colaborei na preparação de alguns atos procedimentais a serem praticados no âmbito das competências do Departamento, nomeadamente no âmbito da alienação, aquisição, oneração e arrendamento de imóveis da propriedade do Município de Lisboa.

Palavras-chave: Urbanismo, Loteamento, Estágio, Câmara Municipal de Lisboa.

## **ABSTRACT**

The experience of an internship is always considered an experience that should be enriching, a first contact with the employment world. The intention is to build a bridge between the theory and practice - applying what has been learnt throughout the course. Therefore, it was started a new learning phase that seeks to take advantage and obtain experiences useful for a professional life based in efficiency and efficacy.

The curricular internship was carried out within the Masters in Public Law and held by Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (FDUNL)(Law School Of University New Of Lisbon) in the Câmara Municipal de Lisboa (CML) (Lisbon's Town Hall), in the Departamento de Política de Solos e Valorização Patrimonial (DPSVP) (Soil Politics and Patrimonial Valuation Department) of the Direção Municipal de Planeamento, Reabilitação e Gestão Urbanística (Municipal Direction of Planning, Rehabilitation and Urban Management) between September and December 2013.

Throughout this internship, several activities within the DPSVP were developed. In an early stage, there was a presentation of the organic structure of Lisbon's Town Hall, and the Department where I was going to do the internship, and its competencies. Therefore I acquired key concepts and researched jurisprudence and legislation needed to the analysis and understanding of the activities done in the internship.

In a second stage, it was done the analysis and understanding of the division into lots administrative procedures, as well as the solving of the problems occurred throughout that analysis. Besides that, there was the need to help preparing some procedural acts to be applied regarding the Department competencies, namely within the alienation, procurement, encumbrance and rental of immovable assets owned by the Municipality of Lisbon.

Keywords: Urbanism, division into lots, internship, Lisbon's Town Hall.

## ABREVIATURAS

AL – Autarquia Local.

AML - Assembleia Municipal de Lisboa.

CML - Câmara Municipal de Lisboa.

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

CPA - Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 31 de janeiro, e alterado por último pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

CRP- Constituição da República Portuguesa, aprovada pelo Decreto de 10 de abril de 1976 e alterada por último pela Lei n.º 1/2005, de 12 de agosto.

DMGU - Direção Municipal de Gestão Urbanística.

DMPRGU - Direção Municipal de Planeamento, Reabilitação e Gestão Urbanística.

DPSVP - Departamento de Política de Solos e Valorização Patrimonial.

DRM - Divisão de Relações com o Município.

DR – Diário da República.

FFH - Fundo Fomento de Habitação.

PCM – Presidente da Câmara Municipal.

PDM - Plano Diretor Municipal, o PDM de Lisboa foi publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 168, de 30 de agosto de 2012, com Alteração Simplificada do Plano Diretor Municipal publicada no Diário da República, 2ª série - n.º 88 de 8 de maio de 2014.

PIOT - Programa Intermunicipal de Ordenamento do Território.

PMOT – Plano Municipal de Ordenamento do Território.

PROT – Programa Regional de Ordenamento do Território.

PVP - Programa de valorização do Património.

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, e alterado por último pelo Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de janeiro.

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, e alterado por último pela Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro.

RMUEL - Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação de Lisboa, aprovado pela Assembleia Municipal de Lisboa, através da deliberação n.º 107/AML/2008, na sua reunião de 16/12/2008, com alterações ratificadas na reunião de Câmara Municipal de 22/12/2008, através da deliberação n.º 1381/CM/2008 e publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 8, de 13 de janeiro de 2009, com as alterações aprovadas em Assembleia Municipal de Lisboa de 12 de março de 2013 pelas deliberações n.º 22/AML/2013 e n.º 24/AML/2013 e publicadas pelo aviso n.º 5147/2013, no Diário da República, 2ª Série n.º 74 de 16 de abril.

RPDM - Regulamento do Plano Diretor Municipal, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 168, de 30 de agosto de 2012, com Alteração Simplificada do Plano Diretor Municipal publicada no Diário da República, 2ª série - n.º 88 de 8 de maio de 2014.

SAAL - Serviço de Apoio Ambulatório Local.

TRIU - Taxa Municipal pela Realização de Infraestruturas.

O corpo de texto deste trabalho tem **175,957 caracteres**, incluindo espaços e notas de rodapé.

## **MODO DE CITAR**

Na bibliografia final as obras serão referidas de acordo com os elementos que as integram. As citações apenas mencionarão o autor, o título da obra e as páginas.

Todas as bases de dados utilizadas estão devidamente identificadas através do título do documento e da hiperligação de acesso. É mencionada igualmente a data de consulta.



Relatório de Estágio Curricular  
Câmara Municipal de Lisboa



## 1. INTRODUÇÃO

Este Relatório foi elaborado no âmbito da componente não letiva do Mestrado em Direito Público da Universidade Nova de Lisboa, com vista à conclusão do Segundo Ciclo de Estudos. O estágio decorreu no Departamento de Política de Solos e Valorização Patrimonial (DPSVP) da Câmara Municipal de Lisboa e teve a duração de 15 semanas, decorrendo de 3 de setembro a 6 de dezembro de 2013.

Os principais objetivos do estágio curricular são o incremento e o desenvolvimento dos conceitos adquiridos no Primeiro Ciclo e a especialização de conhecimentos em áreas específicas do Direito. O estágio curricular realizado na Câmara Municipal de Lisboa possibilitou o desenvolvimento da matéria teórica lecionada na componente não letiva do Mestrado, nomeadamente a matéria dada na cadeira de Direito do Urbanismo, proporcionando uma perspetiva prática num contexto externo ao ensino teórico predominante ao longo do curso.

O plano de estágio é apresentado no ponto 2 deste Relatório.

Este relatório de estágio divide-se em três partes distintas mas estreitamente relacionadas: uma parte de enquadramento teórico, onde são desenvolvidas questões teóricas e é analisada doutrina e legislação aplicáveis às atividades praticadas no estágio; uma parte prática, onde se insere o desenvolvimento das etapas do estágio, as competências do departamento onde estagiei e um resumo das atividades praticadas; e uma última parte de considerações finais que, servindo de conclusão, consiste no resultado da conjugação das duas fases anteriores.

No que se refere ao desenvolvimento das etapas do estágio, importa referir que, em primeiro lugar, de entre todas as atividades desenvolvidas aquela que predominou no estágio realizado foi a análise e a compreensão dos procedimentos relacionados com a aprovação de operações urbanísticas de loteamento. Estes procedimentos são analisados pelo DPSVP. O estágio que deu origem ao presente Relatório centrou-se na análise desses mesmos procedimentos. Assim, no âmbito

deste trabalho, a fim de conhecer e perceber o funcionamento da Divisão de Loteamentos, efetuei uma visita a esta divisão.

Devido à complexidade da matéria acima mencionada, a supervisora de estágio considerou fundamental que nos primeiros dias adquirisse conceitos-chave e compreendesse a tramitação que estes processos seguem, desde o requerimento particular no Balcão de Atendimento Geral da CML até à emissão do alvará. Assim, foi necessário primeiramente fazer o enquadramento teórico da matéria do meu Relatório, sendo este o primeiro ponto do presente Relatório.

Para melhor enquadramento das atividades práticas realizadas, é feita ainda, no ponto 4 deste relatório, uma apresentação da entidade de acolhimento - a Câmara Municipal de Lisboa: são retratadas brevemente a sua história e a sua estrutura orgânica, sobretudo a organização do departamento onde se realizou o estágio, o DPSVP, referindo a sua estrutura e as suas competências.

No terceiro ponto, são apresentadas as atividades desenvolvidas no âmbito do estágio. Devo referir que, durante estes três meses, me foi também permitido propor soluções para os diversos casos analisados, não apenas em procedimentos de aprovação de operações de loteamentos, mas também em outros casos pontuais que tive a oportunidade de analisar no âmbito das competências do departamento em que estagiei, nomeadamente no âmbito do arrendamento municipal e do programa “Reabilita Primeiro Paga Depois”.

## 2. PLANO DE ESTÁGIO

Objetivos e fundamentação do Estágio:

1. Integração Institucional.
2. Estrutura Orgânica e Competências.
3. Enquadramento teórico das atividades a exercer.
4. Funcionamento do Departamento na execução do Estágio.
5. Procedimentos teórico-práticos na abordagem das atividades a exercer.
6. Balanço e considerações finais das atividades exercidas durante o estágio.
7. Potenciar o trabalho em equipa, promovendo a comunicação entre serviço, dirigentes e colaboradores.
8. Melhorar a qualidade do serviço prestado e o respeito pelos canais instituídos.
9. Cumprir os prazos dos procedimentos administrativos associados ao DPSVP.

O estágio enquadra-se no Mestrado em Direito Público, na medida em que visa dotar o estudante de conhecimentos, de forma geral, no âmbito da Administração Pública.

As tarefas executadas diariamente pelo estagiário permitem aumentar as suas competências e colocar em prática os conhecimentos que foram adquiridos ao longo do percurso académico, uma vez que lhe competirá executar procedimentos inerentes às competências do Departamento.

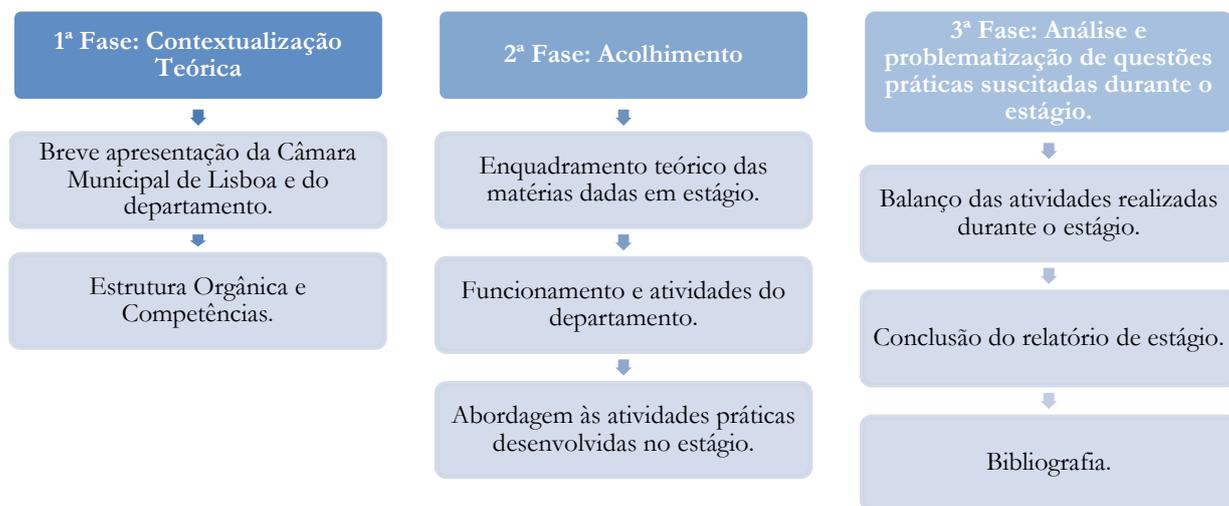


Fig. 1 Fluxograma representando as diversas fases do estágio

### 3. CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA

#### 3.1 CONCEITOS-CHAVE

A análise e a compreensão dos procedimentos de aprovação das operações urbanísticas de loteamento tornaram necessária a aquisição de conceitos-chave para se proceder a uma correta avaliação. Numa fase inicial, a supervisora de estágio considerou fundamental que adquirisse alguns conceitos-chave, de forma a fazer uma pesquisa e exposição desses mesmos conceitos. Nessa medida foi-me entregue um formulário com os conceitos mais relevantes para que eu explicasse o seu significado. As definições de cada conceito abaixo enunciadas foram apreendidas e desenvolvidas no âmbito dessa análise e pesquisa.

#### **Loteamento e lote**

A operação de loteamento é, de acordo com o artigo 2º i) do RJUE, uma ação que tem por objeto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados, imediata ou subsequentemente, à edificação urbana e que resulta da divisão de um ou vários prédios ou do seu reparcelamento.

Lote é a parcela de terreno que resulta do loteamento, ou seja, é a parcela de terreno já urbanizado.

A noção de loteamento constante do Decreto-Lei n.º 448/91<sup>1</sup> estabelecia que o loteamento daria origem a lotes (pelo menos dois), ainda que apenas um deles se destinasse à construção urbana. Em consequência, as novas unidades prediais

---

<sup>1</sup> O Decreto-Lei n.º 445/91 de 29 de novembro veio rever o regime de licenciamentos municipais de obras particulares. Veio revogar o Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro, que aprovou o regime jurídico dos loteamentos urbanos. Relativamente aos procedimentos de loteamento, o Decreto-Lei n.º 445/91 veio eliminar as três formas de processo de loteamento - especial, ordinário e simples - consagradas no Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro, substituindo-as por uma tramitação única para todas as operações de loteamento, veio também estabelecer no seu art.º 3º alínea a), uma noção de loteamento. Este diploma foi revogado pelo DL n.º 555/99, de 16 de dezembro.

resultantes do loteamento configuravam todas elas lotes, ainda que não se destinassem à construção urbana.<sup>2</sup>

Deste modo, apenas aquando da divisão fundiária resultarem lotes entendidos neste sentido (ainda que apenas um) estaremos perante uma operação de loteamento. Ou seja, apenas no momento da divisão fundiária resultam os novos prédios para os quais é definida uma área concreta de construção, área de implantação, número de pisos e de fogos [cf. alínea e) do n.º 1 do art.º 77.º do RJUE]. Trata-se de uma operação de loteamento porque se deve ter em conta que esta operação está sujeita a licenciamento e, se analisarmos o conteúdo do alvará que lhe serve de título, concluímos que lotes são apenas os destinados à edificação urbana.<sup>3</sup> “E assim se compreende que, embora para a lei a operação de loteamento consista sempre numa divisão ou reparcelamento (excluindo-se os emparcelamentos), a mesma possa dar origem a um só lote.”<sup>4</sup>

Assim, deduz-se que um loteamento não origina apenas lotes, mas também parcelas. Um exemplo disso são as áreas destinadas a zonas verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos que venham a ser cedidos ao município.<sup>5</sup>

Quanto aos encargos de uma operação de loteamento, existem taxas inerentes à realização das operações de loteamento, nomeadamente a taxa pela realização de infraestruturas urbanísticas. Esta taxa é devida aos municípios e corresponde à contrapartida dos investimentos municipais com a construção e manutenção de

---

<sup>2</sup> Cf. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “*As Novidades no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação introduzidas pela Lei n.º 60/2007*” pg.14 e 15.

<sup>3</sup> Cf. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “*As Novidades no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação introduzidas pela Lei n.º 60/2007*” pg. 15.

<sup>4</sup> Cit. *Ibidem*.

<sup>5</sup> Cf. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Loteamentos Urbanos e Dinâmica das Normas de Planeamento*, pg.88.

infraestruturas necessárias à parcela a lotear, assim como equipamentos e espaços verdes.<sup>6</sup>

### **Destaque**

O destaque é uma operação urbanística isenta de controlo prévio.<sup>7</sup> Do ponto de vista jurídico, apresenta-se como uma autêntica operação de loteamento, por determinar a divisão de um prédio para efeitos de edificação, a qual o legislador decidiu isentar dos procedimentos de controlo preventivo de licenciamento ou comunicação prévia, sempre que os mesmos cumpram determinados requisitos, que variam consoante o destaque ocorra em área situada dentro do perímetro urbano ou fora do perímetro urbano.<sup>8</sup>

No terreno rural é destacada uma parcela onde só pode ser construído um edifício que se destine apenas a fins habitacionais e este não pode ter mais do que dois fogos. Na parcela restante deve respeitar-se “a área mínima fixada no projeto de intervenção em espaço rural em vigor ou, quando aquele não exista, a área de unidade de cultura fixada nos termos da lei geral para a região respetiva.”<sup>9</sup>

Nestes destaques fora do perímetro urbano, a lei exige cumulativamente que, na parcela destacada, independentemente da sua dimensão (respeitada a área mínima definida no plano), só seja construído edifício que se destine exclusivamente a fins habitacionais e este não tenha mais de dois fogos. Outra exigência é a de que, na parcela restante, se respeite a área mínima fixada no projeto de intervenção em espaço rural em vigor (que é um dos planos de pormenor de conteúdo simplificado previsto no n.º 2 do art.º 91.º do RJIGT) ou, quando aquele não exista, a área da unidade de cultura fixada nos termos da lei geral para a respetiva região. O

---

<sup>6</sup> Cf. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, JORGE CARVALHO, *Perequação, Taxas e Cedências, Administração Urbanística em Portugal*, p.74.

<sup>7</sup> Cf. art.º 6º nº 4, alínea a) do RJUE.

<sup>8</sup> Cf. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “*As Novidades no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação introduzidas pela Lei n.º 60/2007*” pg.9.

<sup>9</sup> Cit. art.º 6º nº 5, alínea b) do RJUE.

condicionamento da construção deve ser objeto de registo, nos termos do n.º 7 do art.º 6º.

Quanto aos destaques dentro de perímetro urbano, desde a entrada em vigor da Lei n.º 60/2007, estes podem ser realizados sem licença ou comunicação prévia, desde que as duas parcelas resultantes do destaque confrontem com arruamentos públicos.<sup>10</sup>

### **Licença, comunicação prévia e autorização**

Estas são as modalidades de controlo prévio utilizadas para a realização de operações urbanísticas previstas no art.º 4º do RJUE. Deve ter-se em conta que a realização de operações urbanísticas está dependente de uma análise prévia de determinados requisitos.

Comunicação prévia: estão sujeitas a este procedimento as operações urbanísticas referidas no art.º 4º n.º 4 do RJUE.

As alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março, vieram estabelecer o procedimento de comunicação prévia como a forma de controlo-base, em detrimento do procedimento de licença que passou a ter um carácter excecional, atribuindo à comunicação prévia uma natureza subsidiária, passando a ser esse procedimento supletivo, quando os outros procedimentos de controlo prévio não são aplicáveis.<sup>11</sup>

Aplicam-se-lhe as regras previstas nos artigos 8º a 13º e os artigos 34º a 36-A do RJUE. Para além destas, o projeto deve cumprir as normas legais em vigor, nomeadamente as dispostas nos planos de ordenamento de território, regulamentos municipais e regras gerais de construção.

---

<sup>10</sup> Cf. art.º 6º n.º 4 do RJUE.

<sup>11</sup> Cf. MARCELO MENDONÇA DE CARVALHO, “Regime da edificação e urbanização – A comunicação prévia”, in *Direito Regional e Local*, n.º 12, 2011, pg. 22. Relativamente a esta matéria para comparar com o licenciamento como procedimento base v. também PEDRO COSTA GONÇALVES, “Controlo prévio das operações urbanísticas após a reforma legislativa de 2007” in *Direito Regional e Local*, n.º 1, 2008, pp. 14 a 24.

Se for feito um pedido de aprovação para realização de uma operação urbanística sujeita a comunicação prévia e passados 20 dias não houver resposta, o pedido é deferido tacitamente<sup>12</sup>, ou seja, o interessado pode dar início à operação urbanística, desde que tenha procedido ao pagamento das taxas devidas, independentemente de ter havido ou não admissão expressa.<sup>13</sup> Traduz-se assim num tempo de resposta mais curto do que no procedimento de licenciamento.

Licença: a atribuição de licença resulta de um procedimento de licenciamento regulado no RJUE e é da competência da Câmara Municipal, que a pode delegar no presidente e este subdelegar nos vereadores<sup>14</sup>. Esta atribuição tem de ter em conta as regras dos planos municipais. Estão sujeitas a licença administrativa as operações urbanísticas previstas no art.º 4º n.º 2 do RJUE.

Ao contrário da comunicação prévia, na licença só se podem iniciar os trabalhos após emissão do respetivo alvará.<sup>15</sup> O alvará constitui o título da licença, sendo condição para a sua eficácia.<sup>16</sup> Se o licenciamento for validamente efetuado, o alvará será validamente emitido.<sup>17</sup>

O alvará de loteamento que contemple a cedência de uma parcela ao domínio municipal não obriga à realização de escritura ou de outro procedimento especial de transmissão. É suficiente por si só, dispensando qualquer outro ato, designadamente escritura.<sup>18</sup>

Autorização: é o ato administrativo permissivo, que vem delimitar os pressupostos e requisitos para o exercício de um direito constituído anteriormente com a emissão da licença.

---

<sup>12</sup> Cf. art.º 36º-A n.º 1 e n.º2 do RJUE.

<sup>13</sup> Cf. art.º 80º do RJUE.

<sup>14</sup> Cf. art.º 5º n.º 1 e 2 do RJUE.

<sup>15</sup> Cf. art.º 80º do RJUE.

<sup>16</sup> Cf. art.º 74º n.º1 do RJUE.

<sup>17</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, e outros, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação-Comentado*, pg. 554.

<sup>18</sup> Informação retirada de: <http://www.fd.uc.pt/fpaula/faqs.html> a 16 de junho de 2014. Respostas dadas pela Professora Fernanda Paula Oliveira aos alunos.

É a forma de controlo prévio específica da “utilização de edifícios ou suas frações, bem como as alterações da utilização dos mesmos.”<sup>19</sup> Este procedimento é designado como alvará.<sup>20</sup>

### **Isenção e dispensa de controlo prévio**

Existem operações urbanísticas que estão isentas de controlo prévio, estando essas isenções previstas no RJUE.

O RJUE prevê isenções de controlo prévio objetivas, em função da operação urbanística<sup>21</sup> a realizar, e subjetivas, em função do sujeito que promove a respetiva operação<sup>22</sup>.

As operações urbanísticas isentas de controlo prévio são:

- as obras de conservação;<sup>23</sup>
- as obras de alteração no interior de edifícios ou suas frações, com exceção dos imóveis classificados ou em vias de classificação, que não impliquem modificações na estrutura de estabilidade, das cêrceas, da forma das fachadas e da forma dos telhados;<sup>24</sup>
- as obras de escassa relevância urbanística;<sup>25</sup>
- os destaques.<sup>26</sup>

Relativamente aos destaques, o artigo 6º estabelece que os mesmos estão isentos dos procedimentos de controlo prévio definidos no RJUE, ou seja, não estão sujeitos a licença, comunicação prévia ou autorização. No entanto, não significa que

<sup>19</sup> Cf. artigos n.º 4º, n.º 5 e 62º do RJUE.

<sup>20</sup> Cf. art.º 74º n.º 3 do RJUE.

<sup>21</sup> V. os artigos 6º e 6º-A, do RJUE.

<sup>22</sup> Cf. art.º 7º do RJUE.

<sup>23</sup> Cf. art.º 6º, n.º 1, alínea a), do RJUE.

<sup>24</sup> Cf. art.º 6º, n.º 1, alínea b), do RJUE.

<sup>25</sup> Cf. art.º 6º, n.º 1, alínea i) e artigo 6º-A, do RJUE.

<sup>26</sup> Cf. art.º 6º, n.º 1, alínea d) e n.ºs 4 e 5, do RJUE.

não estejam sujeitos a um controlo prévio, ainda que muito mais simples (emissão de certidão), nomeadamente para confirmar que são cumpridos os requisitos do destaque.<sup>27</sup>

### **Pedido de informação prévia**

Qualquer interessado pode, a título prévio, pedir informações sobre “a viabilidade de realização de determinada operação urbanística ou conjunto de operações urbanísticas diretamente relacionadas”<sup>28</sup>. Quando o pedido se refira a uma operação de loteamento em área não abrangida pelo plano de pormenor, o interessado pode requerer que a informação prévia contemple aspetos específicos previstos no n.º 2 do art.º 14º do RJUE.

### **Legitimidade**

A legitimidade é a “titularidade de um interesse juridicamente protegido no procedimento ou decisão em causa”.<sup>29</sup>

Apenas os titulares de direitos subjetivos ou de interesses legalmente protegidos e as associações sem caráter político ou sindical que tenham como finalidade a defesa desses direitos têm legitimidade para iniciar o procedimento administrativo ou para intervir nele.<sup>30</sup> Esta legitimidade para intervir num procedimento propenso à prática de um ato ou regulamento administrativo é uma legitimidade processual.<sup>31</sup>

Para iniciar um procedimento de aprovação de realização de uma operação urbanística é necessário que o requerente tenha legitimidade, ou seja, é necessário ser titular de “qualquer direito que lhe confira a faculdade de realizar a operação

---

<sup>27</sup> Retirado de <http://www.fd.uc.pt/fpaula/faqs.html> a 16 de junho de 2014. Respostas dadas pela Professora Fernanda Paula Oliveira aos alunos.

<sup>28</sup> Cit. art.º 14º n.º 1 do RJUE.

<sup>29</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento Administrativo Comentado*, pp. 269 e 270. V. também DIOGO FREITAS DO AMARAL, E OUTROS], *Código de Procedimento Administrativo: anotado*, 5ª ed., Coimbra, Almedina, 2005 pg. 112.

<sup>30</sup> Cf. art. 53º do CPA.

<sup>31</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento Administrativo Comentado*, pg. 270.

urbanística a que se refere a pretensão”.<sup>32</sup> Tem legitimidade, por exemplo, o titular de um direito que pode ser quer de natureza privada (ex. propriedade, usufruto, arrendamento, uso, superfície) quer de natureza pública (ex. concessão de bens dominiais), que possibilitam a realização da operação urbanística<sup>33</sup>.

### **Cedência**

A cedência de terrenos no âmbito (e por causa) de operações urbanísticas tem a sua sede legal no art.º 44.º do RJUE, sendo que esta disposição se aplica quer a operações sujeitas a licenciamento quer sujeitas a comunicação prévia.

Os artigos 43.º e 44.º do RJUE fazem parte de um mesmo “bloco legal” coerente e homogéneo, pelo que as respetivas normas deverão ser interpretadas de forma conjugada.<sup>34</sup>

Estabelece o n.º 1 do art.º 43.º do RJUE que “os projetos de loteamento devem prever áreas destinadas à implantação de espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos”.

Já o art.º 44º nº 1 refere que “o proprietário e os demais titulares de direitos reais sobre o prédio a lotear cedem gratuitamente ao município parcelas para implantação de espaços verdes públicos e equipamentos de utilização coletiva e as infraestruturas que, de acordo com a lei e licença ou comunicação prévia, devam integrar o domínio municipal.”

### **Compensação**

De acordo com o nº 4º do art.º 44º do RJUE, se o prédio a lotear já tiver as infraestruturas a que se refere a alínea h) do art.º 2º do RJUE, não há lugar à cedência, ficando no entanto o proprietário obrigado ao pagamento de uma

---

<sup>32</sup> Cf. art.º 9º nº 1 do RJUE.

<sup>33</sup> Cf. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, entre outros, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação-Comentado*, Pg. 166.

<sup>34</sup> Cf. JOÃO PEREIRA REIS, RUI RIBEIRO LIMA, in “*Revista de Direito Público e Regulação*”, nº3, Setembro de 2009, pg.4.

compensação ao município em numerário ou em espécie, nos termos definidos no Regulamento Municipal.

### **Caução**

Nos termos do RJUE, a caução é uma garantia da execução de obras de urbanização por parte do requerente (titular da licença ou da comunicação prévia). Por um lado, esta figura pretende impelir o promotor a realizar as obras devidas; por outro lado, funciona como uma garantia do seu cumprimento.<sup>35</sup>

Com o deferimento da licença ou da comunicação prévia o órgão competente estabelece para os procedimentos de controlo prévio o montante da caução (art.º 53º n.º 1 b) do RJUE).

No âmbito da tramitação do processo de loteamento, o RJUE prevê obrigatoriamente a prestação da caução por parte do interessado/requerente, sendo que a caução tem como finalidade assegurar a boa e regular execução das obras. (art.º 54º n.º 1 do RJUE).

O art.º 54º n.º 2 do RJUE estabelece várias formas para a prestação da caução a favor da entidade licenciadora.

### **Infraestruturas**

As infraestruturas previstas na alínea h) do artigo 2º do RJUE são designadamente:

- arruamentos viários e pedonais;
- redes de esgotos e de abastecimento de água;
- eletricidade;

---

<sup>35</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, entre outros, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação-Comentado*, Pg. 434.

- gás;
- telecomunicações;
- espaços verdes;
- espaços de utilização coletiva.

### **Reversão**

A reversão está prevista no art.º 45º do RJUE onde se refere no nº 1 que “o cedente tem o direito de reversão sobre as parcelas cedidas”, nos termos da Cedência (art.º 44º), “sempre que estas sejam afetas a fins diversos daqueles para que hajam sido cedidas”. Ou seja, o particular tem direito a receber “de volta” as parcelas cedidas no âmbito da Cedência que não tenham sido destinadas ao fim a que estavam previstas.

Ao exercício do direito de reversão aplica-se com as necessárias adaptações o código das expropriações.<sup>36</sup>

### **Reparcelamento**

De acordo com o art.º 131º nº 1 do RJIGT, o reparcelamento é “a operação que consiste no agrupamento de terrenos localizados dentro de perímetros urbanos delimitados em plano municipal de ordenamento do território e na sua posterior divisão ajustada àquele, com a adjudicação das parcelas resultantes aos primitivos proprietários ou a outras entidades interessadas na operação”.

### **Outras definições relevantes do art.º 2º do RJUE**

Edificação: “a atividade ou o resultado da construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de um imóvel destinado à utilização humana, bem como

---

<sup>36</sup> Cf. art.º 45º nº 2 do RJUE.

de qualquer outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência”.

Obras de construção: “as obras de criação de novas edificações”.

Obras de reconstrução sem preservação das fachadas: “as obras de construção subsequentes à demolição total ou parcial de uma edificação existente, das quais resulte a reconstituição da estrutura das fachadas, da cêrcea e do número de pisos”.

Obras de ampliação: “as obras de que resulte o aumento da área de pavimento ou de implantação, da cêrcea ou do volume de uma edificação existente”.

Obras de alteração: “as obras de que resulte a modificação das características físicas de uma edificação existente ou sua fração, designadamente a respetiva estrutura resistente, o número de fogos ou divisões interiores, ou a natureza e cor dos materiais de revestimento exterior, sem aumento da área de pavimento ou de implantação ou da cêrcea”.

Obras de conservação: “as obras destinadas a manter uma edificação nas condições existentes à data da sua construção, reconstrução, ampliação ou alteração, designadamente as obras de restauro, reparação ou limpeza”.

Obras de demolição: “as obras de destruição, total ou parcial, de uma edificação existente”.

Obras de urbanização: “as obras de criação e remodelação de infraestruturas destinadas a servir diretamente os espaços urbanos ou as edificações, designadamente arruamentos viários e pedonais, redes de esgotos e de abastecimento de água, eletricidade, gás e telecomunicações e ainda espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva”.

Operações de loteamento: “as ações que tenham por objeto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados, imediata ou subsequentemente, à

edificação urbana e que resultem na divisão de um ou vários prédios ou no seu reparcelamento”.

Operações urbanísticas: “as operações materiais de urbanização, de edificação, utilização dos edifícios ou do solo, desde que, neste último caso, para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água”.

### **Processo**

De acordo com o art.º 1º n.º 2 do CPA, é um “conjunto de documentos em que se traduzem os atos e formalidades que integram o procedimento administrativo”.<sup>37</sup>

### **Procedimento**

De acordo com o art.º 1º n.º 1 do CPA, é “a sucessão ordenada de atos e formalidades tendentes à formação e manifestação da vontade da Administração Pública ou à sua execução”.<sup>38</sup> O procedimento inicia-se oficiosamente ou com requerimento dos interessados.<sup>39</sup>

### **Requerente e interessado**

De acordo com o disposto no art.º 55º do CPA, são considerados “interessados” as “pessoas cujos direitos ou interesses legalmente protegidos possam ser lesados pelos atos a praticar no procedimento e que possam ser desde logo nominalmente identificadas”. Estes têm direitos e deveres que se encontram previstos nos artigos 60º e 61º do CPA e podem ser notificados para se pronunciarem sobre o procedimento em sede de audiência dos interessados.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> V. quanto a esta definição DIOGO FREITAS DO AMARAL, entre outros, *Código de Procedimento Administrativo: anotado*, 5ª ed., Coimbra, Almedina, 2005 pg.34.

<sup>38</sup> *Idem*.

<sup>39</sup> Cf. art.º 54º do CPA.

<sup>40</sup> Cf. art.º 59º do CPA quanto à participação do requerente no procedimento v. JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, “O direito à informação e os direitos de participação dos particulares no procedimento” in *Estudos sobre o Código de*

Os interessados têm legitimidade<sup>41</sup> para dar início ao procedimento através de requerimento, tornando-se assim requerentes.<sup>42</sup>

### 3.2 TRAMITAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO DOS LOTEAMENTOS URBANOS

As operações de loteamento estão sujeitas à concessão de licença para a sua realização<sup>43</sup>, a qual depende de uma análise prévia de determinados requisitos. A atribuição de licenças é da competência da Câmara Municipal, que a pode delegar no presidente e este subdelegar nos vereadores.<sup>44</sup>

Neste capítulo pretendemos apresentar as diferentes fases deste procedimento de licenciamento, desde a entrada do requerimento até à obtenção do alvará de loteamento.

#### Fases do procedimento

##### 1. Iniciativa

O procedimento inicia-se por iniciativa do particular que dá entrada com um requerimento<sup>45</sup> elaborado através de meios informáticos, dirigido ao Presidente da Câmara Municipal, do qual deve constar: a identificação do requerente ou comunicante, o seu domicílio ou sede fiscal, a indicação da qualidade de titular de qualquer direito que lhe confira a faculdade de realizar a operação urbanística, a

---

*Procedimento Administrativo, Legislação- Cadernos de Ciência de Legislação*, INA, n° 9/10, Janeiro- Junho de 1994, pp. 133 e ss.

<sup>41</sup> Cf. art. 53° do CPA. Quanto à legitimidade v. também DIOGO FREITAS DO AMARAL, entre outros, *Código de Procedimento Administrativo: anotado*, 5ª ed., Coimbra, Almedina, 2005 pg.112.

<sup>42</sup> V. art. 54° do CPA.

<sup>43</sup> Cf. art.º 4º nº 2 do RJUE.

<sup>44</sup> Cf. art.º 5º nº 1 e 2 RJUE.

<sup>45</sup> Previsto no art.º 9º do RJUE.

indicação do pedido em termos claros e precisos, identificando o tipo de intervenção urbanística a realizar, bem como a respetiva localização.

O requerente é obrigado a identificar todas as operações abrangidas pelo procedimento adotado, aplicando-se a forma de procedimento correspondente a cada tipo de operação, sem prejuízo da tramitação e apreciação conjunta.<sup>46</sup>

O pedido de requerimento é acompanhado dos elementos instrutórios previstos na Portaria n.º 232/2008, de 11 de março.<sup>47</sup>

O interessado pode solicitar a indicação das entidades que, nos termos da lei, devem emitir parecer, autorização ou aprovação relativamente ao pedido apresentado, sendo notificado no prazo de 15 dias, salvo rejeição liminar do pedido.<sup>48</sup>

O gestor do procedimento regista no processo a anexação posterior de quaisquer novos documentos, a data das consultas a entidades externas ao município, assim como as respostas e a data e o teor das decisões dos órgãos municipais.<sup>49</sup>

A substituição do requerente ou comunicante, do responsável por qualquer dos projetos apresentados ou do diretor técnico da obra deve ser comunicada ao gestor do procedimento, para que este proceda ao respetivo averbamento no prazo de 15 dias a contar da data da substituição.<sup>50</sup>

O requerimento ou comunicação será sempre instruído com termo de responsabilidade dos autores dos projetos (do qual conste que foram observadas na sua elaboração as normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as

---

<sup>46</sup> Cf. art.º 9º nº 3 do RJUE.

<sup>47</sup> V. art.º 9º nº 4 do RJUE.

<sup>48</sup> Cf. art.º 9º nº 7 do RJUE.

<sup>49</sup> Cf. art.º 9º nº 8 do RJUE.

<sup>50</sup> Cf. art.º 9º nº 9 do RJUE.

normas técnicas de construção em vigor) e também com termo de responsabilidade do coordenador dos projetos, que ateste a compatibilidade dos mesmos.<sup>51</sup>

Da referida declaração deverá ainda constar referência à conformidade do projeto com os planos municipais de ordenamento do território aplicáveis à pretensão, bem como com a licença ou autorização do loteamento, quando se justificar.<sup>52</sup>

Relativamente aos técnicos que possam subscrever os projetos<sup>53</sup>, quando inscritos em associação pública de natureza profissional, podem subscrever projetos mediante prova da mencionada inscrição aquando da apresentação do requerimento/ comunicação inicial.<sup>54</sup> Quando não inscritos, poderão igualmente subscrever projetos. No entanto, só o poderão fazer relativamente aos projetos para os quais possuam habilitação adequada, nos termos do disposto no regime da qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos ou em legislação especial relativa ao organismo público legalmente reconhecido.<sup>55</sup>

Os autores e o coordenador dos projetos devem declarar quais as normas técnicas ou regulamentares em vigor que não foram observadas na elaboração dos referidos projetos, fundamentando as razões da sua não observância.<sup>56</sup>

Por fim, sempre que forem detetadas irregularidades nos termos da responsabilidade, no que respeita às normas legais e regulamentares aplicáveis e à conformidade do projeto com os planos municipais de ordenamento do território ou licença de loteamento, devem as mesmas ser comunicadas à associação pública de natureza profissional onde o técnico está inscrito ou ao organismo público

---

<sup>51</sup> Cf. art.º 10º n.º 1 do RJUE.

<sup>52</sup> Cf. art.º 10º n.º 2 do RJUE.

<sup>53</sup> Os técnicos previstos no n.º 1 do art.º 10º do RJUE - autores e coordenadores dos projetos.

<sup>54</sup> Cf. art.º 10º n.º 3 do RJUE.

<sup>55</sup> Cf. art.º 10º n.º 4 do RJUE.

<sup>56</sup> Cf. art.º 10º n.º 5 do RJUE.

legalmente reconhecido, no caso dos técnicos cuja atividade não esteja abrangida por associação pública.<sup>57</sup>

## 2. Saneamento e apreciação liminar

Compete ao PCM (por iniciativa própria ou por indicação do gestor do procedimento) averiguar a regularidade do pedido por apreciação das questões de ordem formal e processual que possam obstar ao seu conhecimento.<sup>58</sup>

O PCM profere despacho de aperfeiçoamento do pedido, no prazo de 8 dias a contar da apresentação do pedido. Caso haja deficiências ou omissões no requerimento e estas sejam suprimíveis, o requerente será notificado para corrigir ou completar o pedido, tendo o prazo de 15 dias para o fazer, ficando suspensos os termos ulteriores do processo.<sup>59</sup> As competências indicadas atribuídas ao PCM podem ser delegadas nos vereadores, com faculdade de subdelegação nos dirigentes dos serviços municipais.<sup>60</sup>

Presume-se que o procedimento se encontra corretamente instruído, se não ocorrer rejeição liminar ou convite para corrigir ou completar o pedido<sup>61</sup>.

Porém, o gestor do procedimento deve dar a conhecer ao PCM qualquer questão que prejudique o desenvolvimento normal do procedimento ou impeça a tomada de decisão acerca do objeto do pedido, nomeadamente a ilegitimidade do requerente e a caducidade do direito que se pretende exercer, até à decisão final.<sup>62</sup>

Nas situações em que exista rejeição do pedido, o interessado poderá apresentar novo pedido para o mesmo fim, encontrando-se, no entanto, dispensado de juntar

---

<sup>57</sup> Cf. art.º 10º n.º 6 do RJUE.

<sup>58</sup> Cf. art.º 11º n.º 1 do RJUE.

<sup>59</sup> Cf. art.º 11º n.º 2 e 3 do RJUE.

<sup>60</sup> Cf. art.º 11º n.º 10 do RJUE.

<sup>61</sup> Cf. art.º 11º n.º 5 do RJUE.

<sup>62</sup> Cf. art.º 11º n.º 6 do RJUE.

os documentos utilizados no pedido anterior que se mantenham válidos e adequados.<sup>63</sup>

Nos casos em que a operação urbanística a que se refere o requerimento não se integre no tipo de procedimento indicado, o requerente ou comunicante é notificado, no prazo de 15 dias a contar da apresentação desse requerimento, para os seguintes efeitos:<sup>64</sup>

- quando o procedimento indicado é mais simples que o aplicável, para em 30 dias declarar se pretende que o procedimento prossiga na forma legalmente prevista, devendo, em caso positivo, no mesmo prazo juntar os elementos que estiverem em falta, sob pena de indeferimento do pedido;<sup>65</sup>

- quando o procedimento indicado for mais exigente do que o aplicável, deve adquirir conhecimento da forma de conversão oficiosa do procedimento para a forma legalmente prevista;<sup>66</sup>

- quando a operação urbanística em causa estiver dispensada de licença ou comunicação prévia, deve adquirir conhecimento da extinção do procedimento.<sup>67</sup>

### **3. Consultas externas**

A consulta às entidades que devam, nos termos da lei, emitir parecer, autorização ou aprovação do pedido é promovida pelo gestor do procedimento e efetuada em simultâneo, através do sistema informático previsto no art.º 8.º-A do RJUE.<sup>68</sup>

As entidades externas consultadas pronunciam-se exclusivamente no âmbito das suas atribuições e competências, no prazo de 20 dias a contar da data de

---

<sup>63</sup> Cf. art.º 11º nº 9 do RJUE.

<sup>64</sup> Cf. art.º 11º nº 11 do RJUE.

<sup>65</sup> Cf. art.º 11º nº 11, alínea a) do RJUE.

<sup>66</sup> Cf. art.º 11º nº 11, alínea b) do RJUE.

<sup>67</sup> Cf. art.º 11º nº 11, alínea c) do RJUE.

<sup>68</sup> Cf. art.º 13º do RJUE.

disponibilização do processo.<sup>69</sup> Se os respetivos pareceres, autorizações ou aprovações não forem recebidos dentro do prazo referido, considera-se existir concordância entre as entidades.<sup>70</sup>

Os pareceres das entidades exteriores ao município só têm carácter vinculativo perante três condições cumulativas: que resultem da lei, que se fundamentem em condicionamentos legais ou regulamentares e que sejam recebidos dentro do prazo.<sup>71</sup>

A consulta de entidades da administração central, direta ou indireta, que se devam pronunciar sobre a operação urbanística em razão da localização é efetuada através de uma única entidade coordenadora, a CCDR, competente territorialmente, que emite uma decisão global e vinculatória de toda a administração central.<sup>72</sup>

A CCDR identifica, no prazo de 5 dias a contar da receção dos elementos, as entidades que nos termos da lei devam emitir parecer, aprovação ou autorização de localização, promovendo dentro daquele prazo a respetiva consulta, a efetivar em simultâneo e com recurso ao referido sistema informático.<sup>73</sup>

As entidades consultadas devem pronunciar-se no prazo de 20 dias, ou de 40 dias tratando-se de obra relativa a imóvel de interesse nacional ou de interesse público, ou de operações urbanísticas a realizar em Rede Natura 2000<sup>74</sup>, sem possibilidade de suspensão do procedimento.<sup>75</sup>

Caso não haja posições divergentes entre as entidades consultadas, a CCDR toma a decisão final no prazo de 5 dias a contar do fim do prazo previsto no

---

<sup>69</sup> Cf. art.º 13º n.º 3 e 4 do RJUE.

<sup>70</sup> Cf. art.º 13º n.º 5 do RJUE.

<sup>71</sup> Cf. art.º 13º n.º 6 do RJUE.

<sup>72</sup> Cf. art.º 13-ºA n.º 1 do RJUE.

<sup>73</sup> Cf. art.º 13-ºA n.º 2 do RJUE.

<sup>74</sup> Nos termos da alínea b) do art.º 13-ºA do RJUE.

<sup>75</sup> Cf. art.º 13-ºA n.º 3 e 4 do RJUE.

número anterior.<sup>76</sup> Se houver posições divergentes, a CCDR promove uma conferência decisória e toma decisão final favorável, favorável condicionada ou desfavorável no prazo de 20 dias.<sup>77</sup>

Caso não seja possível obter a posição de todas as entidades, por falta de comparência de algum representante ou por ter sido submetida a apreciação alguma questão nova, os trabalhos da conferência podem ser suspensos por um período máximo de 5 dias.<sup>78</sup>

Quando não exista um parecer favorável a uma operação urbanística por parte da CCDR, por este não estar em conformidade com o IGT<sup>79</sup>, pode a CCDR, quando a operação se revista de especial relevância, propor ao Governo a aprovação em resolução do Conselho de Ministros da alteração, suspensão ou ratificação, total ou parcial, do plano da sua competência relativamente ao qual a desconformidade se verifica.<sup>80</sup> Nos casos em que a decisão é proferida em conferência decisória, os pareceres emitidos têm natureza não vinculativa.<sup>81</sup>

O procedimento de decisão acima descrito é regulamentado através de uma portaria dos membros do Governo responsáveis pelo ordenamento do território e pela administração local.<sup>82</sup>

#### **4. Apreciação do projeto de Loteamento**

A apreciação de projetos de operações de loteamento que não tenham sido objeto de informação prévia<sup>83</sup>, de obras de urbanização e de trabalhos de remodelação de terrenos em área não abrangida por operação de loteamento<sup>84</sup>

---

<sup>76</sup> Cf. art.º 13-ºA n.º 5 do RJUE.

<sup>77</sup> Cf. art.º 13-ºA n.º 6 do RJUE.

<sup>78</sup> Cf. art.º 13-ºA n.º 8 do RJUE.

<sup>79</sup> Instrumento de Gestão Territorial.

<sup>80</sup> Cf. art.º 13-ºA n.º 9 do RJUE.

<sup>81</sup> Cf. art.º 13-ºA n.º 10 do RJUE.

<sup>82</sup> Cf. art.º 13-ºA n.º 11 do RJUE.

<sup>83</sup> De acordo com os requisitos previstos no art.º 14º n.º 2 do RJUE.

<sup>84</sup> De acordo com os requisitos previstos no art.º 14º n.º 2 do RJUE.

incorre em conformidade com os PMOTs, os PIOTs, as medidas preventivas, as áreas de desenvolvimento urbano prioritário e a área de construção prioritária, as servidões administrativas e as restrições de utilidade pública, assim como quaisquer outras normas legais e regulamentares aplicáveis e ainda com o uso e a integração urbana e paisagística<sup>85</sup>.

Relativamente ao projeto de arquitetura, a sua aprovação representa para o requerente uma auto-vinculação, pois este terá que respeitar o projeto que apresentou, e para a Câmara Municipal uma atividade de controlo vinculada no cumprimento dos regimes jurídicos existentes.<sup>86</sup>

Já os projetos de especialidades podem ser vários, por exemplo, de abastecimento de águas, instalações elétricas, entre outros. Estes podem ser entregues no momento do projeto de arquitetura ou até 6 meses após a sua aprovação<sup>87</sup>. Embora possam ser entregues juntos, existe a obrigação de o órgão competente apreciar primeiro o projeto de arquitetura e só quando este for aprovado é que se passa à fase das especialidades.<sup>88</sup>

## 5. Deliberação ou decisão final

A Câmara Municipal deverá decidir sobre o pedido de licenciamento, no prazo de 45 dias úteis contado a partir<sup>89</sup>:

- da data da receção do pedido ou dos elementos solicitados nos termos do art.º 11º n.º 3 do RJUE<sup>90</sup>;

---

<sup>85</sup> Cf. art.º 21º do RJUE.

<sup>86</sup> Cf. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, entre outros, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação - Comentado*, nota n.º 2 do art.º 20º, Pg. 284.

<sup>87</sup> Cf. art.º 20º n.º 4 do RJUE.

<sup>88</sup> Cf. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, entre outros, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação - Comentado*, nota n.º 1 do art.º 20º, p. 283.

<sup>89</sup> Cf. art.º 23º n.º 1, alínea a) do RJUE.

<sup>90</sup> Cf. art.º 23º n.º 3, alínea a) do RJUE.

- da data da receção do último parecer, autorização ou aprovação emitido pelas entidades exteriores ao município, quando se tenham realizado consultas;

- ou ainda do termo do prazo para a receção dos pareceres, autorizações ou aprovações, sempre que alguma das entidades consultadas não se pronuncie até essa data.

Decorrido o prazo fixado sem que a Câmara Municipal se tenha pronunciado, o interessado pode pedir ao Tribunal Administrativo de Círculo que intime a Câmara Municipal a proceder à deliberação.<sup>91</sup>

Decorrido o prazo fixado pelo Tribunal sem que a Câmara Municipal proceda à deliberação, considera-se a pretensão tacitamente deferida.

O pedido de licenciamento de uma operação de loteamento, nos termos do art.º 24.º do RJUE, só pode ser indeferido quando:

- violar o PMOT, o PIOT, as medidas preventivas, a área de desenvolvimento urbano prioritário, a área de construção prioritária, a servidão administrativa, a restrição de utilidade pública ou quaisquer outras normas legais e regulamentares aplicáveis;

- existir declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação que abranja o prédio objeto do pedido de licenciamento, salvo se tal declaração tiver por fim a realização da própria operação de urbanização;

- tiver sido objeto de parecer negativo ou recusa de aprovação ou autorização de qualquer entidade consultada nos termos do presente diploma, cuja decisão seja vinculativa para os órgãos municipais;

- a operação de urbanização afetar negativamente o património arqueológico, histórico, cultural ou paisagístico, natural ou edificado;

---

<sup>91</sup> Cf. artigos 111.º e 112.º do RJUE.

- a operação de urbanização constituir, comprovadamente, uma sobrecarga incomportável para as infraestruturas ou serviços gerais existentes ou implicar, para o município, a construção ou manutenção de equipamentos, a realização de trabalhos ou a prestação de serviços por este não previstos, designadamente quanto a arruamentos e redes de abastecimento de água, de energia elétrica ou de saneamento.

A deliberação de deferimento do pedido de licenciamento consubstancia a licença para a realização da operação de urbanização.<sup>92</sup>

A deliberação final é o ato que defere a licença, mas o ato ainda não é eficaz, estando a sua eficácia condicionada pela emissão de um título, o alvará.<sup>93</sup> A emissão do alvará pressupõe o pagamento prévio de taxas.<sup>94</sup>

A emissão do alvará de licença de loteamento tem de ser publicitado pela Câmara Municipal através de aviso no boletim municipal e em jornal local ou nacional consoante o número de lotes.<sup>95</sup>

## 6. Caducidade do licenciamento

Após o licenciamento da operação de loteamento, o interessado tem o prazo de 1 ano a contar da sua notificação, sob pena de caducidade de tal licença ou autorização, para:

- requerer a autorização das obras de urbanização, quando estas forem necessárias<sup>96</sup>;

- ou requerer a emissão de alvará, caso não se realizem obras de urbanização.<sup>97</sup>

---

<sup>92</sup> Cf. art.º 26.º do RJUE

<sup>93</sup> Cf. art.º 74º nº1 do RJUE.

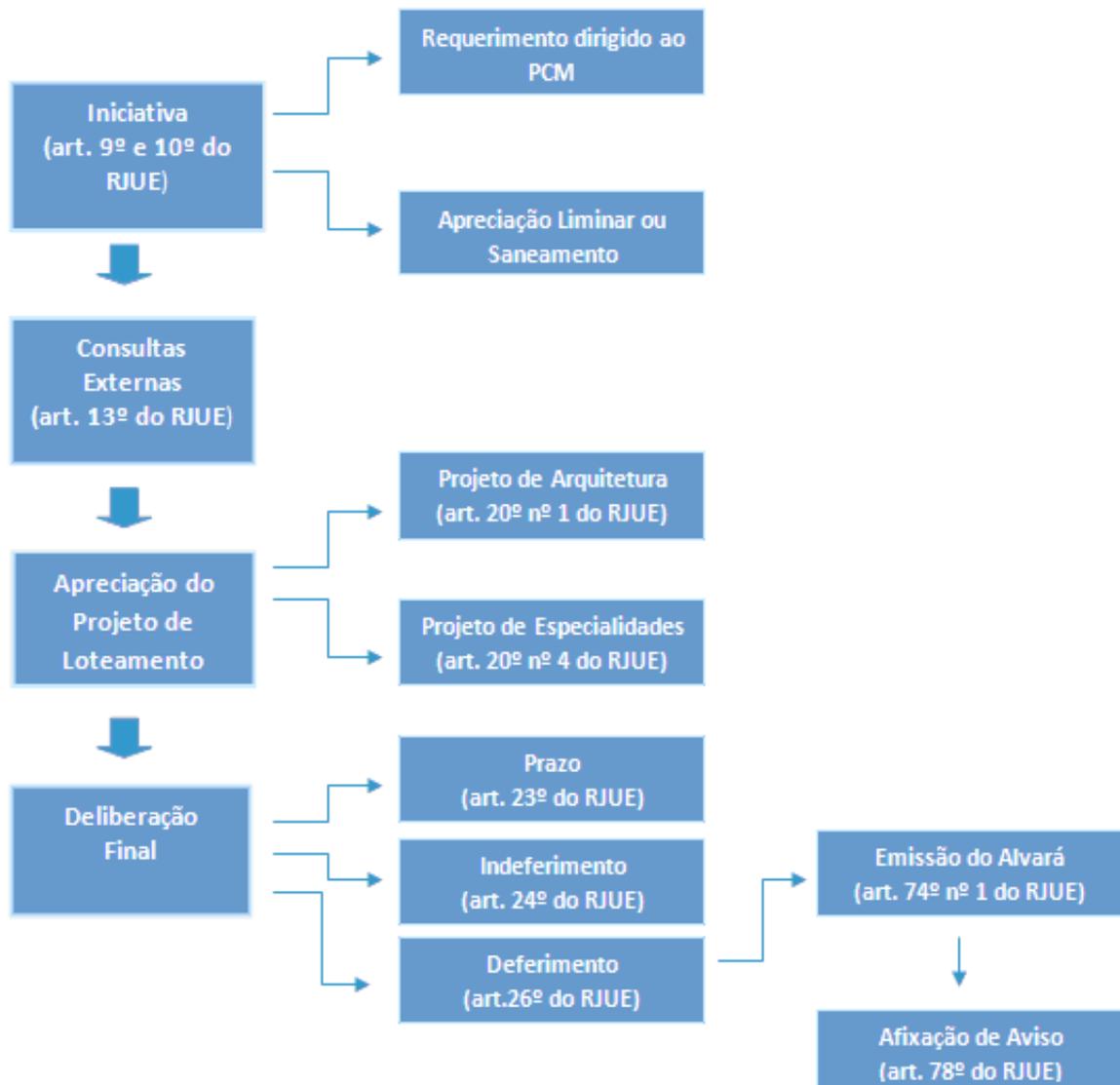
<sup>94</sup> Nomeadamente as previstas no artigo 3º nº 1 alíneas d) e i) do Decreto-Lei n.º 98/84 de 29 de março. O pagamento destas taxas funciona como contrapartida das infraestruturas realizadas pelo município necessárias à realização da operação urbanística.

<sup>95</sup> Cf. art.º 78º nº2 do RJUE.

<sup>96</sup> Cf. art.º 71.º nº1, alínea a) do RJUE.

O PCM, a requerimento fundamentado do interessado, pode conceder a prorrogação, por uma única vez, no prazo de um ano, como acima referido.<sup>98</sup>

### Fases da tramitação do procedimento de loteamento:



<sup>97</sup> Cf. artigos 71º nº 2 e 76º nº 1 do RJUE.

<sup>98</sup> Cf. art.º 76.º nº2 do RJUE.

Torna-se necessário, após a análise das fases do procedimento, perceber como se procede à tramitação destes processos internamente.

O requerimento (Anexo I) e as peças do processo<sup>99</sup> são entregues na Divisão de Relação com o Município, doravante designada por DRM, para esta proceder ao saneamento liminar nos termos do artigo 11º do RJUE, notificando o requerente para corrigir ou completar o pedido<sup>100</sup>, caso seja necessário.

O requerimento é remetido pela DMR à Divisão de Operações de Loteamento para sua apreciação. Em seguida, essa Divisão procede à consulta das entidades externas previstas no artigo 13º do RJUE. Este requerimento de loteamento e peças do processo constituem o projeto de arquitetura. Com a aprovação deste projeto existe uma constituição de direitos para o requerente. Embora a lei não o preveja,

---

<sup>99</sup> Os elementos que instruem o processo estão previstos no artigo 94º nº 1 do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação de Lisboa (RMUEL).

Art.º 94º Licenciamento de obras de edificação:

“O pedido de licenciamento de obras de edificação deve ser instruído com os seguintes elementos:

- a) Documentos comprovativos da qualidade de titular de qualquer direito que confira a faculdade de realização da operação;
- b) Certidão da descrição e de todas as inscrições em vigor emitida pela Conservatória do Registo Predial referente ao(s) prédio(s) abrangido(s);
- c) Extratos das plantas de ordenamento, zonamento e de implantação do Plano Municipal de ordenamento do território vigente com maior detalhe existente para o local e das respetivas plantas de condicionantes, da planta síntese do loteamento, se existir, e planta à escala de 1:1000, com a indicação precisa do local onde se pretende executar a obra;
- d) Projeto de arquitetura, com representação dos alçados num troço de 5m dos edifícios contíguos;
- e) Memória descritiva e justificativa;
- f) Estimativa do custo total da obra;
- g) Calendarização da execução da obra;
- h) Quando se trate de obras de reconstrução, deve ainda ser anexada fotografia do imóvel preexistente;
- i) Cópia da notificação da Câmara Municipal a comunicar a aprovação de um pedido de informação prévia, quando esta existir e estiver em vigor;
- j) Projetos das especialidades, caso o requerente entenda proceder, desde logo, à sua apresentação;
- l) Termos de responsabilidade subscritos pelos autores dos projetos e coordenador de projeto quanto ao cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis;
- m) Ficha com os elementos estatísticos devidamente preenchida com os dados referentes à operação urbanística a realizar;
- n) Plano de acessibilidades, desde que inclua tipologias do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 163/2006.

<sup>100</sup> Nos termos do artigo 11º n.º3 do RJUE e pela delegação de competências prevista no artigo 28º do aviso n.º 5589/2011, do Despacho n.º 3683/2011, do Município de Lisboa, disponível no Diário da República 2ª Série, n.º 39 de 24 de fevereiro de 2011.

esta aprovação assemelha-se ao pedido de informação prévia prevista no artigo 14º do RJUE e, se essa informação vincular as entidades competentes, surge a questão de esta aprovação do projeto de arquitetura também poder vincular essas mesmas entidades, no sentido de não frustrarem as expectativas do interessado.

Devo referir que, ao contrário da comunicação prévia no licenciamento, as especialidades<sup>101</sup> não têm que ser logo entregues, dispondo o requerente de 6 meses para o fazer. Estes projetos são elaborados por arquitetos e têm os seus custos, devido às alterações propostas que podem advir da avaliação por parte da CML. O município tem constatado que os requerentes protelam a entrega das especialidades até ao termo do prazo, evitando assim alterações e consequentemente os custos a estas associados.

Após a receção das especialidades, a CML delibera sobre o pedido e, caso seja aceite, o particular é notificado. O interessado tem um prazo máximo de 1 ano a contar da data da notificação para requerer a emissão do alvará, que será emitido após o pagamento das taxas devidas.<sup>102</sup>

Gostaria ainda de deixar uma pequena nota sobre a tramitação dos procedimentos de aprovação de loteamento na CML. Verifiquei uma diferença entre o estabelecido na teoria e a prática relativamente à figura do gestor do procedimento, prevista no artigo 8º nº 3 do RJUE. Nos termos do RJUE, era considerada inicialmente a pessoa que recebia o processo na DRM e deveria ser quem o requerente contactava para obter informações sobre o “andamento” do processo. No entanto, não era prático ser o funcionário que recebia o processo o gestor responsável, pois este não estaria com o processo na sua posse quando o requerente entrasse em contacto com ele, tendo que ligar sempre para o arquiteto

---

<sup>101</sup> O artigo 94º do RMUEL prevê que um dos elementos que instrui o processo de licenciamento seja o projeto de especialidades, as quais estão previstas no nº 7.

<sup>102</sup> Cf. artigos 74º nº 2 e 36º-A nº2 do RJUE.

responsável pela avaliação do processo para saber informações. Para simplificar o processo, passou a ser esse arquiteto responsável pela avaliação o gestor do procedimento. Hoje, para efeitos técnicos na CML, é considerado como gestor do procedimento o chefe de divisão para onde o processo foi enviado.

### **3.3 O PROGRAMA REABILITA PRIMEIRO PAGA DEPOIS**

A CML é proprietária de um vasto património, envelhecido e extremamente degradado, no qual se torna necessária uma intervenção urgente. Apesar dessa necessidade, o município não tem capacidade económica para suportar o custo da reabilitação e manutenção deste património, tendo decidido pela estratégia de incluir a avaliação destes custos nos Programas de intervenção do Programa de Valorização do Património<sup>103</sup>, doravante designado por PVP. É no âmbito do PVP que se insere o programa “Reabilita Primeiro Paga Depois”.

O programa “Reabilita Primeiro Paga Depois” foi aprovado pelas Deliberações nº 679/CM/2011, de 21 de dezembro, e nº 348/2012, de 26 de setembro, publicadas nos Boletins Municipais nºs 931 (1º suplemento), de 22 de dezembro de 2011, e 971 (2º suplemento), de 27 de setembro de 2012.

O programa consiste na alienação em leilão de edifícios devolutos que necessitam de reabilitação profunda ou obras de reconstrução, com a obrigação de realização de obras de reabilitação e pagamento diferido para o termo do prazo contratual, que inclui o licenciamento, a execução de obras e a colocação do imóvel no mercado.<sup>104</sup> Traz assim uma vantagem para o comprador porque, embora tenha a obrigação de realizar as obras necessárias para a reabilitação, este poderá pagar o valor do imóvel só depois de o edifício estar reabilitado e pronto para ser rentabilizado.

---

<sup>103</sup> Cf. 1º Suplemento do Boletim Municipal nº 931 de 22 de dezembro de 2011, pg. 25.

<sup>104</sup> Cf. 1º Suplemento do Boletim Municipal nº 931, de 22 de dezembro de 2011, pg. 5.

Tem como principais objetivos incentivar o investimento na reabilitação urbana, dinamizar o sector da construção, apoiar os pequenos e médios investidores (ao adiar o pagamento do preço do imóvel), promover a reabilitação do património municipal devoluto e em mau estado e aumentar a oferta de habitação na cidade por aquisição ou arrendamento, captando população para os bairros históricos.<sup>105</sup>

Condições de alienação a promover pelo município:<sup>106</sup>

- os edifícios disponibilizados no âmbito do programa deverão encontrar-se devolutos e sem quaisquer ónus ou encargos;<sup>107</sup>

- a CML deve proceder ao controlo prévio das operações urbanísticas necessárias à reabilitação dentro dos prazos legais previstos no RJUE, criando para tal um circuito expedito para estes projetos;

- a CML, sempre que possível, deverá entregar o imóvel ao adquirente com as peças processuais de arquitetura disponíveis na CML, com vista ao deferimento rápido do pedido de controlo prévio correspondente à operação urbanística em causa;

- a CML pode autorizar alterações aos projetos fornecidos, desde que subscritas por um técnico devidamente habilitado e sendo estas suportadas pelo adquirente;

Condições de alienação a promover pelo adquirente:<sup>108</sup>

- o adquirente é responsável pela “formalização do pedido de controlo prévio e pelo fornecimento de todos os projetos necessários, pela liquidação das taxas

---

<sup>105</sup> Cf. 2º Suplemento do Boletim Municipal nº 971, de 27 de setembro de 2012, pg. 4.

<sup>106</sup> Cf. ponto 6 do anexo I da Proposta nº 348/2012, publicada no 2º Suplemento do Boletim Municipal nº 971, de 27 de setembro de 2012.

<sup>107</sup> Excepcionalmente, poderão vir a ser colocados para alienação edifícios que não se encontrem devolutos e livres de encargos, nos casos devidamente fundamentados em que o interesse municipal o justifique e após decisão dos Vereadores com os pelouros da Reabilitação Urbana e Habitação, devendo tal facto ser devidamente publicitado no sítio <http://rehabitarlisboa.cm-lisboa.pt>.

<sup>108</sup> Cf. ponto 6 do anexo I da Proposta nº 348/2012, publicada no 2º Suplemento do Boletim Municipal nº 971, de 27 de setembro de 2012.

municipais devidas e pela solicitação da emissão de alvará, ou declaração de não rejeição de comunicação prévia, ou comunicação de início de obra, conforme aplicável”;<sup>109</sup>

- o adquirente deve realizar as obras necessárias de modo a que o imóvel possa obter um nível mínimo de classificação de “BOM”, mediante a aplicação da ficha de avaliação<sup>110</sup> para a determinação do nível de conservação, assente na Portaria n.º 1192-B/2006;

- o prazo contratual para o adquirente realizar as obras de reabilitação é ajustado em função do estado de conservação inicial do imóvel e do tipo de controlo prévio administrativo correspondente a essa operação urbanística (licenciamento, comunicação prévia ou isenção de controle prévio);

- o adquirente tem a obrigação de pagar o preço do imóvel adquirido à CML até ao termo do prazo contratual global, sem prejuízo de eventuais prorrogações devidamente justificadas e acordadas entre as partes, nos termos que vierem a ser determinados nas condições da Hasta Pública.

Quanto ao procedimento, o primeiro passo dá-se com a identificação dos fogos a integrar a “bolsa” do programa “Reabilita Primeiro Paga Depois”. São preferencialmente selecionados os edifícios classificados com “Mau” e “Péssimo” estado de conservação. Esta identificação é feita pelos serviços municipais, mediante aplicação da ficha ITE Municipal (Anexo II), validada pelo Vereador do Pelouro da Reabilitação Urbana e publicitada no sítio <http://rehabitarlisboa.cm-lisboa.pt/>.<sup>111</sup>

Da informação referente a cada edifício a incluir no programa deverá constar: levantamento arquitetónico e estudos ou projetos disponíveis na CML, a localização, fotografias, áreas, plantas, planta de localização, valor base de licitação e, sempre que

---

<sup>109</sup> Cit. *Idem*.

<sup>110</sup> Também designada por “ficha ITE municipal” - ficha de Inspeção Técnica Municipal.

<sup>111</sup> Cf. ponto 7.1 do anexo I da Proposta n.º 348/2012, publicada no 2.º Suplemento do Boletim Municipal n.º 971 de 27 de setembro de 2012.

possível, também a capacidade construtiva. O valor base de licitação é calculado pelos serviços municipais e validado pelo Vereador com o pelouro do Património.<sup>112</sup>

Os interessados nos fogos a alienar devem submeter uma declaração (Anexo III) disponível para o efeito no sítio <http://rehabitarlisboa.cm-lisboa.pt>. Os interessados podem ainda solicitar esclarecimentos com o objetivo de uma compreensão e interpretação dos elementos expostos, através do endereço eletrónico incluído no sítio.<sup>113</sup>

Quanto à Hasta Pública, todos os interessados devem cumprir certos requisitos: não podem ter dívidas ao Município, podem ser pessoas singulares ou coletivas, nacionais ou estrangeiras com situação fiscal e de segurança social regularizada, em território português, que cumpram os requisitos fixados nas condições da hasta pública.<sup>114</sup>

O processo de Hasta Pública será instruído pela Divisão de Procedimentos que detém competência na matéria, sendo submetida a deliberação da CML ou da AML, nos termos legais e consoante o valor em causa. O processo será publicitado no sítio: <http://rehabitarlisboa.cm-lisboa.pt>.<sup>115</sup>

A entidade que preside à Hasta Pública é o Município de Lisboa representado por uma comissão para tal designada, sendo esta comissão presidida pelo Diretor do DPSVP<sup>116</sup>. Da comissão também faz parte a minha supervisora de estágio, a Dr.<sup>a</sup> Isabel Guerreiro.

---

<sup>112</sup> *Idem.*

<sup>113</sup> *Idem, idem.*

<sup>114</sup> Cf. ponto 7.3.2 do anexo I da Proposta n.º 348/2012, publicada no 2.º Suplemento do Boletim Municipal n.º 971 de 27 de setembro de 2012.

<sup>115</sup> *Idem.*

<sup>116</sup> Departamento em que efetuei o estágio.

Relativamente à tramitação da Hasta Publica, quando é declarado aberto o ato público, a Comissão responsável procederá à identificação da hasta e à abertura dos envelopes recebidos com os documentos de habilitação dos candidatos.<sup>117</sup>

Procede-se posteriormente à leitura da lista de candidatos e à sua identificação. De seguida, interrompe-se o ato para a comissão proceder, em sessão privada, à análise dos documentos apresentados pelos candidatos.<sup>118</sup>

Reaberto o ato público, a comissão comunica as deliberações tomadas. É aberta a “praça”, iniciando-se a licitação de cada imóvel a partir do valor-base. A licitação termina quando for anunciado três vezes o valor mais alto e este não for coberto.

No ato da escritura/documento particular de compra e venda com pagamento adiado, não é devido qualquer pagamento por parte do adjudicatário, operando-se a transferência da propriedade nesse momento. O valor total determinado na hasta será pago até ao termo do prazo contratualmente estabelecido, com a possibilidade de eventuais prorrogações devidamente justificadas e aprovadas pelas partes.<sup>119</sup>

Estamos perante um contrato de compra e venda com reserva de propriedade.<sup>120</sup> O contrato de compra e venda compreende a prestação pelo adquirente de garantia idónea e adequada à satisfação do direito de crédito da CML e integral cumprimento do contrato, nomeadamente quanto ao objetivo de reabilitação.<sup>121</sup> Nestes termos, deve o adquirente, através da entidade bancária por este contratada, garantir o pagamento à CML do preço do edifício até ao termo do contrato, bem como do

---

<sup>117</sup> É tomado como exemplo a hasta pública a que tive a oportunidade de assistir no âmbito do estágio, podendo em futuras hastas ser adotado outro procedimento, caso esteja previsto no caderno de encargos.

<sup>118</sup> Cf. caderno de encargos da Hasta Pública da proposta nº28/2013, aprovada em reunião de Câmara e Assembleia Municipal, publicado no 1º suplemento ao boletim municipal nº 990, de 4 de fevereiro de 2013.

<sup>119</sup> Cf. ponto 8.1.1 e 8.1.2 do Anexo I da Proposta nº 348/2012, publicada no 2º Suplemento do Boletim Municipal nº 971, de 27 de setembro de 2012.

<sup>120</sup> Cf. 1º Suplemento do Boletim Municipal nº 931, de 22 de dezembro de 2011, pg. 17.

<sup>121</sup> Cf. ponto 8.1.3 do anexo I da Proposta nº 348/2012, publicada no 2º Suplemento do Boletim Municipal nº 971, de 27 de setembro de 2012.

valor correspondente às penalizações pela mora ou incumprimento definitivo que venham a ser previstas nas peças do procedimento da Hasta Pública.<sup>122</sup>

Por mora entende-se a não conclusão das obras de reabilitação/reconstrução dentro do prazo previsto no contrato, assim como das eventuais prorrogações acordadas entre as partes.<sup>123</sup>

Por incumprimento definitivo do contrato compreende-se a não execução das obras de reabilitação ou reconstrução em conformidade com as condições do contrato de alienação.<sup>124</sup>

São da responsabilidade do adjudicatário todos os encargos legais e despesas decorrentes da alienação, incluindo o Imposto de Selo.<sup>125</sup>

Caso a primeira Hasta Pública fique deserta, ou se não houver lugar à adjudicação definitiva, o Município poderá recorrer à reabertura de nova Hasta Pública ou de ajuste direto, mediante deliberação do órgão municipal competente.<sup>126</sup>

A adjudicação definitiva ou a não adjudicação compete ao Presidente da Câmara Municipal, devendo o interessado ser notificado no prazo de oito dias.<sup>127</sup> Após a elaboração da minuta de contrato, o interessado tem 8 dias para se pronunciar sobre

---

<sup>122</sup> Cf. ponto 8.1.4 do anexo I da Proposta n° 348/2012, publicada no 2° Suplemento do Boletim Municipal n° 971, de 27 de setembro de 2012.

<sup>123</sup> Cf. ponto 8.1.5 do anexo I da Proposta n° 348/2012, publicada no 2° Suplemento do Boletim Municipal n° 971, de 27 de setembro de 2012.

<sup>124</sup> Cf. ponto 8.1.6 do anexo I da Proposta n° 348/2012, publicada no 2° Suplemento do Boletim Municipal n° 971, de 27 de setembro de 2012.

<sup>125</sup> Cf. ponto 8.1.7 do anexo I da Proposta n° 348/2012, publicada no 2° Suplemento do Boletim Municipal n° 971, de 27 de setembro de 2012.

<sup>126</sup> Cf. ponto 9 do anexo I da Proposta n° 348/2012, publicada no 2° Suplemento do Boletim Municipal n° 971, de 27 de setembro de 2012.

<sup>127</sup> Cf. ponto 18 da Hasta Pública da proposta n°28/2013, aprovada em reunião de Câmara e Assembleia Municipal, publicado no 1° suplemento ao boletim municipal n° 990, de 4 de fevereiro de 2013.

a mesma, sendo que o contrato deve ser celebrado no prazo máximo de 30 dias a contar da data de aprovação da minuta.<sup>128</sup>

Os procedimentos de licenciamento para a reabilitação dos prédios no âmbito do programa estão sujeitos a um procedimento interno especial, chamado de “Via Rápida da Reabilitação Urbana”, onde os serviços municipais asseguram desde o primeiro contacto um gestor de procedimento de licenciamento especificamente designado, responsável pelo acompanhamento da operação urbanística que o interessado pretenda realizar.<sup>129</sup> Neste procedimento, o gestor do processo deve informar periodicamente os interessados do andamento do processo, bem como a data estimada da conclusão do mesmo.

Os serviços municipais devem apreciar de forma célere os projetos de arquitetura e especialidades. Para permitir uma decisão célere dos processos de que depende a recuperação do edificado e a atribuição dos benefícios fiscais que lhes estão associados, foi necessário criar mecanismos procedimentais, que estão estipulados no Despacho n.º 34/P/2013, publicado no Boletim Municipal n.º 1007, de 6 de junho. O ponto n.º 2 do Despacho estabelece que a apreciação do pedido de licenciamento, comunicação prévia ou autorização de utilização é feita em sujeição ao disposto no art.º 20º n.º 1 do RJUE e no art.º 107º do RMUEL<sup>130</sup>, não tendo então que ser reconhecidas pelos técnicos municipais matérias respeitantes ao interior das edificações incluindo as acessibilidades, aumentando as responsabilidades dos técnicos (autor e coordenador) dos projetos. Nesta medida foram desenvolvidos instrumentos de responsabilização dos técnicos quanto ao incumprimento de normas que competia ao Município conhecer. O Despacho prevê

---

<sup>128</sup> Cf. ponto 19 da Hasta Pública da proposta n.º28/2013, aprovada em reunião de Câmara e Assembleia Municipal, publicado no 1º suplemento ao boletim municipal n.º 990, de 4 de fevereiro de 2013.

<sup>129</sup> Cf. caderno de encargos da Hasta Pública da proposta n.º28/2013, aprovada em reunião de Câmara e Assembleia Municipal, publicado no 1º suplemento ao boletim municipal n.º 990, de 4 de fevereiro de 2013.

<sup>130</sup> O art. 107º n.º 3 do RMUEL esclarece que a conformidade dos projetos com as normas técnicas gerais e específicas de construção, e com as disposições legais e regulamentares relativas aos aspetos interiores das edificações é da responsabilidade dos respetivos autores, nos termos do art. 10º do RJUE, excluindo a apreciação camarária quanto a estes.

também diversas medidas práticas com vista à promoção da celeridade do processo, como por exemplo a atribuição de palavras-passe ao interessado para que este consiga consultar o processo através da internet.

Quanto às vantagens da reabilitação, com o objetivo de aumentar a reabilitação urbana, foi criada a Área de Reabilitação Urbana- ARU<sup>131</sup>, onde quase a totalidade do concelho de Lisboa foi consagrada área ARU, para possibilitar que os proprietários que recuperem imóveis degradados beneficiem de incentivos fiscais. Como tal, os interessados nos prédios a alienar no âmbito do programa “ Reabilita Primeiro Paga Depois” também beneficiaram desses incentivos fiscais. São eles nomeadamente<sup>132</sup>:

1. a dedução à coleta, em sede de IRS, até ao limite de €500, de 30% dos encargos suportados pelo proprietário com a reabilitação de imóveis;
2. a tributação à taxa autónoma de 5% das mais-valias auferidas por sujeitos passivos de IRS residentes em território português, desde que inteiramente decorrentes da alienação de imóveis situados em Área de Reabilitação Urbana (ARU), recuperados nos termos das respetivas estratégias de reabilitação;

---

<sup>131</sup> O projeto de delimitação da Área de Reabilitação Urbana de Lisboa, com a fundamentação constante da Estratégia de Reabilitação Urbana de Lisboa 2011/2024 foi aprovado em 20/03/2012 em Assembleia Municipal através da Deliberação n.º 11/AM/2012 (Proposta n.º 730/CM/2011) publicada no 4.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 945, de 29 de março de 2012, e na II Série do DR- Aviso n.º 5876/2012. D.R. n.º 82, Série II de 26 de abril de 2012.

<sup>132</sup> Decorrentes do art.º 71º do Estatuto dos Benefícios Fiscais. Podem beneficiar do presente regime as ações de reabilitação que tenham por objeto: os prédios urbanos nos quais vigorem contratos de arrendamento suscetíveis de sofrerem atualização extraordinária de renda, de acordo com as regras estabelecidas no NRAU (para fim habitacional celebrados antes da entrada em vigor do D.L. n.º 321-B, de 15/10 – RAU e para fim não habitacional celebrados antes da entrada em vigor do D.L. n.º 257/95, de 30/09); e da Ata nº 2 da Hasta Pública da proposta nº28/2013, aprovada em reunião de Câmara e Assembleia Municipal, publicado no 1º suplemento ao boletim municipal nº 990, de 4 de fevereiro de 2013.

3. a isenção em sede de imposto municipal sobre imóveis (IMI) por um período de 5 anos a contar da data da conclusão da reabilitação, podendo ser renovada por um período adicional de 5 anos;
4. a isenção de imposto municipal sobre as transmissões (IMT) as aquisições de prédio urbano ou fração autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação própria e permanente, na primeira transmissão onerosa do prédio reabilitado, quando localizado em ARU;
5. a isenção de IRC nos rendimentos de qualquer natureza, desde que pelo menos 75% dos seus ativos sejam imóveis sujeitos a ações de reabilitação em ARU;
6. a tributação das unidades de participação à taxa especial de 10%, em sede de IRS e IRC, nos termos previstos;
7. a redução para 6% do IVA em empreitadas realizadas em imóveis ou espaços públicos localizados na ARU ou no âmbito de operações de requalificação e reabilitação de reconhecido interesse público nacional, empreitadas de beneficiação, remodelação, renovação, restauro, reparação ou conservação de imóveis ou partes autónomas afetos à habitação;
8. a redução de 50% durante os quatro meses iniciais de execução de obras sujeitas a licenciamento nos traçados urbanos A dos espaços centrais e residenciais;
9. a isenção total para obras comprovadas de reabilitação da taxa administrativa, apurada no final do procedimento;
10. a isenção da taxa TRIU em obras de ampliação ou aproveitamento do sótão para a habitação até ao limite de 250m<sup>2</sup> de área de construção acrescentada ou de um fogo criado.

### 3.4 PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO APLICÁVEIS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública é composta por Administração Direta, Indireta e Autónoma do Estado.<sup>133</sup> As autarquias locais são órgãos que fazem parte da Administração Pública do Estado, nomeadamente da administração autónoma.

Sendo Entidades Públicas as autarquias locais estão sujeitas aos princípios constitucionais que incidem sobre o poder administrativo, neste caso sobre a Administração Pública do Estado.

O primeiro desses princípios é o princípio da prossecução do interesse público. A Administração atua e funciona tendo em vista o interesse público, que se constitui como o seu único fim.

Há a considerar o princípio da legalidade, sendo que este princípio postula dois princípios fundamentais: por um lado, o princípio da supremacia ou da prevalência da lei e, por outro, o princípio da reserva da lei.

Outro princípio a considerar é o do respeito pelos direitos e interesses legítimos dos particulares, que obriga a Administração a não violar as situações juridicamente protegidas dos administrados.

No meu estágio pude observar que a Administração Pública é muitas vezes investida pela lei de uma liberdade de decisão, que se denomina tradicionalmente de poder discricionário da Administração. Nesta medida, certos princípios como o da legalidade e prossecução do interesse público atuam como niveladores deste poder de discricionariedade.

---

<sup>133</sup> Estas três grandes modalidades da Administração Pública estão previstas na alínea d) do art.º 199º da CRP.

Também observei que estes princípios são de extrema importância ao nível da relação entre a Administração e o particular, nomeadamente os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da participação dos interessados, do respeito pelos direitos e interesses dos particulares, da justiça, da colaboração com os particulares, da desburocratização e eficiência e da proporcionalidade.

### **O princípio da prossecução do interesse público**

Este princípio tem como base o art.º 266º n.º1 da CRP e o art.º 4º do CPA e pode ser definido como “o interesse de uma comunidade, ligado à satisfação das suas necessidades coletivas (o designado “bem comum”)”.<sup>134</sup>

Importa distinguir o interesse público primário dos interesses públicos secundários: o *interesse público primário* é aquele cuja definição compete aos órgãos governativos do Estado, no desempenho das funções política e legislativa; os *interesses públicos secundários* são aqueles cuja definição é feita pelo legislador, mas cuja satisfação cabe à Administração Pública no desempenho da sua função administrativa.<sup>135</sup>

A noção de interesse público é uma noção de conteúdo variável. Não é possível definir o interesse público de uma forma rígida e inflexível, pois este é passível de mutação: o que hoje é considerado interesse público amanhã pode não o ser.<sup>136</sup>

Só o interesse público definido por lei pode constituir fundamento de qualquer ato administrativo. Se um órgão da administração praticar um ato administrativo que não tenha o interesse público disposto por lei a seu cargo, como motivo principalmente determinante, esse ato estará viciado por desvio de poder, será um

---

<sup>134</sup> Cit. JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, pg. 79.

<sup>135</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II vol., pg 44.

<sup>136</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II vol, pg 45.

ato ilegal e anulável contenciosamente, dado que a prossecução deste princípio pela Administração é obrigatória.<sup>137</sup>

O princípio da prossecução do interesse público, constitucionalmente consagrado, implica além do mais a exigência de um **dever de boa administração**.<sup>138</sup> Este consiste num “dever de a Administração prosseguir o bem comum da forma mais eficiente possível.” Contudo, segundo Freitas do Amaral, este é um dever imperfeito por não comportar uma sanção jurisdicional. Apesar disso, existe como dever jurídico, assumindo uma expressão jurídica em diversos aspetos.<sup>139</sup>

### O princípio da legalidade

Este princípio é considerado um dos mais importantes Princípios Gerais de Direito aplicáveis à Administração Pública, estando aliás consagrado como princípio geral de Direito Administrativo, antes mesmo que a Constituição o mencionasse explicitamente.<sup>140</sup>

O art.º 266º n.º 2 da CRP estabelece que os órgãos e agentes da Administração Pública só podem agir no exercício das suas funções com fundamento na lei e dentro dos limites impostos pela mesma. Aparece assim definido de uma forma positiva, proferindo o que a Administração Pública deve ou não deve fazer e não apenas aquilo que ela está proibida de fazer.<sup>141</sup>

O princípio da legalidade engloba todos os aspetos da atividade administrativa e não apenas aqueles que possam consistir na lesão de direitos ou interesses dos

---

<sup>137</sup> *Idem*.

<sup>138</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, pg.46. Quanto a este dever v. também JOÃO CAUPERS, *Introdução ao direito administrativo*, 11ª ed, Lisboa, Âncora Editora, 2013, pp. 80 a 82.

<sup>139</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II vol., pg.47.

<sup>140</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II vol., pg.49.

<sup>141</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II vol., pg.50.

particulares.<sup>142</sup> Tem como objeto todos os tipos de comportamento da Administração Pública, a saber: o regulamento, o ato administrativo, o contrato administrativo e os simples factos jurídicos.<sup>143</sup>

O princípio da legalidade requer dois princípios fundamentais: o princípio da supremacia ou da prevalência da lei e o princípio da reserva de lei. Por um lado, a lei vem vincular o poder executivo, tendo autoridade e preferência relativamente aos atos da administração; vincula a administração, proibindo a prática de atos contrários a ela e impondo a adoção de medidas necessárias e adequadas à sua realização. Por outro lado, é a lei que delimita as restrições aos direitos, liberdades e garantias e certas matérias estruturantes.<sup>144</sup>

A lei não é apenas um limite à atuação da Administração; é também o fundamento da ação administrativa, em que a Administração só faz o que a lei lhe permite, não havendo um poder livre de fazer o que entender.<sup>145</sup>

O art.º 3º n.º1 do CPA estabelece que “os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos.”

Ao observarmos mais atentamente os termos utilizados pelo legislador, como por exemplo “obediência à lei”, nos “limites dos poderes que lhes estejam atribuídos”, em “conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos”, deduzimos que, do ponto de vista do legislador, a atuação da Administração Pública é em “bloco” comandada pela lei. Considera-se então que os

---

<sup>142</sup> *Idem*. Esta posição diverge do princípio de legalidade tradicionalmente definido pelo professor Marcello Caetano que consistia na proibição de a Administração Pública lesar os interesse ou direitos dos particulares.

<sup>143</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II vol., pg.58.

<sup>144</sup> Cf. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, pg. 254 e 255.

<sup>145</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II vol., pg.51.

atos, regulamentos e contratos administrativos, assim como aqueles que não tenham habilitação legal, não estando em conformidade com a lei, são ilegais.<sup>146</sup>

### **O princípio do respeito pelos direitos e interesses legítimos dos particulares**

O art.º 266º n.º 1 da CRP refere que “a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.” É na segunda parte do artigo que encontramos a consagração deste princípio, que também se encontra previsto no art.º 4º do CPA. De acordo com Freitas do Amaral, não estão em causa apenas os direitos e interesses legítimos dos cidadãos portugueses mas de todos os sujeitos de direito.<sup>147</sup>

O sentido do artigo significa essencialmente que a prossecução do interesse público não é o único critério da ação administrativa, nem tem um valor ou alcance ilimitados. Há que prosseguir, sem qualquer dúvida, o interesse público, mas respeitando simultaneamente os direitos dos particulares.<sup>148</sup> Este “respeito” traduz um dever de ponderação ou de consideração pelos “cidadãos”, em relação ao interesse público que cabe à Administração prosseguir.<sup>149</sup>

Está assim retratada a natureza do Direito Administrativo, que precisa constantemente de conciliar as exigências do interesse público com as garantias dos particulares.<sup>150</sup>

### **O princípio da justiça**

---

<sup>146</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento Administrativo Comentado*, pg. 90.

<sup>147</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II vol., pg.71.

<sup>148</sup> *Idem*.

<sup>149</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento Administrativo Comentado*, pg. 98.

<sup>150</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II vol., pg.71. Também a este propósito DIOGO FREITAS DO AMARAL, entre outros, *Código de Procedimento Administrativo: anotado*, 5ª ed., Coimbra, Almedina, 2005 pg.41.

O art.º 266º nº2 da CRP ordena que, no exercício das suas funções, os órgãos e agentes administrativos atuem com respeito pelo princípio da justiça.<sup>151</sup>

Este princípio também se encontra previsto no art.º 6º do CPA, que prevê que a Administração Pública deve tratar de forma justa, no exercício da sua atividade, todos os que entrem em relação com ela.

A “justiça” é definida como “o conjunto de valores que impõe ao Estado e a todos os cidadãos a obrigação de dar a cada um o que lhe é devido em função da dignidade da pessoa humana.”<sup>152</sup>

O princípio da justiça significa que, na sua atuação, a Administração Pública deve harmonizar o interesse público específico que lhe cabe prosseguir com os direitos e interesses legítimos dos particulares eventualmente afetados. O princípio da justiça, como se encontra consagrado no art.º 266º nº2 da CRP, comporta pelo menos três corolários:

- a justiça deve ser respeitada tal como a legalidade, “uma vez que o preceito dissocia o respeito pela lei do respeito pelo princípio da justiça”<sup>153</sup>;

- a constituição não alberga a problemática da justiça em termos gerais, somente impõe à Administração Pública o dever de atuar com justiça<sup>154</sup>;

- a ideia de justiça alberga subprincípios: o da igualdade, o da proporcionalidade e o da boa-fé.<sup>155</sup>

---

<sup>151</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II vol., pg.128.

<sup>152</sup> Cit. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II vol., pp.130 e 131.

<sup>153</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II vol., pg.133.

<sup>154</sup> *Idem*.

<sup>155</sup> *Idem, idem*. Quanto a este ponto, Jorge Miranda e Rui Medeiros referem que à medida que princípios como o da igualdade, proporcionalidade e boa-fé se foram autonomizando, o princípio da justiça foi esvaziado progressivamente de conteúdo. – Cf. JORGE MIRANDA, RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa anotada*, tomo III, pg. 567.

Já o art.º 12º do CPA estabelece outro princípio aliado à justiça, o **princípio de acesso à justiça**, que pretende garantir o acesso à justiça administrativa pelos particulares.

### **O princípio da igualdade**

Vem consagrado no art.º 13º e no artigo 266º n.º2 da CRP e obriga a Administração Pública a tratar igualmente os cidadãos que se encontram em situação objetivamente análoga e desigualmente os que se encontram em situação objetivamente diversa: “a igualdade impõe que se trate de modo igual o que é juridicamente igual e de modo diferente o que é juridicamente diferente, na medida da diferença.”<sup>156</sup>

A doutrina e a jurisprudência têm vindo a reconhecer que existem duas direções principais que devem dirigir o princípio da igualdade: a proibição de discriminação e a obrigação da diferenciação.<sup>157</sup>

No CPA encontramos este princípio adjacente no art.º 5º n.º 1, onde podemos ler que “nas suas relações com os particulares, a Administração Pública deve reger-se pelo princípio da igualdade, não podendo privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever nenhum administrado em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social”. No entanto, o princípio da igualdade não consiste apenas na proibição de discriminações, a não ser em casos concretos em que esse fator de discriminação seja legalmente relevante, no sentido de estabelecer distinções jurídicas.<sup>158</sup> Ou seja, em certos casos, o princípio

---

<sup>156</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II vol., pp.137 e 138.

<sup>157</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II vol., pg.138.

<sup>158</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento Administrativo Comentado*, pg. 99

pode impor uma discriminação positiva de forma a se poder compensar juridicamente a desigualdade de oportunidades, ainda que esta seja fática.<sup>159</sup>

A violação do princípio da igualdade pode ser alvo de sanções e fiscalização contenciosa. A questão mais relevante nesta matéria está ligada à (in)aplicabilidade do regime próprio dos direitos fundamentais à exigência constitucional da igualdade de tratamento,<sup>160</sup> “se a resposta for afirmativa, então o ato ou a decisão administrativa desigual será nulo – que é essa a sanção que corresponde aos atos que violam o conteúdo essencial de um direito fundamental<sup>161</sup>; caso contrário, à violação do princípio corresponderá apenas a sanção jurídica da anulabilidade.”<sup>162</sup>

### **Princípio da proporcionalidade**

Vem consagrado constitucionalmente em vários artigos, nomeadamente nos artigos 18º nº2, 19º nº 4 e 272º nº1 da CRP e especificamente no art.º 266º nº 2, que refere que “os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da **proporcionalidade**, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé”. Provém da ideia de que, num Estado de Direito Democrático, as medidas tomadas pelos poderes públicos não podem exceder o estritamente indispensável para a prossecução do interesse público.<sup>163</sup>

O princípio da proporcionalidade impõe à administração pública que a decisão tomada, seja a que vá provocar uma menor lesão dos direitos e interesses dos particulares, pelo que as medidas tomadas devem ser as menos gravosas tendo em

---

<sup>159</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento Administrativo Comentado*, pg. 100.

<sup>160</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento Administrativo Comentado*, pg. 103.

<sup>161</sup> Cf. alínea d) do nº 2 do artigo 133º do CPA.

<sup>162</sup> Cit. PEDRO COSTA GONÇALVES, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento Administrativo Comentado*, pg. 103.

<sup>163</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II vol., pp.139 e 140.

conta a prossecução do interesse público em causa<sup>164</sup>. Se forem proporcionais, ou seja “adequadas” e “necessárias”, o ato praticado é correto e legal.<sup>165</sup>

No art.º 5º do CPA este princípio constitui um limite interno da discricionariedade administrativa, quando estabelece no nº 2 que “as decisões da Administração que colidam com direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afetar essas posições em termos adequados e proporcionais aos objetivos a realizar”<sup>166</sup>, estando formulado em termos puramente de garantia de defesa da posição dos particulares.<sup>167</sup>

### **Princípio da boa-fé**

A CRP prevê no art.º 266º nº 2 que os órgãos e agentes administrativos devem, no exercício das suas funções, atuar com respeito pelo princípio da boa-fé.

Nos termos do art.º 6º-A nº 1 do CPA, este princípio é apresentado da seguinte forma: “no exercício da atividade administrativa e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa-fé.” No nº 2 do artigo sobressaem dois limites negativos que o princípio da boa-fé coloca à atividade administrativa pública:

a) a Administração Pública não deve atraíçoar a confiança que os particulares interessados colocaram num certo comportamento seu;<sup>168</sup>

b) a Administração Pública também não deve iniciar o procedimento legalmente previsto para alcançar um certo objetivo com o propósito de atingir um objetivo diverso, mesmo que esse objetivo seja de interesse público.<sup>169</sup>

---

<sup>164</sup> Cf. JOÃO CAUPERS, *Introdução ao direito administrativo*, pg. 103.

<sup>165</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II vol., pg.144.

<sup>166</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento Administrativo Comentado*, pg. 103.

<sup>167</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento Administrativo Comentado*, pg. 104.

<sup>168</sup> Cf. JOÃO CAUPERS, *Introdução ao direito administrativo*, pg. 105.

De acordo com Freitas do Amaral, a concretização deste princípio é realizável através de outros dois princípios: o da tutela da confiança legítima e o da materialidade subjacente. A boa-fé pretende certificar a conformidade material e não apenas a formal das condutas aos objetivos do ordenamento jurídico, tal como pretende tutelar as situações de confiança.<sup>170</sup>

### **O princípio da imparcialidade<sup>171</sup>**

Consagrado no art.º 266º n.º 2 da CRP e no art.º 6º do CPA, significa que a Administração deve adotar uma atitude de equidistância perante todos os particulares que com ela se encontrem em relação, tomando decisões com base em critérios próprios de uma forma isenta.<sup>172</sup> Exigindo-se uma objetividade final da atividade administrativa.<sup>173</sup>

Este princípio da imparcialidade impõe à Administração:

a) a ponderação dos interesses juridicamente protegidos que estejam envolvidos num caso concreto, impedindo os titulares e agentes da Administração Pública de intervir em procedimentos que interferem na sua esfera pessoal ou económica ou de pessoas com quem detém proximidade;<sup>174</sup>

b) o dever de abstenção de considerar casos concretos em função de valores “estranhos à sua função”, por exemplo valores políticos ou religiosos.<sup>175</sup>

O CPA vem estabelecer outros princípios aplicáveis à Administração Pública, nomeadamente:

---

<sup>169</sup> *Idem.*

<sup>170</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II vol., pg.148.

<sup>171</sup> Relativamente a este princípio além das obras citadas v. também Cf. JORGE MIRANDA, RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa anotada*, tomo III, Coimbra Editora, 2007, pp. 565 e ss.

<sup>172</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II vol., pg.153.

<sup>173</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento Administrativo Comentado*, pg. 107.

<sup>174</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II vol., pg.154.

<sup>175</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento Administrativo Comentado*, pg. 107.

- o **princípio da colaboração da Administração com os particulares** - este princípio encontra-se estabelecido no art.º 7º do CPA, impondo à Administração os compromissos de “prestar aos particulares as informações e os esclarecimentos de que careçam” e “apoiar e estimular as iniciativas dos particulares e receber as suas sugestões e informações”; o n.º 2 do artigo, um pouco mais complexo, vem trazer uma responsabilidade conexas ao dever de informação, responsabilizando a Administração pelas informações prestadas;<sup>176</sup>

- o **princípio da participação**, estabelecido no art.º 8º do CPA, em que os órgãos da Administração Pública também devem assegurar a participação dos particulares no procedimento administrativo, tendo o seu campo de aplicação previsto no artigo 100º e seguintes do CPA;<sup>177</sup>

- previsto no art.º 9º do CPA, o **princípio da decisão** constitui um dever dos órgãos administrativos de se pronunciar sobre os assuntos que lhes competem, não impondo, no entanto, um dever de decisão; este só existe quando <sup>178</sup>“a pretensão é formulada com vista à defesa de interesses próprios do peticionante e tem por objeto o exercício de uma competência jurídico-administrativa (normativa ou concreta) de aplicação da lei à situação jurídica do pretendente”<sup>179</sup>;

- o **princípio da desburocratização e da eficiência** encontra-se previsto no art.º 10º do CPA e prevê que a Administração deve adequar o seu poder de conformação do procedimento administrativo em função de certos parâmetros como a celeridade, a economia e a eficiência<sup>180</sup>;

---

<sup>176</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento Administrativo Comentado*, pg. 118.

<sup>177</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento Administrativo Comentado*, pg. 123.

<sup>178</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento Administrativo Comentado*, pg. 125.

<sup>179</sup> Cit. PEDRO COSTA GONÇALVES, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento Administrativo Comentado*, pg. 126.

<sup>180</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento Administrativo Comentado*, pg. 132.

- o último princípio de que o CPA apresenta que gostaria de destacar é o **princípio da gratuidade**, que estabelece que o procedimento administrativo é gratuito. Este princípio está presente no art.º 11º do CPA; o que é gratuito são os direitos e posições deles decorrentes, porque os encargos devidos pela instauração ou tramitação do próprio procedimento já não são gratuitos e estão sujeitos ao pagamento de taxas.<sup>181</sup>

---

<sup>181</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento Administrativo Comentado*, pg. 133.

## 4. ENTIDADE DE ACOLHIMENTO

### 4.1 ENQUADRAMENTO HISTÓRICO DE LISBOA - EVOLUÇÃO URBANÍSTICA<sup>182</sup>

#### Período Romano, Bárbaro e Muçulmano

Lisboa nasceu de uma "citânia" localizada a norte do atual castelo de S. Jorge.



Fig. 2<sup>183</sup> – "Olisippo. Lisabona"

Olisippo (designação inicial da cidade) caracterizava-se pela existência de um núcleo de população fixa defendida pela tropa. Nos seus arredores foi-se agregando

<sup>182</sup> As informações presentes neste capítulo foram retiradas do site oficial da CML: <http://www.cm-lisboa.pt/municipio/historia>, no dia 13 de Maio de 2014.

<sup>183</sup> Anónimo. (2.<sup>a</sup> metade do séc. XVI), in Braunio, J. (1593).

um bom número de famílias que cultivavam a terra, as quais a troco de pão, fruta, vinho, legumes e gado recebiam proteção e defesa.

No período da Reconquista Cristã, a Lisboa muçulmana era uma cidade cobiçada e várias vezes atacada e ocupada pelos exércitos cristãos, a ocupação por Castela dar-se-ia no ano 1000.

### **Primeira dinastia**

Em 1147, D. Afonso Henriques, 1º Rei de Portugal, conquista a cidade. Da participação cristã resulta a expansão de Lisboa para além das suas muralhas. Herdados do passado existiram dois arrabaldes - a Baixa e Alfama. Entre 1373 e 1375, D. Fernando, Rei de Portugal, perante as ameaças de Castela (Espanha), cria uma nova muralha de defesa designada por "Cerca Nova".

### **Segunda e terceira dinastias**

Em 1400, o Rei D. João I cria a primeira urbanização na colina do Carmo, com vista à satisfação das necessidades da população crescente, expropriando para tal os campos.

Em 1500, a corte de D. Manuel I abandona o castelo e fixa o Paço Real no Terreiro do Paço, onde se centrou toda a vida comercial da cidade. Nesta altura, surge no Bairro Alto o primeiro loteamento (renascentista) que veio transformar hortas e pomares em ruas e casarios. Foi um dos bairros que depressa cresceu como bairro popular, embora posteriormente se tornasse numa zona onde a aristocracia viria a construir os seus palacetes.

O Bairro Alto marcou a passagem do séc. XVI para o séc. XVII na vida urbana de Lisboa e a aquisição de uma consciência arquitetónica e urbanística.

### **Depois do terramoto de 1755**

Em 1 de novembro de 1755, Lisboa foi atingida por uma catástrofe: um terramoto viria a atingir as zonas mais urbanas da cidade, toda a zona da Baixa, os bairros do Castelo e a zona do Carmo. O terramoto e o incêndio que se seguiu devastaram dois terços da totalidade dos arruamentos e terão destruído três mil das vinte mil casas existentes.

Apesar da tragédia, este veio a ser um período de desenvolvimento, porque no meio dos escombros veio a nascer a Lisboa Pombalina, impulsionada pelo Marquês de Pombal, Primeiro-Ministro do Rei D. José, auxiliado pelos arquitetos e engenheiros Manuel da Maia, Eugénio dos Santos e Carlos Mardel.

A Lisboa Pombalina seria caracterizada por um urbanismo sujeito a regras fixas e de um cientismo pragmático, alvo de uma admiração global. Baseava-se numa direção planificada de ruas alinhadas, cujas opções arquitetónicas assentavam em regulamentos de construção, ponderando conceitos básicos de resistência às ações sísmicas. O sistema urbanístico obedecia a traçados de eixos de composição em que a simetria era tema obrigatório, pretendendo-se usualmente destacar nos extremos monumentos ou estátuas. Um exemplo seria a Rua Augusta com o arco triunfal, através do qual no seu eixo se colocou a estátua de D. José.

A partir de 1780, aparece a iluminação pública da cidade e, em 1801, as ruas passam a ter o nome afixado.

### **Evolução Pós-Pombalina**

Após o triunfo do liberalismo e desde o termo da administração pombalina, a grandiosidade arquitetónica acompanha os edifícios públicos, tendo como exemplos a Basílica da Estrela, a Ópera de S. Carlos e o Palácio da Ajuda.

Os limites da cidade são então alargados continuamente a partir do centro na zona da Baixa. Um novo eixo de desenvolvimento seguir-se-ia à Avenida da Liberdade. A abertura da Rua Fontes Pereira de Melo que levou a expansão da

cidade desde o Parque da Liberdade (hoje Eduardo VII) até ao Campo Grande, passando pela Rotunda de Picoas, Avenida Ressano Garcia (Av. República) e toda a planificação das ruas adjacentes, paralelas e perpendiculares num desenvolvimento ortogonal. Este era o plano do engenheiro Frederico Ressano Garcia.

Viriam também a nascer as designadas "Avenidas Novas", que definem o grande desafoço urbanístico da cidade atual. Estes novos traçados seriam preenchidos após a 1ª Guerra Mundial.

### **Época contemporânea**

A Avenida da Liberdade apresenta-se inequivocamente como eixo primário da nova cidade. Aparecem então novos edifícios como o Hotel Palace, o Palácio de Castelo Melhor e o Palácio da Foz. Surgem novos bairros com imóveis de rendimento, ocupados por uma classe média em expansão. O equipamento de lazer constitui-se por logradouros ajardinados.

A década de 30 marca uma nova etapa para a profissão de “arquiteto”, nomeadamente quanto à intervenção de novas construções. É nesta época que surge a abertura da Alameda Dom Afonso Henriques.

Entre 1930 e 1943 dá-se o ciclo representado pela figura de Duarte Pacheco, Presidente da Câmara e posteriormente Ministro das Obras Públicas (1930-43). Sob o seu comando constroem-se novos bairros, assumidamente desenhados pelos novos urbanistas, caracterizados por ruas largas e homogeneidade do desenho das fachadas (vulgarmente designados de estilo Português Suave).

Ainda sob o comando de Duarte Pacheco, o Município resolve-se pela criação de um parque verde em Monsanto. Atravessado por uma autoestrada que liga Lisboa ao Estádio Nacional, é feita a arborização do parque. Para o efeito, foi necessário instituir um sistema jurídico de expropriação dos terrenos.

Numa aplicação dos princípios instituídos na Carta de Atenas, são criados novos bairros (Encarnação e Alvalade) antecessores do aparecimento e desenvolvimento da urbanização de Olivais e Chelas.

Com o 25 de Abril, foi desencadeada uma nova fase de luta pelos direitos à habitação, incitada nomeadamente pelos moradores dos bairros pobres que levaram a cabo processos reivindicativos que o Estado dificilmente podia conter, o que levou a que, em agosto de 1974, por despacho do Ministro da Administração Interna e do então Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo, arquiteto Nuno Portas, surgisse o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL).<sup>184</sup>

O SAAL surgiu como um serviço descentralizado que, através do suporte projetado e técnico dado pelas brigadas que atuavam nos bairros degradados, foi construindo novas casas e novas infraestruturas, oferecendo melhores condições habitacionais.<sup>185</sup>

Foi considerado que “algumas brigadas SAAL se desviaram, de forma evidente, do espírito do despacho que as mandava organizar, atuando à margem do Fundo Fomento de Habitação (FFH) e das próprias autarquias locais”<sup>186</sup>. Foi neste âmbito que o despacho de 27 de outubro de 1976 viria a encerrar o período de cerca de dois anos no qual se desenvolveu o processo SAAL.<sup>187</sup>

Atualmente aparecem iniciativas municipais de conjunto coabitando com urbanizações privadas localizadas em diversas áreas que preenchem os espaços "ainda livres", das zonas limítrofes da Lisboa Cidade.

---

<sup>184</sup> Cf. *Perspetivas para uma crítica* in “revista Cidade/Campo”, n<sup>o</sup>2, maio 1979, retirado de: <http://saal-memorias.blogspot.pt/>, a 14 de maio de 2014.

<sup>185</sup> JOSÉ ANTÓNIO BANDEIRINHA, *O Processo SAAL e a Arquitetura no 25 de Abril de 1974*, (sinopse).

<sup>186</sup> *Cit. Perspetivas para uma crítica* in “revista Cidade/Campo”, n<sup>o</sup>2, Maio 1979, retirado de: <http://saal-memorias.blogspot.pt/>, a 14 de maio de 2014.

<sup>187</sup>Cf. *Perspetivas para uma crítica* in “revista Cidade/Campo”, n<sup>o</sup>2, Maio 1979, retirado de: <http://saal-memorias.blogspot.pt/>, a 14 de maio de 2014.

## 4.2 CARACTERIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS DO MUNICÍPIO DE LISBOA

Desde 1836 e durante todo o século XIX, a Câmara Municipal e o Presidente da Câmara foram os órgãos executivos do município. Com a Lei n.º 88 de 1913, os órgãos executivos do município passaram a ser a Comissão Executiva e o Presidente.

O Código Administrativo de 1936 estabelece como órgãos do município: a Câmara Municipal, o Presidente da Câmara Municipal e o Conselho Municipal que corresponde à atual Assembleia Municipal<sup>188</sup>, estrutura que se mantém atualmente<sup>189</sup>.

Atualmente, a Câmara Municipal de Lisboa é o órgão executivo do município de Lisboa e tem por missão definir e executar políticas que promovam o desenvolvimento do Concelho em diversas áreas.<sup>190</sup>

A Assembleia Municipal é o órgão deliberativo do município. Tem a incumbência de acompanhar e fiscalizar a atividade da Câmara Municipal. Em cada sessão de Câmara, a Assembleia Municipal aprecia a informação que é prestada pelo Presidente da Câmara sobre a atividade desenvolvida e a situação financeira.<sup>191</sup>

A Câmara Municipal é composta por 17 autarcas eleitos, sendo 1 o Presidente e 16 os vereadores representando diferentes forças políticas.<sup>192</sup>

---

<sup>188</sup> O artigo 15.º do Código de Procedimento Administrativo de 1936, que estabelecia os órgãos municipais, encontra-se hoje revogado pela CRP, o qual estabelece no seu artigo 250.º que os órgãos municipais são: a Assembleia Municipal e Câmara Municipal, havendo na opinião do professor Freitas do Amaral um erro de redação onde não colocaram o Presidente da Câmara- Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, col. Lino Torgal, pg.481.

<sup>189</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, col. Lino Torgal, pg.482.

<sup>190</sup> Cf. o site oficial da CML: <http://www.cm-lisboa.pt/municipio/camara-municipal>, retirado a 14 de Maio de 2014.

<sup>191</sup> *Idem*.

<sup>192</sup> Cujas competências e atribuições estão estabelecidas no art.33.º e ss. da Lei n.º 75/2013 publicada no Diário da República, n.º 176, série I, a de 12 de setembro.

O regime jurídico da organização dos serviços das autarquias locais foi estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro. Este previa que a revisão dos serviços das câmaras municipais fosse efetuada até ao dia 31 de dezembro de 2010.

No seguimento do previsto no Decreto-lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, a orgânica dos serviços do município de Lisboa encontra-se prevista no Aviso n.º 5589/2011 - Despacho n.º 3683/2011 - Município de Lisboa, disponível no Diário da República II série n.º 39 - 24 de fevereiro de 2011.

A orgânica dos serviços do Município de Lisboa divide-se em três âmbitos<sup>193</sup>: o primeiro consiste na criação de novas unidades transversais de âmbito territorial e o reforço da integração horizontal de recursos em unidades de enquadramento, suporte e operacionais, comuns ao conjunto da atividade municipal, levando à quebra da tradicional divisão vertical dos serviços em compartimentos estanques; o segundo é que a presente orgânica não só procede à desconcentração como cria condições para o reforço da descentralização de competências, territorial ou especializada<sup>194</sup>; o terceiro diz respeito à contenção de custos.

O modelo recomendado pela presente orgânica assenta numa lógica de partilha de recursos e cooperação e funcionamento entre os diversos serviços municipais, “orientada para objetivos do Plano e avaliada pelos resultados”.<sup>195</sup>

A Câmara Municipal de Lisboa é constituída por unidades orgânicas: as direções municipais, os departamentos, as divisões administrativas, o gabinete de apoio à

---

<sup>193</sup> Estas encontram-se previstas no preâmbulo do aviso n.º 5589/2011 do Despacho n.º 3683/2011, do Município de Lisboa, disponível no Diário da República 2ª série, n.º 39, de 24 de fevereiro de 2011.

<sup>194</sup> Este ponto concretizou-se através da Lei n.º 56/2012, publicada no Diário da República, n.º 216 série I, de 8 de novembro de 2012, v. nomeadamente o art.º 3º que veio atribuir competências às Juntas de Freguesia que cabiam anteriormente à Câmara Municipal.

<sup>195</sup> Cit. prevista no preâmbulo do aviso n.º 5589/2011 do Despacho n.º 3683/2011, do Município de Lisboa, disponível no Diário da República 2ª série, n.º 39, de 24 de fevereiro de 2011.

Assembleia Municipal, a Secretaria-Geral, o Regimento de Sapadores Bombeiros e as unidades de coordenação e intervenção territorial.

São direções municipais a Direção Municipal das Finanças, a Direção Municipal de Recursos Humanos, a Direção Municipal de Planeamento, Reabilitação e Gestão Urbanística, a Direção Municipal de Projetos e Obras, a Direção Municipal de Proteção Civil e Socorro, a Direção Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social, a Direção Municipal de Ambiente Urbano, a Direção Municipal de Mobilidade e Transportes, a Direção Municipal da Cultura, a Direção Municipal da Economia e Inovação e a Direção Municipal de Educação Juventude e Desporto.

A estrutura orgânica dos serviços da Câmara Municipal de Lisboa combina a articulação de unidades orgânicas sectoriais e transversais.<sup>196</sup>

São Unidades Orgânicas Sectoriais: a Direção Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social, o Departamento de Política da Habitação, o Departamento de Gestão de Habitação Municipal, o Departamento de Desenvolvimento Social, a Direção Municipal de Ambiente Urbano, o Departamento de Ambiente e Espaço Público, o Departamento de Higiene Urbana, o Departamento de Reparação e Manutenção Mecânica, a Direção Municipal de Mobilidade e Transportes, o Departamento de Planeamento de Mobilidade e Transportes, o Departamento de Gestão da Mobilidade e Tráfego, o Departamento de Património Cultural, o Departamento de Ação Cultural, o Departamento de Inovação e Setores Estratégicos, o Departamento de Emprego, Empreendedorismo e Empresas, o Departamento de Educação, o Departamento de Desporto, a Direção Municipal da Cultura e a Direção Municipal de Educação, Juventude e

---

<sup>196</sup> Cf. art.º 11º n.º 1 do aviso n.º 5589/2011 do Despacho n.º 3683/2011 do Município de Lisboa, disponível no Diário da República 2ª série, n.º 39, de 24 de fevereiro de 2011.

Desporto.<sup>197</sup> Estas atestam a “execução das políticas municipais no âmbito de determinadas áreas das atribuições do Município”.<sup>198</sup>

São unidades orgânicas transversais: a Unidade de Coordenação Territorial, a Unidade de Intervenção Territorial Norte, a Unidade de Intervenção Territorial Ocidental, a Unidade de Intervenção Territorial Oriental, a Unidade de Intervenção Territorial Centro, a Unidade de Intervenção Territorial Centro Histórico, a Secretaria-Geral, o Departamento de Marca e Comunicação, o Departamento Jurídico, o Departamento de Apoio aos Órgãos e Serviços do Município, a Direção Municipal de Finanças, o Departamento de Planeamento e Controlo Financeiro, o Departamento de Contabilidade, o Departamento de Apoio à Atividade Tributária, a Central de Compras Municipal, a Direção Municipal de Recursos Humanos, o Departamento de Gestão de Recursos Humanos, o Departamento de Desenvolvimento e Formação, o Departamento de Saúde, Higiene e Segurança, o Departamento de Modernização e Sistemas de Informação, a Direção Municipal de Planeamento, Reabilitação e Gestão Urbanística, o Departamento de Planeamento Estratégico e Monitorização, o Departamento de Política de Solos e Valorização Patrimonial, o Departamento de Planeamento e Reabilitação Urbana, o Departamento de Informação Geográfica e Cadastro, o Departamento de Gestão Urbanística, a Direção Municipal de Obras, o Departamento de Construção e Manutenção de Infraestruturas e Via Pública, o Departamento de Construção e Manutenção de Habitação, o Departamento de Construção e Manutenção de Equipamentos, o Departamento de Instalações Elétricas e Mecânicas, o Departamento de Empreitadas, Prevenção e Segurança, a Direção Municipal de Proteção Civil e Socorro, o Departamento de Proteção Civil, o Regimento de

---

<sup>197</sup> Cf. art.º 11º n.º 3, alínea b) do aviso n.º 5589/2011 do Despacho n.º 3683/2011 do Município de Lisboa, disponível no Diário da República 2ª série, n.º 39, de 24 de fevereiro de 2011.

<sup>198</sup> Cit. art.º 11º n.º 3 do aviso n.º 5589/2011 do Despacho n.º 3683/2011 do Município de Lisboa, disponível no Diário da República 2ª série, n.º 39, de 24 de fevereiro de 2011.

Sapadores Bombeiros, a Polícia Municipal e o Departamento de Auditoria Interna.<sup>199</sup>

Estas unidades orgânicas “exercem funções de enquadramento, suporte, integração territorial ou partilha de recursos, comuns ao conjunto da atividade municipal.”<sup>200</sup>

## ORGÂNICA DOS SERVIÇOS DA CML

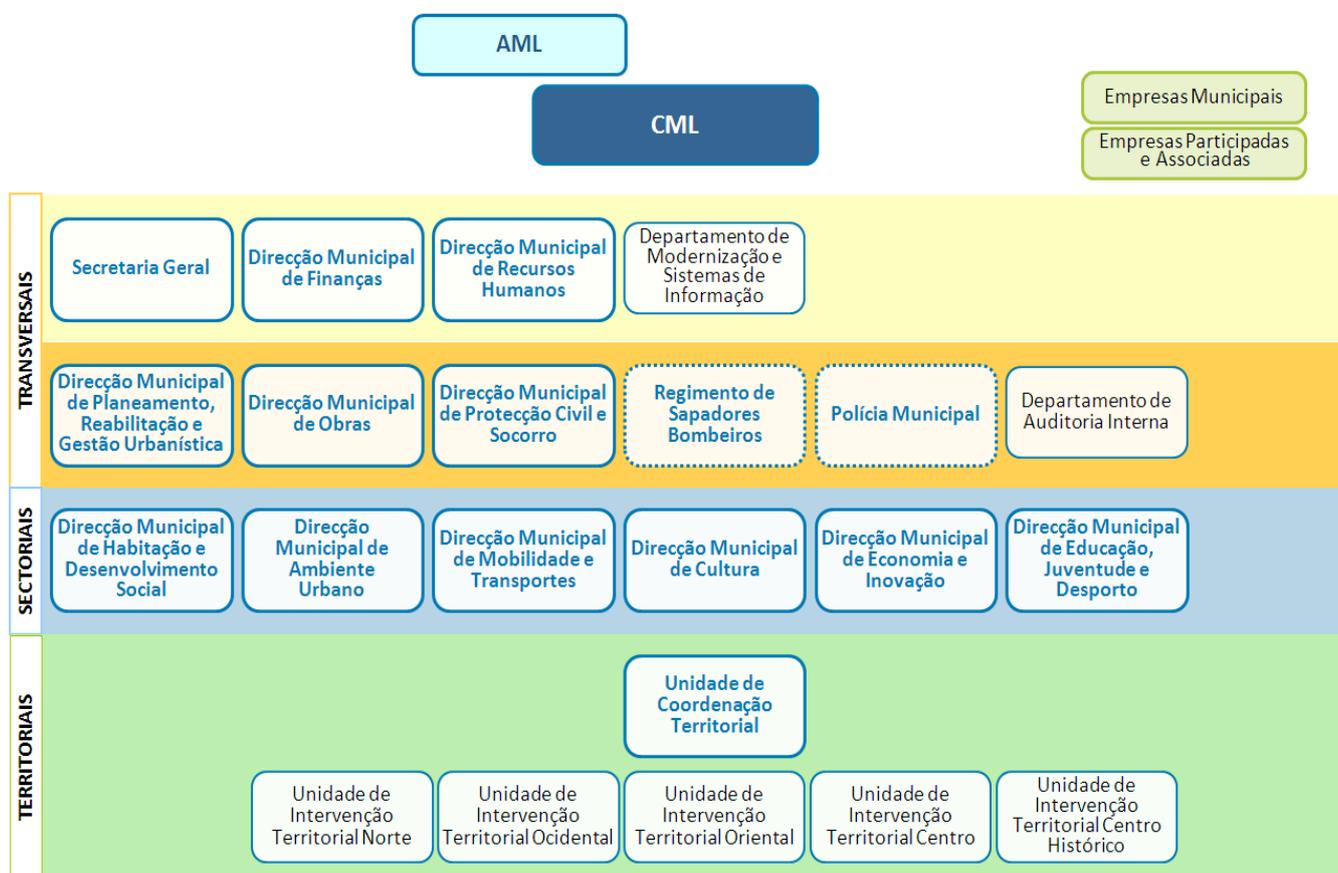


Fig. 3 - Estrutura Orgânica dos Serviços da Câmara Municipal de Lisboa<sup>201</sup>

<sup>199</sup> Cf. art.º 11º n.º 3, alínea a) do aviso n.º 5589/2011 do Despacho n.º 3683/2011 do Município de Lisboa, disponível no Diário da República 2ª série, n.º 39, de 24 de fevereiro de 2011.

<sup>200</sup> Cf. art.º 11º n.º 2, alínea do aviso n.º 5589/2011 do Despacho n.º 3683/2011 do Município de Lisboa, disponível no Diário da República 2ª série, n.º 39, de 24 de fevereiro de 2011.

<sup>201</sup> Quadro presente no anexo I do aviso n.º 5589/2011 do Despacho n.º 3683/2011, do Município de Lisboa, disponível no Diário da República 2ª série, n.º 39, de 24 de fevereiro de 2011.

### 4.3 COMPETÊNCIAS DO DPSVP

O estágio que deu origem ao presente Relatório foi realizado no Departamento de Política de Solos e Valorização Patrimonial da Direção Municipal de Planeamento, Reabilitação e Gestão Urbanística. Esta Direção Municipal tem os seguintes departamentos: o Departamento de Planeamento Estratégico e Monitorização, o Departamento de Política de Solos e Valorização Patrimonial, o Departamento de Planeamento e Reabilitação Urbana, o Departamento de Informação Geográfica e Cadastro e o Departamento de Gestão Urbanística.

O Departamento de Política de Solos e Valorização Patrimonial inclui a Divisão de Operações Patrimoniais (DOP) e a Divisão de Administração do Património Imobiliário (DAPI).

As competências do Departamento de Política de Solos e Valorização Patrimonial são: <sup>202</sup>

- propor e configurar o modelo de desenvolvimento urbano, relativamente às políticas municipais de uso dos solos em articulação com as demais direções e tendo em conta as orientações do executivo;
- apoiar o executivo na decisão de usos do património imobiliário municipal, considerando as necessidades e prioridades definidas;<sup>203</sup>
- propor ao executivo a aquisição, permuta, constituição de direitos de superfície, alienação, expropriações e concessões de utilidade pública de património imobiliário

---

<sup>202</sup> De acordo com o artigo 31º do aviso nº 5589/2011 do Despacho nº 3683/2011 do Município de Lisboa, disponível no Diário da República 2ª série, nº 39, de 24 de fevereiro de 2011.

<sup>203</sup> Cf. art.º 31º nº 3, alínea b) do aviso nº 5589/2011 do Despacho nº 3683/2011 do Município de Lisboa, disponível no Diário da República 2ª série, nº 39, de 24 de fevereiro de 2011.

municipal, tendo em conta a respetiva decisão de usos e atestando o desenvolvimento dos processos respetivos;

- a promoção de estudos de avaliação e valorização financeira do património municipal, bem como a sua utilização;

- certificar-se da gestão do fundo municipal de urbanização;

- proceder ao cálculo dos valores dos terrenos para alienação, nomeadamente através do respetivo regulamento, no caso dos complementos de lote;<sup>204</sup>

- assegurar a elaboração e atualização de informação necessária à gestão de solos, nomeadamente no que se refere aos valores fundiários da cidade;<sup>205</sup>

- assegurar o cadastro do património imobiliário do Município, em articulação com o Departamento de Informação Geográfica e Cadastro, e garantir a disponibilização permanente e de forma inequívoca desta informação aos serviços municipais, nomeadamente quanto à existência de ónus ou encargos;<sup>206</sup>

- assegurar a classificação e o registo da situação jurídica do património imobiliário do Município, garantindo a qualidade e atualidade da informação de cadastro e promovendo as respetivas regularizações nos registos, se necessário.<sup>207</sup>

---

<sup>204</sup> Cf. art.º 31º n.º 3, alínea e) do aviso n.º 5589/2011 do Despacho n.º 3683/2011 do Município de Lisboa, disponível no Diário da República 2ª série, n.º 39, de 24 de fevereiro de 2011.

<sup>205</sup> Cf. art.º 31º n.º 3, alínea g) do aviso n.º 5589/2011 do Despacho n.º 3683/2011 do Município de Lisboa, disponível no Diário da República 2ª série, n.º 39, de 24 de fevereiro de 2011.

<sup>206</sup> Cf. art.º 31º n.º 3, alínea h) do aviso n.º 5589/2011 do Despacho n.º 3683/2011 do Município de Lisboa, disponível no Diário da República 2ª série, n.º 39, de 24 de fevereiro de 2011.

<sup>207</sup> Cf. art.º 31º n.º 3, alínea i) do aviso n.º 5589/2011 do Despacho n.º 3683/2011 do Município de Lisboa, disponível no Diário da República 2ª série, n.º 39, de 24 de fevereiro de 2011.



Fig. 4 – Estrutura Orgânica da Direção Municipal de Planeamento, Reabilitação e Gestão Urbanística<sup>208</sup>

#### 4.4 INTRODUÇÃO AO FUNCIONAMENTO DO DPSVP

A introdução ao funcionamento do DPSVP foi marcada primeiramente por uma apresentação do departamento e dos funcionários que o constituem, assim como uma breve explicação das funções de cada divisão. O departamento está dividido em duas divisões: a Divisão de Operações Patrimoniais (DOP) e a Divisão de Administração do Património Imobiliário (DAPI).

<sup>208</sup> Figura retirada de: <http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/MUNICIPIO/galeria/OrganogramaCML.pdf>, a 25 de fevereiro de 2014.

A DOP tem competências no âmbito das avaliações, expropriação, alienação e aquisição. Já a DAPI tem como principais competências o arrendamento e alienação de frações, a gestão de condomínios, a gestão de rendas e o acompanhamento da gestão contratual de todos os contratos patrimoniais.

Ambas as divisões são compostas por engenheiros, arquitetos, juristas e técnicos operacionais e administrativos para proceder à execução das competências. Estas compõem diversos setores, como por exemplo o cadastro, cujo trabalho é elaborado pelos geógrafos e técnicos administrativos do departamento. O cadastro tem como função principal classificar o que é municipal, sendo que através deste trabalho conseguimos saber quais os prédios que são de domínio público e quais os que já foram e também identificar outros direitos, como por exemplo o direito de superfície, entre outras informações.

Após uma apresentação do departamento e das suas competências, tornou-se necessário compreender a tramitação e organização dos processos internamente, desde o momento da sua entrada através do requerimento do particular, até ao seu arquivamento.

O procedimento administrativo inicia-se oficiosamente, por iniciativa pública, como é exemplo a expropriação, ou por requerimento dos interessados, por iniciativa particular.

O requerimento apresentado pelo particular deve ser formulado por escrito, preferencialmente, e conter os elementos previstos no art.º 74º nº1 do CPA. Os interessados entregam o requerimento e os documentos devidos à Divisão de Relação com o Município (DRM) do Departamento de Modernização e de Sistemas de Informação. Os técnicos remetem o requerimento para o departamento responsável, segundo a sua competência. Por exemplo, num pedido de loteamento seria remetido para o Departamento de Gestão Urbanística onde a Divisão de Loteamentos Urbanos é a que tem competência no âmbito do controlo e monitorização dos processos de licenciamento, entre outros. Caso surjam questões

de mais-valias, cedências ou compensações, o processo é remetido para a Divisão de Operações Patrimoniais do DPSVP, visando a sua avaliação.

Ao processo será atribuída uma numeração para gestão de correspondência interna<sup>209</sup>. É rececionada pelo departamento e o dirigente – Diretor de Departamento – redireciona o processo para a divisão respetiva.

O chefe de divisão analisa sumariamente o processo e entrega-o a um técnico para análise. O técnico superior pode, após a sua análise, solicitar informações a outros departamentos, pedir esclarecimentos ao particular, informar e propor o deferimento ou indeferimento do pedido.

Quando sejam necessárias informações ou entrega de documentos, a comunicação com os particulares/requerentes pode ser efetuada por meio de notificação, que pode ser escrita ou oral, como está previsto no art.º 90º do CPA.

Nos termos do art.º 66º do CPA, sempre que um ato administrativo decida sobre pretensões formuladas pelo interessado, este deve ser notificado. Há assim notificações obrigatórias sempre que exista uma decisão final, ou quando o ato administrativo imponha deveres, sanções ou cause prejuízo, ou ainda quando estejam em causa direitos ou interesses legalmente protegidos.

Caso seja manifesta a intenção de indeferimento, este deve ser proposto com base na elaboração de um projeto de decisão devidamente fundamentado. Nesta situação, é necessário notificar o particular, em sede de audiência prévia dos interessados, antes de tomada a decisão final (art.º 100.º do CPA). Se o interessado nada disser quanto ao projeto de decisão, notifica-se novamente o particular com a decisão final emitida pelo órgão competente. Complementarmente, deverá ser o particular notificado da extinção do procedimento (art.º 106 do CPA).

---

<sup>209</sup> Esta gestão de correspondência interna realiza-se através de um programa informático chamado GESCOR.

Caso a proposta seja de deferimento, o técnico poderá elaborar uma proposta a ser enviada ao órgão competente para o efeito. Por exemplo, caso o deferimento permita a constituição de um direito de superfície, existe a elaboração de proposta a submeter aos órgãos municipais, Câmara e/ou Assembleia Municipal, para constituição a favor de determinada pessoa singular ou coletiva, por determinado prazo, mediante o pagamento de uma prestação.<sup>210</sup>

Após a aprovação pelo órgão, será o processo remetido à divisão de notariado para celebração da escritura de constituição do referido direito.

Ao requerimento de iniciativa particular entregue na DRM é atribuído um número de processo e um código de barras, registando esse número na base de dados da CML, pelo que o processo poderá ser acompanhado e transferido eletronicamente. Na medida em que o processo avança cada elemento novo (informações, despachos, etc.) é agregado ao processo e registado na base de dados.

Verifica-se então que os técnicos têm acesso aos processos e documentos existentes no arquivo da CML através do sistema informático. Esse acesso efetua-se através de diversos programas informáticos. Através do programa Gesturbe os técnicos têm acesso à consulta dos processos urbanísticos. O programa Geslis é utilizado pelo cadastro. Através deste programa conseguimos conhecer o histórico de determinadas parcelas, saber quais os prédios que são de domínio público e quais os que já foram, assim como os que detêm a constituição de um direito de superfície, entre outras informações. Já a documentação, como por exemplo ofícios e informações, são redigidas e enviadas internamente através do programa Gescor. Devo também referir quanto a este ponto que as comunicações internas, como por exemplo soluções ou propostas para um pedido num caso concreto, são feitas

---

<sup>210</sup> Cf. art.º 1530º e ss. do Código Civil e art.º 30º n.º 2 da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo.

através de informações, as quais são dirigidas ao superior hierárquico e circulam de departamento em departamento, se for o caso, solicitando novas informações.

Em resposta às informações, os dirigentes municipais elaboram despachos, através dos quais manifestam as decisões tomadas. As circulares são os meios pelos quais os dirigentes fazem divulgação de determinado procedimento ou aviso entre os funcionários.

#### **4.5 COMPETÊNCIAS HIERÁRQUICAS**

Em termos de competências, embora a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal tenham competências próprias distintas<sup>211</sup>, cabe à Câmara Municipal submeter à aprovação da Assembleia Municipal determinadas propostas que visem planos e projetos municipais<sup>212</sup>.

Existe relação hierárquica entre o Presidente da Câmara, os Vereadores, os Diretores Municipais, os Diretores de Departamento e os Chefes de Divisão, pela ordem apresentada, sendo que cada um destes órgãos tem competências próprias e delegadas.

Os chefes de Divisão são superiores hierárquicos dos técnicos superiores, dos técnicos administrativos e dos técnicos operacionais, no entanto entre estes técnicos não existe relação de hierarquia.

Deve ter-se em conta que a Assembleia Municipal, a Câmara Municipal, o Presidente da Câmara, os Vereadores, os Diretores Municipais, os Diretores de

---

<sup>211</sup> Cf. artigos 25º e 33º da Lei n.º 75/2013 publicada no Diário da República, n.º 176, série I, de 12 de setembro.

<sup>212</sup> Cf. art.º 33º da Lei n.º 75/2013 publicada no Diário da República, n.º 176, série I, a de 12 de Setembro.

Departamento e os Chefes de Divisão possuem competências próprias do cargo<sup>213</sup>, que serão sempre subdelegadas pelo órgão imediatamente superior.

---

<sup>213</sup> Competências conferidas pela Lei n.º 75/2013 publicada no Diário da República, n.º 176, Série I de 12 de setembro de 2013.

## 5. ATIVIDADES PRÁTICAS DESENVOLVIDAS

### 5.1 LOTEAMENTOS URBANOS

Tendo em conta o princípio de colaboração entre serviços, a Divisão de Loteamentos solicitou apoio para a resolução de procedimentos relativos a operações de loteamento. Foi no âmbito da análise desses procedimentos que se centrou parte do meu estágio. Tive a oportunidade de analisar cinco procedimentos de aprovação de operações urbanísticas de loteamento, pretendendo neste relatório fazer uma exposição de alguns dos problemas analisados nesses procedimentos, assim como a proposta de resolução dos mesmos.

O primeiro procedimento analisado é relativo a uma operação de loteamento de iniciativa particular realizada na zona de Benfica. Em causa nesta operação estava a possibilidade de constituição de hipoteca sobre bens imóveis do requerente para efeitos de caução e a questão de como se procederia a essa hipoteca.

O segundo procedimento refere-se a uma operação de loteamento na zona do Braço de Prata, a qual suscitou questões que se prendiam com o Instituto das Cedências e Compensações. Neste trabalho pretendo indicar essas questões e fazer uma exposição da sua resolução à luz da legislação vigente.

O terceiro procedimento, o mais simples de todos, é relativo a um pedido de obra de construção nova, na zona do Campo Grande, que foi qualificada como operação urbanística de impacte semelhante a um loteamento. Pretende salientar que as operações de impacte semelhante a loteamento estão também sujeitas ao regime das cedências tal como as operações de loteamento.

O quarto procedimento analisado é uma operação de loteamento de iniciativa municipal na Zona de Benfica em que, após a aprovação da operação de loteamento em reunião de Câmara, se verificou que as entidades devidas não foram auscultadas, questionando-se a validade do ato administrativo.

No quinto e último procedimento, observamos um caso cuja não inscrição do ónus de não fracionamento previsto no art.º 6º do RJUE teve como consequência a possibilidade de o particular poder efetuar vários destaques, o que se consubstancia num loteamento.

### **Caso 1: Loteamento de iniciativa particular na Zona de Benfica**

O primeiro dos processos analisados foi uma operação de loteamento de iniciativa particular na zona de Benfica. Esta operação acarreava o pagamento de compensações urbanísticas, nos termos dos artigos 43º e 44º do RJUE, pelo facto de a mesma apresentar um défice de cedência para equipamentos coletivos e espaços verdes, “em razão do desenho urbano, modelo de ocupação e parâmetros previstos no Plano de Pormenor do Eixo Urbano Luz Benfica”.

Após a receção de requerimento para a emissão do respetivo Alvará de Loteamento para o espaço previsto, tendo a Divisão de Procedimento Tributário e Financeiro aceitado como forma de caução, de maneira a garantir a boa e regular execução das respetivas obras de urbanização, a constituição de hipoteca sobre os bens imóveis propriedade do requerente disponibilizados para a devida caução, foi solicitado ao DPSVP que se pronunciasse sobre o valor patrimonial desses imóveis, para saber se os mesmos asseguram o montante apurado para a caução. Também foi solicitada ajuda quanto ao procedimento a adotar “para efeitos da celebração da constituição da hipoteca sobre os bens dados como caução para execução das obras de urbanização”<sup>214</sup> e definição das condições de transmissão das frações biblioteca e parque de estacionamento no âmbito das cedências.

Consultados ainda outros serviços municipais, fomos informados de que este procedimento nunca tinha sido solicitado, pelo que seria necessário criá-lo no aplicativo informático, prevendo a modalidade de caução - a hipoteca.

---

<sup>214</sup> Cit. presente na informação que acompanhava o processo.

No âmbito da tramitação do procedimento de aprovação do loteamento, o RJUE prevê obrigatoriamente a prestação da caução por parte do interessado/requerente, sendo que a caução tem como finalidade assegurar a boa e regular execução das obras.<sup>215</sup>

A este propósito, o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa no processo nº 811.05 de 25/5/09 indica que “se alguém for obrigado ou autorizado por lei a prestar caução, sem se designar a espécie que ela deve revestir, essa garantia pode ser prestada por qualquer das formas previstas no nº 1 do artigo 623º do Código Civil; se, pelo contrário, alguém for obrigado a prestar caução e a lei designar a espécie que a mesma deve revestir, só essa espécie pode ser admitida e considerada idónea”.

O artigo 54º nº 2 do RJUE estabelece várias formas para a prestação da caução a favor do Município. Uma dessas formas é através da constituição de uma hipoteca que incida sobre bens imóveis do requerente (seja sobre um determinado prédio, ou sobre lotes a serem constituídos após a aprovação da operação de loteamento), impedindo-se que incida sobre imóveis de terceiros.<sup>216</sup>

A hipoteca é um direito real de garantia, que incide sobre bens imóveis<sup>217</sup>, que confere ao credor a possibilidade de efetivar um certo valor, equivalente ao valor dos bens imóveis sobre os quais recai. Desta forma, pretende-se assegurar o cumprimento de uma obrigação.

A hipoteca tem de ser registada, sob pena de ineficácia, inclusive em relação às partes<sup>218</sup>, ou mesmo de inexistência.<sup>219</sup>

Existem vários tipos de hipotecas mas, considerando que advém do prosseguimento de um negócio jurídico e sendo esta uma escolha do requerente

---

<sup>215</sup> V. artigo 54º nº 2 do RJUE.

<sup>216</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, entre outros, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação- Comentado*. p. 435.

<sup>217</sup> V. art.º 688º do Código Civil.

<sup>218</sup> Cf. art.º 687º do Código Civil.

<sup>219</sup> Cf. artigos 704º e 710º do Código Civil.

para a prestação da caução, esta enquadra-se na hipoteca voluntária. As hipotecas voluntárias são as que nascem de contrato ou de declaração unilateral.<sup>220</sup>

O registo provisório de constituição de hipoteca voluntária, antes de lavrado o título constitutivo, é feito com base em declaração do titular do direito (proprietário), com reconhecimento presencial da assinatura, salvo se for feito na presença do funcionário da Conservatória competente para o registo<sup>221</sup> (n.º1 do art.º 47º do Código Registo Predial).

Quanto à forma, exige-se que a constituição de hipoteca voluntária, sempre que recaia sobre bens imóveis, se realize através de escritura pública ou testamento.<sup>222</sup> Na hipoteca só tem legitimidade para hipotecar quem possa alienar os bens onerados<sup>223</sup>, devendo incidir sobre bens determinados, sendo que essa especificação deve constar do título constitutivo da hipoteca, sob pena de nulidade.<sup>224</sup>

A hipoteca não impede o dono dos bens de os hipotecar de novo; neste caso, extinta uma das hipotecas, ficam os bens a garantir, na sua totalidade, as restantes dívidas hipotecárias.<sup>225</sup>

Tendo em vista o enquadramento jurídico acima exposto, foi proposta a aceitação da hipoteca sobre as frações, de forma a garantir a boa e regular execução das obras de urbanização.

Apesar da sua previsão no novo enquadramento jurídico, este procedimento nunca foi solicitado pelos promotores, pelo que seria necessário criá-lo no aplicativo informático. Foi assim proposta a criação de um procedimento em programa informático semelhante à prestação da garantia bancária.

---

<sup>220</sup> Cf. art.º 712º do Código Civil.

<sup>221</sup> Cf. J. DE SEABRA LOPES, *Direitos dos Registos e do Notariado*, p. 543.

<sup>222</sup> Cf. art.º 714º do Código Civil.

<sup>223</sup> Cf. art.º 715º do Código Civil.

<sup>224</sup> Cf. art.º 716º do Código Civil.

<sup>225</sup> Cf. art.º 713º do Código Civil.

Foi também elaborada uma minuta (Anexo IV), para que fosse emitida a declaração com o deferimento de aceitação da hipoteca, de forma a habilitar os particulares dos dados necessários à celebração da respetiva constituição da hipoteca a favor do Município.

A minha participação no âmbito deste caso baseou-se no estudo da hipoteca e das diferenças no âmbito dos regimes, sendo que esse estudo foi tido em conta na proposta de resolução. Também foi necessário verificar em termos orgânicos quais os serviços que teriam de intervir para que o procedimento se pudesse realizar, nomeadamente o DPSVP e as Finanças para realização da hipoteca, tendo em vista o princípio de colaboração entre serviços.

Averigui ainda a importância de garantir a segurança dos munícipes nestes casos que podem até ser considerados mais suscetíveis, pois tocam no património imobiliário do munícipe, daí a necessidade de criação da aplicação informática de forma a garantir esta segurança.

## **Caso 2: Operação de loteamento de iniciativa particular no Braço de Prata**

O segundo processo analisado era referente a uma operação de loteamento de iniciativa particular na zona do Braço de Prata. Esta análise foi feita no âmbito das minhas visitas à divisão de loteamentos. O contacto com este processo advém da circunstância de atualmente o DPSVP ter competências no âmbito do cálculo das compensações urbanísticas.

A operação de loteamento em causa veio a ser aprovada em 2005 e alvo de diversas retificações, aprovadas em julho de 2008. Também foram aprovados os projetos de obras de urbanização, tendo o cálculo das compensações urbanísticas sido remetido para os serviços competentes.<sup>226</sup>

---

<sup>226</sup> À data o serviço competente seria a DPI/DEVP (Departamento de Património Imobiliário/Divisão de Estudos e Valorização de Património), que hoje corresponde ao DPSVP, departamento onde efetuei o meu estágio.

Informado o promotor da obra, este apresentou reclamação graciosa, alegando lapsos nos cálculos, nomeadamente pelo facto de ter sido contabilizado como cedências para equipamentos um edifício apalaçado e o estacionamento em cave.

A reclamação graciosa foi apreciada primeiramente pela DMGU que concluiu ter havido “lapsos” no cálculo das compensações, devolvendo o processo à DPI/DEVP<sup>227</sup> que questionou a possibilidade de o edifício e o estacionamento poderem constituir-se como cedências, devido a o RPDM à data em vigor (2008) referir no seu artigo 120º que cedências seriam “parcelas de terreno” e também não poderiam, à luz do regulamento vigente, ser considerados como compensações.

Tendo em conta as dúvidas levantadas pela Reclamação Graciosa e pelo DPI/DEVP, em despacho do Senhor Vereador Manuel Salgado<sup>228</sup>, foram formuladas três questões, solicitando para estas parecer ao Departamento Jurídico, a propósito do regime de controlo prévio de operações de loteamento urbano de iniciativa particular, que se prendiam com o Instituto das Cedências e Compensações Urbanísticas, previsto à data no D.L. nº 555/99, de 16 de dezembro, na versão alterada e republicada pela Lei nº 60/2007, de 4 de setembro (RJUE), e no RPDM de Lisboa<sup>229</sup>.

As três questões suscitadas foram:

1ª - “Um silo a construir em cave, sob as edificações particulares a implantar nos lotes privados, também destinado a cedência para estacionamento público, em substituição do espaço físico de solo exterior aos lotes, pode configurar cedência ou compensação em espécie?”

---

<sup>227</sup> Corresponde atualmente ao DPSVP.

<sup>228</sup> Vereador responsável pelo Pelouro do Urbanismo.

<sup>229</sup> À data do parecer estava em vigor o RPDML publicado no Diário da República, nº 226, I Série B, a 29 de setembro de 1994, o qual foi revogado pelo RPDML publicado no Diário da República, 2ª série, nº 168, de 30 de agosto de 2012, que se encontra atualmente em vigor. As respostas às questões são fundamentadas com base na legislação à data em vigor.

2ª - ”Pode a Câmara Municipal considerar não se justificar a aplicação total ou parcial do parâmetro de dimensionamento do estacionamento público previsto no art.º 115º do RPDM<sup>230</sup> e aplicar compensação urbanística, nos termos do art.º 121º do mesmo regulamento?”

3ª - “Um edifício (correspondente a uma casa apalaçada) existente no prédio respeitante à operação de loteamento destinado no respetivo projeto a cedência para equipamento coletivo pode configurar cedência para o domínio municipal, ou só é admissível a cedência de parcelas de terreno? E, nesta condição, poderá consubstanciar compensação em espécie?”

O RJUE<sup>231</sup> no artigo 43º n.ºs. 1 e 2 estabelece que os projetos de loteamento devem prever áreas destinadas à implantação de espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamento, sendo que os parâmetros aplicáveis para aferir a dimensão destas áreas são os estabelecidos no Plano Municipal de Ordenamento do Território. À data da elaboração do parecer, estes parâmetros estavam fixados no art.º 120º do RPDML<sup>232</sup> (Regulamento do Plano Diretor Municipal de Lisboa).

O art.º 120º do RPDML no n.º 4 previa que, mediante justificação do órgão competente, no âmbito da sua margem de livre decisão, podia afastar parcial ou totalmente a obrigatoriedade de previsão “no projeto de loteamento, de áreas para espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas e equipamentos públicos ou coletivos” quer por colocarem em causa a morfologia da zona quer por não justificarem na área mais equipamentos. Cumpre à autoridade administrativa municipal, no exercício desta margem de livre apreciação, concretizar os conceitos previstos na norma e justificar o seu afastamento parcial ou total, “sob pena de

---

<sup>230</sup> Publicado no Diário da República, n.º 226, I Série B, a 29 de setembro de 1994 (antiga versão).

<sup>231</sup> Tanto na sua versão atual quanto na versão republicada em 2007, que era a que estava em vigor à data da elaboração do parecer. Não houve alterações a este artigo do RJUE desde a elaboração do parecer.

<sup>232</sup> Publicado no Diário da República, n.º 226, I Série B, a 29 de setembro de 1994 (antiga versão).

ilegalidade da aprovação da operação de loteamento, por violação de norma material do plano”.<sup>233</sup>

Quanto às áreas de estacionamento, existe uma exceção que permite reduzir a sua capitação em situações de habitação social ou de custos controlados.<sup>234</sup> Nos restantes casos, é obrigatório assegurar a previsão de capitação de estacionamento público: “o incumprimento da capitação obrigatória de estacionamento público implica ilegalidade do ato de aprovação da operação de loteamento”.<sup>235</sup>

Contudo, revelava-se legalmente possível, nos termos previstos do n.º 3 do art.º 115.º do RPDML, que aquela área de estacionamento público obrigatória, em função da superfície de pavimento da operação de loteamento (um lugar/100m<sup>2</sup>), fosse garantida em alternativa ao espaço exterior aos lotes, mediante construção em silo.

Quanto aos fundamentos das cedências e compensação urbanística, a cedência de terrenos destina-se a três tipos de obras distintas e singulares: espaços verdes públicos e de utilização coletiva, infraestruturas e equipamentos de utilização coletiva<sup>236</sup>. O assume relevância na figura das cedências é a sua destinação pública, no sentido em que esta corresponde a uma imposição que recai sobre a Administração Municipal, em que não pode destinar às parcelas subtraídas à propriedade particular do promotor uma finalidade diversa daquela que justificou a sua cedência ao domínio municipal, ficando assim o município auto-vinculado na afetação dos bens à finalidade patente nos termos consignados na licença e alvará a que estão destinados. A violação desta auto-vinculação implicará o pagamento de uma indemnização.<sup>237</sup>

---

<sup>233</sup> Cit. prevista no parecer elaborado pelo Departamento Jurídico.

<sup>234</sup> Prevista nos artigos 102.º e ss. do RPDML, na sua versão anterior publicada no Diário da República, n.º 226, I Série B, a 29 de setembro de 1994 (antiga versão).

<sup>235</sup> Cit. prevista no parecer elaborado pelo Departamento Jurídico.

<sup>236</sup> Previstas no n.º 1 do art.º 43.º do RJUE.

<sup>237</sup> Cf. art. 45.º do RJUE.

Revela-se, assim, que a figura das cedências contende com o direito de propriedade privada e, nesta medida, a sua destinação surge aliada ao princípio da proporcionalidade, na vertente da necessidade<sup>238</sup>, que defende que as parcelas a ceder se encontrem obrigatoriamente afetadas a uma destinação consonante com as finalidades determinantes da figura das cedências e apenas na medida em que tais finalidades o exijam, sendo esta a justificação de aplicação do regime das compensações por não cedência, previsto no art.º 44º, nº 4 do RJUE e no art.º 121º do RPDM<sup>239</sup>.

Esta articulação entre destinação e proporcionalidade fundamenta a não exigência de cedência quando o prédio a lotear já se encontra servido de infraestruturas. Neste raciocínio, podemos verificar que tanto no RJUE como no RPDML as figuras da cedência e compensação não surgem como instrumentos alternativos, pelo contrário, a figura da compensação surge como subsidiária da figura da cedência<sup>240</sup>, com vista à reposição do princípio da perequação.

Esta reposição deve-se ao facto de o loteador isento da obrigação de ceder não poder beneficiar face aos demais promotores e proprietários, em consequência de a área a urbanizar dispor dos equipamentos ou infraestruturas em causa. Cabe-lhe assim, a título subsidiário da obrigação principal originária da cedência, a obrigação do pagamento de uma compensação ao município. Deduz-se assim que capitação obrigatória de estacionamento público pode apenas configurar cedência para o domínio municipal, mas não compensação.

É então admitida a construção em espaço subterrâneo em alternativa ao espaço exterior dos lotes, nos termos do art.º 115º nº 3 do RJUE<sup>241</sup>, desde que o

---

<sup>238</sup> Cf. art.º 266º, nº2 da CRP e art.º 5º, nº2 do CPA.

<sup>239</sup> Publicado no Diário da República, nº 226, I Série B, a 29 de setembro de 1994 (antiga versão).

<sup>240</sup> O proprietário e os demais titulares de direitos reais podem, nos termos do disposto no art.º 44º, nº4 do RJUE, ficar isentos ou dispensados de cedências, “cabendo então, a título subsidiário, dessa obrigação principal, originária de cedência, a obrigação de pagamento de uma compensação ao município, em numerário, ou espécie (...)”.

<sup>241</sup> Publicado no Diário da República, nº 226, I Série B, a 29 de setembro de 1994 (antiga versão).

estacionamento em silo subterrâneo não impeça o princípio subjacente da destinação de utilidade pública que preside à figura da cedência obrigatória e gratuita. É para tal necessário que se garanta, na fase de aprovação dos projetos, o acesso livre e incondicionado do estacionamento para uso público, devendo para tal nas condições da licença e no alvará consignar-se um ónus de cedência obrigatória para o domínio privado indisponível do município das frações autónomas, logo que construídas, havendo a condição de satisfazer os requisitos de capitação obrigatória prevista no art.º 115º n.º 1 do RPDML<sup>242</sup>, convertida no número de lugares de estacionamento obrigatório previsto na al. b), do n.º 1 do art.º 105 do RPDML<sup>243</sup>, devendo ainda ser fixado um prazo para início e finalização da obra de construção do silo de estacionamento.

Quanto à possibilidade de um edificado existente (correspondente a uma casa apalaçada) poder configurar uma cedência para equipamento de utilização coletiva nos termos dos artigos 43º, 44º e 45º do RJUE, não se encontra referência relativa à expressão “edifício” ou “edificado” no âmbito do regime das cedências; a expressão literal utilizada quer nos artigos 43º, 44º e 45º do RJUE quer no artigo 120º do RPDML<sup>244</sup> é “parcela de terreno”.

O elemento teleológico da cedência manifesta-se na ponderação de interesses públicos e privados que determinam o seu conteúdo, os quais se encontram demarcados pelo princípio da proporcionalidade, na vertente da necessidade<sup>245</sup>, que poderá merecer ponderação face às particulares características construtivas arquitetónicas, históricas, culturais, de inserção urbana que o edificado possa assumir perante situações pontuais e específicas de utilidade pública relevante.

---

<sup>242</sup> Publicado no Diário da República, n.º 226, I Série B, a 29 de setembro de 1994 (antiga versão).

<sup>243</sup> *Idem.*

<sup>244</sup> *Idem, idem.*

<sup>245</sup> cf. art.º 266º, n.º2 da CRP e art.5º, n.º2 do CPA. O princípio da proporcionalidade nos termos do art.º 18º, n.º2 da CRP constitui limite das restrições aos direitos, liberdades e garantias.

A aceitação de um edifício para equipamento coletivo a título de cedência, em vez de parcela de terreno para a sua construção, ficaria a cargo da entidade administrativa municipal.

A cedência gratuita do edificado implicaria também a cedência do terreno e a verdade é que esta poderá apresentar-se como ilegítima, por consubstanciar uma restrição excessiva do direito de propriedade privada e, nessa medida, desproporcional, relativamente à utilidade pública que a cedência visa garantir. No entanto, o edifício poderá consubstanciar compensação em espécie, nos termos do art.º 44º n.º4 do RJUE.

Uma vez justificada a dispensa da cedência, há lugar ao pagamento de compensação em espécie através da parcela de terreno com o edifício implantado nos termos estabelecidos do RJUE<sup>246</sup>, porque o edifício permanece na propriedade privada do proprietário do prédio a lotear, enquanto parte comum nos termos do n.º 4 do art.º 43º do RJUE, tendo o ónus de franquear à utilidade pública o seu uso nos termos do n.º 4 do art.º 44º do RJUE. É necessário articular a compensação com os conteúdos estabelecidos no RPDML.

Conclui-se que, desde que sejam garantidas a autonomia funcional, física e jurídica que permita a integração do estacionamento no domínio municipal e a sua exploração autónoma, este poderá ser satisfeito pelo silo, na íntegra ou de frações autónomas do mesmo que preencham o número de lugares previstos no artigo 115º do RPDML.<sup>247</sup> Este equipamento tem a natureza de cedência, para os efeitos do RJUE e RPDML, pelo que não há lugar à “compensação”.

A entrega pelo promotor do edifício correspondente à casa apalaçada para efeito de instalação de equipamento para utilização coletiva deve ser vista como compensação em espécie, nos termos do n.º 4 do artigo 44º do RJUE, devendo este edifício ser contabilizado para efeitos de cálculo de compensações.

---

<sup>246</sup> V. art. 44º n.º4 do RJUE.

<sup>247</sup> Publicado no Diário da República, n.º 226, I Série B, a 29 de setembro de 1994 (antiga versão).

À data de elaboração do parecer, o PDM em vigor tinha sido publicado no Diário da República a 29 de setembro de 1994 (DR n.º 226, I Série B) e tanto o PDM como o seu regulamento foram alvo de diversas alterações. Em maio de 2008, foi publicado no sítio da CML uma versão anotada do RPDML.

O novo PDM da cidade entrou em vigor no dia 31 de agosto de 2012, tendo sido publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 168, de 30 de agosto. Com ele foi publicado o novo RPDML, aprovado pelas Deliberações n.º 46/AML/2012 e n.º 47/AML//2012. Este veio revogar os diversos artigos acima mencionados, utilizados para fundamentar o parecer, nomeadamente os artigos 120º, 121º e 115º da antiga versão do RPDML, correspondentes aos regimes das cedências e compensações.

Quanto à possibilidade de construção em espaço subterrâneo, em alternativa ao espaço exterior dos lotes, nos termos do art.º 115º n.º 3 da versão do anterior RPDML, o novo RPDML também prevê essa faculdade no artigo 76º n.º 3.

A capitação obrigatória prevista no art.º 115º n.º 1 do RPDML na sua versão anterior, convertida no número de lugares de estacionamento obrigatório previsto na al. b) do n.º 1 do art.º 105 do RPDML<sup>248</sup>, encontra-se atualmente prevista no art.º 75º n.º 1 e n.º 2 do atual RPDML.

O art.º 76º n.º 4 do RPDML<sup>249</sup> prevê que esta capitação seja obrigatória, podendo apenas configurar cedência para o domínio municipal; só poderia configurar compensação na ausência de cedência no caso de a parcela a lotear estar servida das infraestruturas necessárias, nos termos do n.º 4 do art.º 89º do RPDML na sua nova versão.

---

<sup>248</sup> Publicado no Diário da República, n.º 226, I Série B, a 29 de setembro de 1994 (antiga versão).

<sup>249</sup> Publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 168, de 30 de agosto de 2012 (nova versão).

Deduz-se que, apesar da alteração do RPDML, a resolução das questões suscitadas no caso concreto seria a mesma em termos de conteúdo com as devidas adaptações normativas.

Este caso tornou-se relevante na aquisição de conhecimentos relativos ao Instituto das Compensações e Cedências Urbanísticas no âmbito do procedimento de aprovação de uma operação urbanística de loteamento. A possibilidade de analisar este instituto aplicado a um caso prático levou-me a uma perceção diferente da prática, nomeadamente quanto à necessidade de conciliar os regulamentos municipais com o Regime Jurídico de Urbanização e Edificação.

Neste caso, também foi possível observar a aplicação de um princípio consagrado constitucionalmente, o princípio da proporcionalidade na vertente da necessidade, obtendo uma utilização prática dos princípios fundamentais do direito administrativo explanados na parte teórica do presente Relatório.

### **Caso 3: Operação de impacte semelhante a um loteamento**

O terceiro processo analisado é referente a uma obra de construção nova na zona do Campo Grande. Chegou ao DPSVP pelo Departamento de Gestão Urbanística/ Divisão de Projetos Estruturantes que veio solicitar ao DPSVP que emitisse parecer quanto à afetação de uma área de cerca de 153,4m<sup>2</sup> proposta pela requerente como cedência ao domínio público municipal.

Antes de dar entrada no DPSVP, a operação urbanística em causa já tinha sido qualificada pelo Departamento de Gestão Urbanística como operação urbanística com impacte semelhante a loteamento, por preencher os requisitos previstos no art.º 6º do RMUEL, nomeadamente o requisito presente no n.º 1 alínea a), que estabelece que se consideram operações urbanísticas com impacte relevante as obras de construção novas ou obras de ampliação em edificações existentes, desde que de tais obras resulte: 1800 m<sup>2</sup> ou mais de superfície de pavimento (área pré-existente mais acréscimo), sendo-lhe aplicáveis as disposições relativas a cedências para efeitos do

n.º 5 do artigo 44.º do RJUE. Este artigo 6º do RMUEL permite assim uma aplicação analógica do regime das cedências instituído no artigo 44º do RJUE.

A área pré-existente era de 2918,81m<sup>2</sup>, sendo que a área proposta era de 3225,60m<sup>2</sup>, tendo sido considerada uma ampliação de 306,79 m<sup>2</sup>, pelo que é sobre esta área que é considerado o impacto e é esta área que é relevante para o cálculo das cedências.

Nos termos do art.º 88º nº 1 do RPDM relativamente às cedências gratuitas para o domínio municipal, para espaços verdes e de utilização coletiva e equipamentos de utilização coletiva, são exigidos para os espaços a consolidar 50m<sup>2</sup> por cada 100m<sup>2</sup>, tendo sido estabelecido que a área a ceder seria de 153,4m<sup>2</sup>.

O proprietário e demais titulares de direitos reais sobre o prédio a sujeitar à operação urbanística que, nos termos do regulamento municipal, é considerada como operação de impacte relevante, ficam sujeitos às cedências previstas para as operações de loteamento.

Assim, nos termos previstos no nº 3 do artigo 44.º do RJUE a parcela de terreno com a área de 153,4m<sup>2</sup> a ceder ao Município de Lisboa integrará o domínio municipal com a emissão do alvará.

No âmbito deste procedimento, foi possível adquirir de forma prática conceitos urbanísticos, como por exemplo “operações urbanísticas de impacto semelhante a um loteamento”, e aplicá-los analogicamente aos diplomas municipais.

Foi também possível ter contacto com funções que em regra são atribuídas a técnicos-não juristas, como é o caso do cálculo das compensações que em regra é elaborado por técnicos especializados em arquitetura ou engenharia.

#### **Caso 4: Loteamento de iniciativa municipal na zona de Benfica**

O quarto processo analisado consiste num loteamento de iniciativa municipal, em que a CML queria promover uma obra na zona de Benfica, mas parte dos lotes necessários a essa obra pertenciam a uma empresa que concordou em ceder os seus lotes em troca de dois já com as infraestruturas.

Através de proposta os proprietários dos 4 lotes particulares envolvidos deram o seu consentimento à inclusão dos seus prédios no aludido loteamento, pagando as respetivas despesas de infraestruturas a efetuar pela Câmara Municipal de Lisboa, enquanto proprietária maioritária.

Não sendo iguais nem equivalentes as áreas e os respetivos valores dos prédios com que cada um concorreu para a operação, foi necessária a elaboração de uma proposta nos termos da qual se explicitassem os termos do acordo e da partilha de direitos de edificabilidade, com a correspondente matriz de encargos a assumir por cada proprietário, bem como a resolução e harmonização dos direitos dos proprietários entre si e entre estes e a Câmara, estabelecendo um acordo de perequação.

A operação de loteamento e os respetivos projetos de obras de urbanização mereceram pareceres favoráveis dos diversos serviços municipais consultados, tendo reunido as condições necessárias à sua aprovação.

Foi então proposto ao plenário da Câmara Municipal de Lisboa que, nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 7.º do RJUE, fosse aprovada a operação de loteamento de iniciativa municipal e respetivos projetos de obras de urbanização, proposta aprovada por maioria em reunião de Câmara.

O respetivo alvará não chegou a ser emitido nos termos do disposto do art.º 74.º n.º 1 do RJUE, pois verificou-se que não foram efetuadas as consultas a todas as entidades consideradas necessárias no âmbito da proposta de loteamento aprovada, nomeadamente à REFER, face à servidão existente à linha férrea; sendo que o

alvará consagraria o acordo realizado com a CML e os particulares que integravam esta operação urbanística.

Foi então solicitado pela Senhora Diretora Municipal de Planeamento Urbano da CML que a situação fosse apreciada e solucionada. A operação de loteamento iria realizar-se em zona próxima de uma linha ferroviária, sendo necessário parecer favorável da REFER - entidade gestora das infraestruturas que integram a rede ferroviária nacional, nos termos previstos no art.º 13º do RJUE sobre a consulta a entidades externas.

Após a emissão do alvará, esse parecer da REFER foi obtido e era favorável, mas continuava a dúvida de saber se a referida deliberação que aprovou a operação de loteamento deveria ser declarada nula, por omissão daquela consulta ou se, em alternativa, obtido o parecer se poderia então reconhecer a validade do ato já praticado, com a consequente tramitação e conclusão do procedimento.

O RJUE regula um procedimento que contempla em alguns casos a necessidade de auscultação de entidades exteriores ao Município. Se essa consulta se revelar obrigatória, a respetiva omissão acarreta a nulidade dos atos praticados, de acordo com o art.º 68º alínea c) do RJUE.

Nesta linha de raciocínio, numa primeira aproximação, consideramos que a omissão do pedido de parecer de uma entidade externa cuja auscultação se revela obrigatória acarretaria a nulidade do ato administrativo praticado, com os efeitos daí decorrentes, previstos no art.º 133º e seguintes do CPA.

No entanto, o jurista responsável pela resolução do caso decidiu fazer uma proposta<sup>250</sup>, onde considera que “a formalidade preterida no procedimento em análise não era essencial, na medida em que os interesses que visava tutelar não foram minimamente postos em causa, como é bem evidenciado pelo facto de,

---

<sup>250</sup> Informações e fundamentação da proposta retirados de parecer jurídico elaborado pelo advogado Manuel Jorge Goes.

auscultada *a posteriori*, a REFER ter acabado por emitir parecer favorável à operação de loteamento”, devendo esta solução ser objeto de um outro enquadramento.

No ordenamento jurídico-administrativo português, a omissão de formalidades legalmente exigidas para a prática de determinado ato consubstancia vício de forma, ou seja, a violação de preceitos legais relativos aos elementos formais ou extrínsecos ao ato administrativo e que visem oferecer garantias da correção do seu conteúdo, quer do ponto de vista da sua legalidade, quer do ponto de vista do seu mérito.<sup>251</sup>

Em sentido restrito, pode considerar-se que o vício de forma por omissão de formalidades abrange apenas aquelas ilegalidades que demonstrem ser suscetíveis de produzir a invalidade do ato.<sup>252</sup>

Segundo Freitas do Amaral, no seguimento da doutrina prevalecente, “em relação às formalidades, o princípio geral do nosso direito é o de que todas as formalidades prescritas por lei são essenciais”, resultando a inobservância das mesmas de constituição de invalidade do ato administrativo.<sup>253</sup>

No entanto, Freitas do Amaral admite três exceções:<sup>254</sup>

- a primeira exceção dá-se quando não são essenciais as formalidades que a lei declara;
- na segunda exceção não são essenciais aquelas formalidades cuja omissão ou preterição não tenham impedido a consecução do objetivo visado por lei ao exigilas;
- já na terceira exceção não são essenciais as formalidades meramente burocráticas, de carácter interno, que tenham a tendência de assegurar apenas a boa marcha do serviço.<sup>255</sup>

---

<sup>251</sup> Para caracterização do vício de forma por preterição de formalidades essenciais v. ANTÓNIO BARBOSA DE MELO, *O Vício de Forma no Ato Administrativo*, versão policopiada, Coimbra, 1961, disponível na Biblioteca da Faculdade de Direito de Coimbra.

<sup>252</sup> ANTÓNIO BARBOSA DE MELO, *O Vício de Forma no Ato Administrativo*, Pg.10.

<sup>253</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Direito Administrativo*, vol. III, p. 252. V. também SÉRVULO CORREIA, *Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, pg. 387, e MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed., Vol. I, p. 471.

<sup>254</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Direito Administrativo*, vol. III, pp. 252 a 254.

É óbvio que a formalidade em causa não pode caber nem na primeira nem na terceira exceção. Quanto à segunda exceção, Barbosa de Melo escreveu que “para a teoria da invalidade, o facto mais importante a acentuar reside na heterogeneidade de funções ou dos interesses servidos por cada elemento da série processual, já que a relevância da omissão ou defeituosa execução de qualquer deles deve ser aquilatada pela maior transcendência do interesse efetivamente sacrificado”.<sup>256</sup>

Barbosa de Melo afirma ainda que “a mais elementar regra de economia impõe que um ato não seja anulado (por ser, por maioria de razão, declarado nulo) só porque violou um preceito legal, quando dessa violação não resultou qualquer lesão efetiva, real, dos interesses protegidos pelo preceito violado”<sup>257</sup>.

No caso em análise, é manifesto que o interesse público de defesa e salvaguarda dos interesses públicos postos por lei a cargo da REFER é o mesmo interesse protegido pela norma correspondente ao art.º 68º alínea c) do RJUE.

Pelo facto de *a posteriori* a REFER ter acabado por emitir parecer favorável à operação de loteamento em apreço, compreende-se que a formalidade omitida no procedimento em análise não era essencial, na medida em que os interesses que visava tutelar não foram minimamente postos em causa. Foi então proposto que o procedimento fosse concluído, pois foi considerado que a formalidade preterida não colocava em causa a validade da deliberação que aprovou o loteamento.

Neste procedimento pude observar a importância da consulta a entidades externas e internas no sentido de originar a aprovação do processo, sendo que também aprendi que em determinados procedimentos, sendo a consulta facultativa, a falta desse ato é considerada não essencial.

Esse caso também redundou no estudo e análise dos atos considerados nulos.

---

<sup>255</sup> *Idem.*

<sup>256</sup> ANTÓNIO BARBOSA DE MELO, *O Vício de Forma no Ato Administrativo*, Pg.22.

<sup>257</sup> *Idem.* No mesmo sentido ver acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo, de 2/3/89, no processo nº 24.871 e de 13/2/90, no processo nº 21.615.

## Ónus de não fracionamento

No quinto processo foi solicitado, através de despacho do Senhor Diretor de Departamento, o esclarecimento de uma questão suscitada pelo Departamento de Gestão Urbanística, quanto à desanexação de uma parcela alienada, em virtude do disposto no n.º 6 do artigo 6.º do RJUE.

Foi submetido à CML um pedido de licenciamento para construção de um complexo de três edifícios, dois destinados a hotéis e um destinado à habitação. Por questões de ordem económica, os requerentes pretenderam posteriormente dividir a parcela de terreno (uma parte para utilização habitacional e outra para a construção de hotéis), utilizando a figura do destaque.

A parcela de terreno, propriedade das requerentes, tinha sido adquirida à Câmara Municipal por dação em cumprimento, como contrapartida pela construção de um edifício destinado a um novo Teatro Municipal. Destina-se à construção dos três edifícios (hotéis e habitação) e foi desanexada do prédio com a descrição n.º 948, da freguesia de Benfica, dando origem a um novo prédio com a descrição n.º 3742, da mesma freguesia, com a área de 4.240 m<sup>2</sup>.

De acordo com o n.º 6 do art.º 6º do RJUE “não é permitido efetuar na área correspondente ao prédio originário novo destaque nos termos aí referidos por um prazo de 10 anos contados a partir da data do destaque anterior”. Este ónus de não fracionamento deve ser inscrito no registo predial sobre as parcelas resultantes do destaque, sem o qual não pode ser licenciada ou comunicada qualquer obra de construção nessas parcelas.<sup>258</sup> Este é oficioso e, por este facto, inscrito a todo o tempo, pelo período de 10 anos a contar do registo predial. Do teor das descrições, tanto da parcela desanexada como da parcela restante, não se encontravam inscritos ónus de não fracionamento.

---

<sup>258</sup> Cf. art.º 6º n.º 7 do RJUE. Vide também o art.º 2º n.º 1 alínea d), do Código de Registo Predial.

As operações de destaque vêm reguladas no art.º 6.º n.ºs 4 e seguintes do RJUE. São juridicamente operações de loteamento na sua conceção mais restrita. Consistem na divisão de um prédio em lotes para efeitos de construção. Por se tratar de um loteamento restrito, dando lugar a apenas dois lotes, estão isentos de licença, desde que as duas parcelas resultantes do destaque confrontem com arruamentos públicos<sup>259</sup> e a construção erigida ou a erigir na parcela a destacar disponha de projeto aprovado quando exigível no momento da construção.

Observamos que, apesar de se tratar de um loteamento urbano, nos termos acima expostos, o legislador optou por isentar a concretização do procedimento de licenciamento ou autorização. No entanto, para que possam beneficiar desta isenção de licenciamento ou autorização, devem cumprir os requisitos previstos nos n.ºs 4 e seguintes do citado art.º 6.º que se diferenciam consoante o destaque ocorra em área situada dentro do perímetro urbano ou fora do mesmo.

Quanto aos destaques dentro de perímetro urbano, os mesmos podem, desde a entrada em vigor da Lei n.º 60/2007, ser realizados sem licença ou comunicação prévia, sempre que as duas parcelas resultantes do destaque confrontem com arruamentos públicos.<sup>260</sup> Neste tipo de destaques não se aplica um condicionamento à construção<sup>261</sup> e a aprovação do projeto serve apenas para efeitos do destaque, confirmando que se trata de um lote que permite a sua utilização urbanística de acordo com as normas em vigor, nomeadamente de acordo com o disposto no n.º 8 do mesmo artigo, que expõe a necessidade de observância dos planos municipais e especiais de ordenamento do território, assim como das regras técnicas de construção, sendo substancial que a Câmara Municipal proceda a um controlo das condições de edificação, tanto na parcela destacada como na restante, de modo a evitar a duplicação de edificabilidade.

---

<sup>259</sup> V. n.º 4, do art.º 6 do RJUE.

<sup>260</sup> *Idem*.

<sup>261</sup> Ao contrário do que acontece nos destaques realizados fora do perímetro urbano.

Neste sentido, a Câmara Municipal tem sempre de intervir através da emissão de uma certidão comprovativa de que os requisitos do destaque estão presentes ou que as normas estão a ser cumpridas, conforme o n.º 9. Podemos mesmo afirmar que se trata de um ato certificativo da administração, após um controlo municipal, um ato que atesta a capacidade edificativa da parcela de acordo com as regras urbanísticas (cf. os n.ºs 4, 5 e 8), sendo título bastante para efeitos de registo.

Também se verifica o sentido inverso, ou seja, caso a certidão seja negativa, deve o conservador recusar a realização do respetivo registo, uma vez que no âmbito do princípio da legalidade (urbanística) não competirá ao conservador apreciar os requisitos de validade do destaque, pois os conservadores não são entidades com atribuições e competência no domínio urbanístico, mas sim, e apenas, na transformação fundiária. No exercício das suas funções, o conservador deve apreciar a viabilidade do pedido de registo, tendo em conta a legislação aplicável, dos documentos apresentados e dos registos anteriores.

Para a emissão da citada certidão pela Câmara Municipal, prevê-se um prazo de 10 dias, previsto no art.º 71.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Conforme previsto no n.º 6 do art.º 6.º do RJUE, sobre as parcelas resultantes de destaque, fica fixado pelo prazo de 10 anos um ónus de não fracionamento. Este aplica-se tanto na parcela destacada quanto na parcela restante. Ambiciona-se com esta ação evitar autênticas operações de loteamento, que devem estar sujeitas a licenciamento ou autorização.

Esta obrigatoriedade de registo, do ónus de não fracionamento previsto nos n.ºs 4 e 5 do art.º 6.º do mesmo diploma, decorre do estipulado no art.º 2.º n.º 1 alínea d) do Código do Registo Predial, e no n.º 7 do art.º 6.º do RJUE.

Pelo exposto, podemos concluir que, embora o conservador não tenha inscrito o ónus de não fracionamento, não significa isto que ele deixe de existir, uma vez que poderá ser inscrito a todo o tempo e oficiosamente. Quanto à possibilidade de

novos destaques, a Câmara Municipal apenas poderá atestar da sua conformidade com os requisitos legalmente impostos perante as normas urbanísticas (RJUE), não competirá, no entanto, opinar quanto ao entendimento que o conservador irá adotar da inscrição ou não do respetivo ónus.

Ressalva-se, contudo, que o facto de o conservador não registar o ónus de não fracionamento, originando destaques sucessivos, pode determinar, de forma encapotada, um verdadeiro loteamento, isento das respetivas taxas municipais.

A análise deste caso foi revelante para a aquisição e observação prática de conceitos urbanísticos, designadamente da figura do destaque e da noção de desanexação. Observei que, não havendo mais que uma desanexação, não há obrigatoriedade de licenciamento, no entanto o registo do ónus é um meio de garantia por parte das entidades administrativas de que os procedimentos urbanísticos são cumpridos.

## 5.2 REABILITA PRIMEIRO PAGA DEPOIS



Fig. 5 - Cartaz a identificar o prédio inserido no programa. <sup>262</sup>

<sup>262</sup> Imagem retirada de: <http://www.diarioimobiliario.pt/actualidade/11-predios-em-lisboa-vaio-a-hasta-publica/#prettyPhoto>, a 15 de maio de 2014.

No meu estágio tive a oportunidade de trabalhar com este programa, nomeadamente na análise dos registos de ocupação e da análise dos tomos de cadastro. Nos registos de ocupação podemos verificar se os prédios estão devolutos, a existência de contratos de arrendamento e se os inquilinos foram realojados, devendo os registos ser cancelados para se proceder à alienação.

Nos tomos de cadastro verificamos os registos de propriedade, nomeadamente o título aquisitivo (certidão e caderneta predial), assim como os contratos inerentes ao edifício a alienar (contratos de compra e venda, expropriação, constituição de direito de superfície, entre outros). Por exemplo, nos casos em que os prédios a alienar tenham vindo à propriedade do Município por expropriação, deve verificar-se se já decorreram vinte anos desde a aquisição, devido ao direito de reversão, entre outros. É nesta medida que esta pré-análise se torna essencial.

### **5.3 ARRENDAMENTO URBANO**

Durante o meu estágio, tive contacto com um caso relativo a um arrendamento comercial onde me foi possibilitado elaborar a proposta de resolução. Não pretendo com a exposição deste caso fazer uma análise aprofundada do contrato de arrendamento e das suas disposições. Pretendo antes demonstrar que tive oportunidade no estágio efetuado de contactar com diversas áreas do departamento.

Primeiro apresentarei os factos que deram origem ao presente caso analisado, depois enquadro esses factos juridicamente e proponho uma hipótese de resolução.

Relativamente aos factos, o prédio em que incide o contrato de arrendamento em causa tornou-se propriedade da CML no âmbito de uma expropriação por utilidade pública, necessária para a realização de um plano geral de urbanização da zona de Chelas.

Este prédio, agora propriedade da CML, já vinha com o encargo de um arrendamento comercial relativo a uma taberna e uma mercearia. O contrato datava de 1950. Posteriormente foi autorizada a sublocação do estabelecimento comercial.

A cláusula 4ª do contrato de arrendamento comercial datado de 1950 determina a proibição de utilização do espaço locado para um fim diferente do estipulado, estando destinado a “mercearia e venda de vinhos”. Como a zona onde se integravam os edifícios se encontrava ainda em estudo, foi decidido dar continuidade à manutenção do contrato de arrendamento.

Em 1992, foi determinado atualizar o valor da renda (que era de 250 escudos). Para tal, foi necessário verificar a área ocupada para se proceder à devida atualização e, por deslocação ao local, o técnico verificou que o prédio estava a ser utilizado para fins diversos dos destinados, nomeadamente a venda de refeições ligeiras, tipo “snack-bar” “constituídas por pratos de carne e peixe”. Existindo parecer para ação de despejo com fundamento no aumento do desgaste do prédio e “maior risco que a preparação das refeições importa”.

Após o falecimento do arrendatário em 1994, procedeu-se ao cancelamento do registo de ocupação do inquilino devido à sua morte e ao fundamento de despejo que já existia em 1992. O filho e herdeiro do inquilino, de agora em adiante mencionado como A, continuou a utilizar o espaço sem autorização e sem o conhecimento da CML.

Em 2003, foi efetuada fiscalização ao local, a qual informou que o espaço “deixou de ser há mais de nove anos uma “tasca/mercearia” para passar a ser somente “restaurante””. Na mesma informação havia indicação de que ninguém pagava a renda, pelo facto de ter sido proposto o seu cancelamento.

Em 2005, A efetuou um contrato de cessão temporária do estabelecimento comercial com B (atual explorador do “Restaurante”). Neste contrato ficou acordado que B pagaria pela cedência de exploração a quantia mensal de 750 euros.

Em 2013, B deslocou-se à CML para pedir que fossem efetuadas obras no local, tendo a CML no momento ficado com o conhecimento de que o local estaria ocupado.

Verificou-se nos registos de ocupação que não existe indicação de qualquer pagamento de renda ou informação de que o prédio se encontra ocupado.

Em contato com A, o munícipe alegou que tem depositado desde a morte do pai o montante de 1,25 € mensalmente, numa conta depósito da Caixa Geral de Depósitos a favor da CML. Foi enviado correio eletrónico à Divisão Municipal das Finanças/Divisão da Tesouraria, no sentido de se perceber se este dinheiro era inerente às rendas devidas e se o saldo da conta estaria à ordem da CML. Essa Divisão contactou a Caixa Geral de Depósitos que informou da existência de um saldo atual de 298,51 €.

Nos parágrafos seguintes passo a fazer um enquadramento de direito dos factos acima apresentados.

Quanto à utilização do espaço locado para um fim diferente do estipulado, a cláusula 4ª do contrato de arrendamento comercial datado de 1950 determina a proibição de utilização do espaço locado para um fim diferente do estipulado, estando destinado a “mercearia e venda de vinhos”. Atualmente o espaço está a ser utilizado como Restaurante. Contudo, já desde 1992 era utilizado para fins diversos dos destinados, nomeadamente a venda de refeições ligeiras, tipo “snack-bar” “constituídas por pratos de carne e peixe”, tendo sido proposta ação de despejo com fundamento no aumento do desgaste do prédio e “maior risco que a preparação das refeições importa”, o que nunca veio a acontecer. O arrendatário apenas possuía alvará de licença para exploração do estabelecimento de “bebidas a copo”.

Estando o espaço destinado a “mercearia e venda de vinhos” a ser utilizado como “restaurante”, constitui este um fim diverso do previsto no contrato de

arrendamento, existindo fundamento para resolução do contrato nos termos do art.º 1083º n.º 1 c) do Código Civil.

Quanto ao contrato de arrendamento comercial celebrado entre o Município de Lisboa e o arrendatário que veio a falecer em 1994; à data, em matéria de transmissão do arrendamento, encontrava-se em vigor o D.L. n.º 321-B/90 de 15 de outubro. Ao abrigo deste Decreto-Lei, verifica-se que, nos arrendamentos para comércio ou indústria, a regra não é a da caducidade por morte do arrendatário mas a de transmissibilidade nos sucessores.

O sucessor e herdeiro do arrendatário seria o seu filho A. Se A não tivesse pretensão de renunciar à transmissão, cabia-lhe o ónus de, nos 180 dias posteriores à morte do arrendatário, comunicar a decisão por escrito ao senhorio (neste caso à CML) e de enviar os documentos autênticos ou autenticados que provassem os seus direitos. Não tendo o herdeiro elaborado essa comunicação, procedeu-se ao cancelamento do registo de ocupação em nome do arrendatário por morte e ao fundamento de despejo que já existia em 1992.

Não foi encontrado nos processos relativos a este contrato de arrendamento qualquer documento que comprovasse esta comunicação nos termos previstos do artigo 89º do D.L. n.º 321-B/90 de 15 de outubro, à data em vigor.

Não tendo cumprido a comunicação e tendo-se procedido ao cancelamento do registo de ocupação, não existe efetivamente um contrato de arrendamento entre a CML e A, pois esse contrato cessou com a morte de seu pai, podendo-se considerar a ocupação por A como abusiva.

Quanto à possibilidade de sublocação- contrato de sublocação entre A e B, existe uma cópia de um contrato de cessão temporária do estabelecimento comercial entre A e B (atual explorador do “Restaurante”), datado de 2005. B entregou nos nossos serviços o contrato de cessão temporária atualmente em vigor.

A cláusula 6ª do contrato indica que o estabelecimento foi subarrendado a B pela quantia de 750,00€ (setecentos e cinquenta euros) mensais. Deve ter-se em conta que existe um limite legal imposto quanto à renda que pode ser cobrada por subarrendamento, não devendo esta ser “superior ou proporcionalmente superior ao que é devido pelo contrato de locação, aumentado em 20%, salvo se outra coisa tiver sido convencionada com o locador”<sup>263</sup>.

Mesmo se considerarmos que existe um contrato de arrendamento entre a CML e A, o subarrendamento devia ter sido comunicado ao senhorio no prazo de 15 dias após a sua verificação, de acordo com o art.º 1038º g) do Código Civil<sup>264</sup>, sendo que só após essa comunicação ou do seu reconhecimento pelo senhorio é que a sublocação se considera eficaz.<sup>265</sup> Não havendo documentos que comprovem a comunicação, esta é ineficaz perante o senhorio (CML), sendo fundamento para resolução do contrato de arrendamento<sup>266</sup> nos termos da alínea e) do art.º 1083º do Código Civil.

Nos termos e fundamentos supra expostos, concluímos que A ocupa ilegitimamente o espaço de propriedade municipal, por não deter título que legitime a sua ocupação.

Assim propus à consideração superior proceder-se da seguinte forma:

- permitir que A continue a utilizar o espaço, procedendo-se à celebração de um contrato de arrendamento com o mesmo e à respetiva atualização da renda, assim como ao levantamento do saldo de 298,52€ depositado à ordem da CML para efeito de pagamento das rendas;

---

<sup>263</sup> Cit. art.º 1062º do Código Civil.

<sup>264</sup> Lei n.º 23/2013, de 5 de março, sendo que a redação deste artigo permanece inalterada desde o Decreto-Lei n.º 59/2004, de 19 de março, que estava em vigor quando ocorreu o contrato de cessão temporária do estabelecimento, datado de maio de 2005.

<sup>265</sup> Cf. art.º 1061º da Lei n.º 23/2013, de 5 de março (Código Civil), cuja redação do artigo se manteve desde o Decreto-Lei n.º 59/2004, de 19 de março.

<sup>266</sup> Cf. LUÍS MENEZES LEITÃO, *Arrendamento Urbano*, p.127.

- proceder-se à ação de despejo com fundamento na ocupação abusiva da propriedade municipal.

Houve despacho conducente à ação de despejo, tendo-se notificado A da intenção de o Município ordenar a desocupação total do prédio, sendo-lhe dado o prazo máximo de 60 dias para o fazer voluntariamente, findo o qual se promoveria a desocupação coerciva, imputando-lhe todos os custos associados.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concretização do estágio profissional na CML, para a obtenção do Grau de Mestre em Direito Público, revelou-se uma experiência muito enriquecedora que marcará de forma indelével o meu percurso académico e profissional.

Sabendo que a prática e a teoria são duas realidades que se complementam, a realização deste estágio tornou possível associar a vertente teórica à prática e potenciar o desenvolvimento intelectual. No decorrer do estágio foram-me proporcionados os recursos e o ambiente propícios à colocação em prática de diversas competências e conhecimentos adquiridos ao longo do percurso académico desenvolvido na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Além de ter aprofundado os meus conhecimentos nas mais variadas áreas do Direito, nomeadamente no Direito do Urbanismo e no Direito Administrativo, não só adquiri essa componente teórica mas também me foi possível desempenhar tarefas e executar propostas de resolução obtendo assim a minha primeira experiência profissional na área de Direito.

O Município de Lisboa, enquanto organismo público, tornou-se um local acolhedor e facilitador da minha aprendizagem ao permitir-me aprofundar conhecimentos no âmbito da Administração Pública.

O facto de ter interagido com inúmeras pessoas que constituem um exemplo de profissionalismo, rigor e dedicação no cumprimento do serviço público possibilitou-me melhorar as minhas competências sociais e sobretudo adquirir experiência profissional.

No que concerne às principais ilações a retirar com o presente Relatório, pude verificar que as Autarquias para atuarem em prol do interesse público, isto é, para atenderem aos interesses próprios das respetivas populações, promovendo a satisfação das necessidades coletivas, têm de criar e desenvolver serviços públicos.

Neste sentido, a realização deste relatório possibilitou-me conhecer os trâmites implícitos a todo esse processo e sobretudo permitiu-me perceber a complexidade de procedimentos que o mesmo envolve.

Desta forma, o presente Relatório pretendeu demonstrar o trabalho realizado na CML, mais propriamente no DPSVP, assim como as competências inerentes a este departamento. Devo, porém, referir que o meu estágio se estendeu muito além do DPSVP, tendo tido a oportunidade de conhecer e trabalhar com técnicos de outras divisões na análise dos procedimentos.

Quanto às atividades práticas realizadas nos procedimentos de aprovação das operações de loteamento, devido à natureza dos casos analisados, o seu estudo incidiu maioritariamente no Instituto das Compensações e Cedências Urbanísticas. Foram analisadas as diversas formas de pagamento da caução, referindo em especial a hipoteca, e adquiridos de forma prática diversos conceitos, como por exemplo operações urbanísticas de impacto semelhante a um loteamento, destaque e desanexação.

Nos casos analisados percebi a necessidade de conciliar os regulamentos municipais com a legislação administrativa e urbanística.

Foi-me também possível perceber que o direito público não é uma área estanque; apesar de ser público, este sempre estará ligado ao direito privado. Pude perceber, no caso analisado do pagamento da “caução-hipoteca” e no caso do “ónus de não fracionamento”, que ambos estavam regulados por normas de direito público mas os procedimentos que visavam a sua conclusão se encontravam regulados por normas de direito privado, nestes casos específicos do Código Civil e do Código de Registo de Notariado.

Ainda quanto à aplicação da teoria à prática, foi possível observá-la nomeadamente na aplicação direta dos princípios fundamentais do Direito Administrativo à atividade prática pelos funcionários da Câmara, nomeadamente

quanto aos princípios de respeito pelos interesses e direitos legítimos dos particulares, da imparcialidade, da desburocratização e eficiência, da participação, da decisão e da colaboração da Administração com os particulares.

Apesar de o meu estágio se ter relacionado maioritariamente com procedimentos de aprovação de loteamentos, também tive a oportunidade de trabalhar com outras áreas, nomeadamente a alienação de prédios em Hasta Pública através do programa “Reabilita Primeiro Paga Depois” e um caso de arrendamento urbano. Em todos os trabalhos realizados percebi que é de extrema importância a colaboração entre diferentes técnicos especializados nas mais diversas áreas, como se de uma “linha de produção” se tratasse, em que cada um tem de fazer a sua parte para a concretização dos objetivos. Basta que um técnico não faça o seu trabalho para levar a um atraso dos procedimentos e conseqüentemente ao não cumprimento dos prazos estipulados por lei.

Na CML todos os estágios são sujeitos a uma avaliação efetuada pelo supervisor de estágio e pelos recursos humanos. Assim, o estágio efetuado não foi exceção, tendo terminado o estágio curricular com a nota de “Muito Bom”. A ficha de avaliação e conclusão de estágio constituem o anexo V.

Após o estágio curricular, houve a oportunidade de ingressar num estágio profissional no departamento onde estagiei, sendo que frequento esse estágio atualmente. De uma forma geral, o estágio foi uma experiência muito positiva que não só me permitiu perceber um pouco o que é o mundo do trabalho, como me permitiu conseguir o meu primeiro contrato remunerado.



Relatório de Estágio Curricular  
Câmara Municipal de Lisboa



## BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, col. Lino Torgal, Almedina, Coimbra, 2ª Reimpressão, maio de 2003.

AMARAL, Diogo Freitas, *Direito Administrativo - vol. III*, Lições aos alunos do curso de Direito em 1988/89, Lisboa 1989, disponível na biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

AMARAL, Diogo Freitas, entre outros, *Código de Procedimento Administrativo: anotado*, 5ª ed., Coimbra, Almedina, 2005.

BANDEIRINHA, José António, *O Processo SAAL e a Arquitetura no 25 de Abril de 1974*, Imprensa da Universidade de Coimbra, abril de 2007.

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed., Vol. I, Almedina, Coimbra, 2001.

CARVALHO, Marcelo Mendonça, “Regime da edificação e urbanização – A comunicação prévia”, in *Direito Regional e Local*, n.º 12, 2011, pp. 22 a 25.

CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, 7ª edição, Âncora Editora, Lisboa, 2013.

CORREIA, José Manuel Sérvulo “O direito à informação e os direitos de participação dos particulares no procedimento” in *Estudos sobre o Código de Procedimento Administrativo, Legislação- Cadernos de Ciência de Legislação*, INA, n.º 9/10, Janeiro- Junho de 1994, pp. 133 e ss.

GONÇALVES, Pedro Costa e outros, *Código de Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ª Edição, 8.ª Reimpressão da Edição de 1997, Almedina Coimbra, 2010.

GONÇALVES, Pedro Costa, “Controlo prévio das operações urbanísticas após a reforma legislativa de 2007” in *Direito Regional e Local*, n.º 1, 2008, pp. 14 a 24

LEITÃO, Luís Menezes, *Arrendamento Urbano*, 5ª edição, Almedina, Coimbra, 2012.

LOPES, J. Seabra, *Direitos dos Registos e do Notariado*, 4ª Edição, Almedina, Coimbra, 2007.

MELO, António Barbosa, *O vício de forma no Ato Administrativo*, versão policopiada, Coimbra, 1961, disponível na Biblioteca da Faculdade de Direito de Coimbra.

MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa anotada*, tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.

OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Loteamentos Urbanos e Dinâmica das Normas de Planeamento*, Almedina, Coimbra, 2009.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, CARVALHO, Jorge, *Perequação, Taxas e Cedências, Administração Urbanística em Portugal*, 3ª Reimpressão da Edição de Fevereiro, Almedina, Coimbra, 2003.

OLIVEIRA, Fernanda Paula e outros, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, (Reimpressão da 3ª Edição) Almedina, Coimbra, 2012

OLIVEIRA, Fernanda Paula, “*As novidades no regime jurídico da urbanização e edificação introduzidas pela lei n.º 60/2007*”, retirado de: <http://cadernosmunicipais.fundacaorepublica.pt/data/pdfs/ART4a3290350278d.pdf>, a 22 de Novembro de 2013.

REIS, JOÃO PEREIRA, LIMA, RUI RIBEIRO in “*Revista de Direito Público e Regulação*”, nº3, setembro de 2009, pp. 3 a 11.

### **Jurisprudência:**

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa no processo nº 811/05 de 25/5/09.

Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo, processo nº 24.871 de 2/3/89.

Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo, processo n.º 21.615 de 13/2/90.

### Referências Eletrónicas:

Notas sobre o SAAL: *Perspetivas para uma crítica* in “revista Cidade/Campo”, n.º2, MAIO DE 1979. Retirado de: <http://saal-memorias.blogspot.pt/>, a 14 de maio de 2014.

Notas sobre a figura do destaque e o título de alvará, em respostas dadas pela Professora Fernanda Paula Oliveira aos alunos, retirado de <http://www.fd.uc.pt/fpaula/faqs.html>, a 16 de junho de 2014.

Informações sobre a história de Lisboa, retiradas do sítio oficial da CML: <http://www.cm-lisboa.pt/municipio/historia>, a 13 de maio de 2014.

Informação sobre a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal, sítio oficial da CML: <http://www.cm-lisboa.pt/municipio/assembleia-municipal>, a 14 de maio de 2014.

Imagem de um prédio a alienar no âmbito do programa “Reabilita Primeiro e Paga Depois” retirada de: <http://www.diarioimobiliario.pt/actualidade/11-predios-em-lisboa-va-a-hasta-publica/#prettyPhoto>, a 15 de maio de 2014.

Figura com a estrutura da DMPRGU retirada de: <http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/MUNICIPIO/galeria/OrganogramaCML.pdf>, a 25 de fevereiro de 2014.

## ÍNDICE DE FIGURAS

FIG. 1 FLUXOGRAMA REPRESENTANDO AS DIVERSAS FASES DO ESTÁGIO .....	4
FIG. 2 – "OLISIPPO. LISABONA" .....	51
FIG. 3 - ESTRUTURA ORGÂNICA DOS SERVIÇOS DA CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA.....	60
FIG. 4 – ESTRUTURA ORGÂNICA DA DIREÇÃO MUNICIPAL DE PLANEAMENTO, REABILITAÇÃO E GESTÃO URBANÍSTICA .....	63
FIG. 5 - CARTAZ A IDENTIFICAR O PRÉDIO INSERIDO NO PROGRAMA. ....	90

## ANEXOS

**Anexo I-** Formulários retirados de: <http://www.cm-lisboa.pt/servicos/formularios>, a 25 de junho de 2014.



**Câmara Municipal de Lisboa**

### OPERAÇÃO DE LOTEAMENTO - LICENCIAMENTO / COMUNICAÇÃO PRÉVIA

Documentos a entregar (consultar instruções em anexo)	Folhas
<b><u>Para licenciamento e comunicação prévia:</u></b>	
<input type="checkbox"/> 1. Requerimento	_____
<input type="checkbox"/> 2. Cópia do documento de identificação do requerente	_____
<input type="checkbox"/> 3. Cópia da certidão da conservatória do registo predial	_____
<input type="checkbox"/> 4. Cópia do documento comprovativo de legitimidade do requerente (caso o requerente não seja titular de um direito que que decorra da certidão da conservatória do registo predial)	_____
<input type="checkbox"/> 5. Termo de responsabilidade do técnico autor de projeto de arquitetura (assinado pelo autor de projeto), acompanhado de cópia do documento de identificação do técnico, cópia da apólice de seguro de responsabilidade civil e de declaração válida da respetiva associação profissional	_____
<input type="checkbox"/> 6. Termo de responsabilidade do coordenador de projeto (assinado pelo coordenador de projeto), acompanhado de cópia do documento de identificação do técnico, cópia da apólice de seguro de responsabilidade civil e de declaração válida da respetiva associação profissional	_____
<input type="checkbox"/> 7. Memória descritiva e justificativa (assinada pelo autor de projeto)	_____
<input type="checkbox"/> 8. Planta da situação existente, à escala 1:1000	_____
<input type="checkbox"/> 9. Planta de síntese, à escala de 1:1000	_____
<input type="checkbox"/> 10. Planta com áreas de cedência para o domínio municipal	_____
<input type="checkbox"/> 11. Planta com identificação dos percursos acessíveis e peça escrita justificativa	_____
<input type="checkbox"/> 12. Estudo que demonstre a conformidade com o Regulamento Geral do Ruído	_____
<input type="checkbox"/> 13. Plano de acessibilidades	_____
<input type="checkbox"/> 14. Estimativa de encargos urbanísticos devidos	_____
<input type="checkbox"/> 15. Ficha de elementos estatísticos - urbanização (loteamento)	_____
<input type="checkbox"/> 16. Projeto em suporte digital (do ponto 5 a 15, 18 e 19)	_____
<input type="checkbox"/> 17. Duplicado do projeto (dos pontos 8 a 13)	_____
<b><u>Para comunicação prévia é ainda obrigatória a entrega de:</u></b>	
<input type="checkbox"/> 18. Descrição pormenorizada dos lotes com indicação dos artigos matriciais de proveniência	_____
<input type="checkbox"/> 19. Levantamento georreferenciado coordenado do terreno a lotear com indicação da respetiva área	_____

No ato de apresentação deste pedido são devidas taxas instrutórias (Regulamento Municipal de Taxas Relacionadas com a Atividade Urbanística e Operações Conexas).

Os documentos devem ser organizados pela ordem supra, com numeração de folhas de forma sequencial.



Câmara Municipal de Lisboa

Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Lisboa

Operação de loteamento - licenciamento / comunicação prévia

Identificação do requerente

Nome

Morada  Código Postal  -

Localidade

Cartão de Cidadão/B.I. n.º  NIF / NIPC  Telefone

Telemóvel  E-mail

Código de acesso à certidão do registo comercial

Código de acesso à certidão do registo predial

Na qualidade de  Proprietário  Arrendatário  Outro

Vem requerer

- Licenciamento de operação de loteamento
- Comunicação prévia de operação de loteamento
- Reduções e isenções de taxas aplicáveis à operação urbanística (Anexo I)

A operação de loteamento implica obras de urbanização cuja execução será:  Normal  Faseada (1)

(1) A execução faseada requer a identificação das obras incluídas em cada fase, do orçamento correspondente e dos prazos para solicitar e respetiva licença.

Identificação do imóvel

Local

Dispensa de entrega de documentos (economia processual)

Solicito dispensa de entrega dos seguintes documentos utilizados no pedido anterior referenciado pelo processo n.º , por se manterem válidos e adequados:

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Documento comprovativo da legitimidade do requerente  | <input type="checkbox"/> Plano de acessibilidades   |
| <input type="checkbox"/> Certidão da conservatória do registo predial (com validade inferior a 1 ano)                                      | <input type="checkbox"/> Estimativa de encargos urbanísticos devidos  |
| <input type="checkbox"/> Certidão comprovativa de inscrição em associação pública de natureza profissional (com validade inferior a 1 ano) | <input type="checkbox"/> Descrição pormenorizada dos lotes com indicação dos artigos matriciais de proveniência       |
| <input type="checkbox"/> Memória descritiva e justificativa  | <input type="checkbox"/> Levantamento georreferenciado coordenado do terreno a lotear com indicação da respetiva área |
| <input type="checkbox"/> Planta da situação existente, à escala 1:1000   | <input type="checkbox"/> Cópia dos pareceres, autorizações e aprovações emitidos por entidades externas               |
| <input type="checkbox"/> Planta de síntese, à escala de 1:1000   | <input type="checkbox"/> Outros <input type="text"/>  |
| <input type="checkbox"/> Planta com áreas de cedência para o domínio municipal   | <input type="text"/>  |
| <input type="checkbox"/> Planta com identificação dos percursos acessíveis e peça escrita justificativa                                    | <input type="text"/>  |
| <input type="checkbox"/> Estudo que demonstre a conformidade com o Regulamento Geral do Ruído  | <input type="text"/>  |



Câmara Municipal de Lisboa

---

#### Notificações

As notificações respeitantes a este processo serão enviadas por correio eletrónico.

Caso pretenda apenas ser notificado por correio postal assinale

Solicita ainda que todas as notificações referentes a este processo sejam enviadas por mensagem de correio eletrónico a o/a:

técnico autor do projeto  outro

Nome \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_

---

Fica informado que tem obrigação legal de afixar no local de execução da obra um aviso, bem visível da via pública, de acordo com o modelo aprovado anexo à Portaria n.º 216-C/2008, de 3 de março.

#### Observações

Pede deferimento

Lisboa, \_\_\_\_\_

Legislação aplicável:  
Consultar instruções em anexo





**CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA**  
Inspeção Técnica dos Edifícios do Património Habitacional Municipal  
(ITE Municipal)

Direção Municipal: \_\_\_\_\_  
Serviço: \_\_\_\_\_  
Número da Ficha: \_\_\_\_\_

SIG Edifício: \_\_\_\_\_  
SIG Fração: \_\_\_\_\_

### G. OBSERVAÇÕES

### H. TÉCNICO

Nome do técnico: \_\_\_\_\_

Data Vistoria: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

### I. HOMOLOGAÇÃO

Data de homologação : \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Classificação: \_\_\_\_\_

Dirigente: \_\_\_\_\_

Notas de apoio para classificação dos seguintes atributos:

<u>Época Construção</u>	<u>Tipologia Estrutural</u>	<u>Utilização edifício</u>	<u>Ocupação Edifício</u>	<u>Utilização Fração</u>	<u>Situação Fração</u>	<u>Tipologia Fração</u>
Anterior a 1755	Betão	Habituação	Devoluto	Residencial/habituação	Em obra	T0
Entre 1755 a 1864	Madeira	Equipamento	Em obra/Vaga/Devoluto	Não residencial	Ocupada	T1
Entre 1865 a 1903	Metalica	Serviços	Em obra/ocupado	Mista	Ocupada abusivamente	T2
Entre 1904 a 1935	Mista de aço-betão	Misto	Vago/Desabitado	Outra	Vaga	T3
Entre 1936 a 1990	Mista de alvenarias e madeira		Parcialmente desabitado		Pronta a atribuir	T4
Entre 1951 a 1982	Outras		Parcialmente Devoluto			T5
Posterior a 1982			Ocupado Habitado			>T5

### Anexo III - Declaração do programa “Reabilita Primeiro Paga Depois”



C Â M A R A M U N I C I P A L D E L I S B O A  
DEPARTAMENTO DE POLÍTICA DE SOLOS E VALORIZAÇÃO PATRIMONIAL

#### ANEXO IV DECLARAÇÃO

\_\_\_\_\_ abaixo assinado, com residência em \_\_\_\_\_, por si ou na qualidade de \_\_\_\_\_ (diretor, gerente, sócio-gerente, proprietário, mandatário, etc.) da empresa \_\_\_\_\_, com sede em \_\_\_\_\_, declaro que pretendo adquirir e reabilitar o prédio urbano sito na \_\_\_\_\_, com a área de construção de \_\_\_\_\_, descrito no registo predial sob o n.º \_\_\_\_\_ da freguesia de \_\_\_\_\_, inscrito na matriz urbana da freguesia de \_\_\_\_\_ sob o artigo \_\_\_\_\_, adjudicado no âmbito da hasta pública n.º [n.º], procedendo ao pagamento do preço ao Município de Lisboa [na data da celebração do contrato de compra e venda] ou na data prevista no Caderno de Encargos, com recurso a [financiamento bancário ou a meios financeiros próprios].

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013

\_\_\_\_\_ (Assinatura)

## Anexo IV - Minuta

### MINUTA

#### Exmº Sr. Presidente da Câmara Municipal de Lisboa

(nome) \_\_\_\_\_ do \_\_\_\_\_ (requerente)

\_\_\_\_\_, contribuinte (*pessoa singular ou coletiva*) n.º \_\_\_\_\_, residente em (*Rua/Avª*) \_\_\_\_\_ (n.º/*lote*) \_\_\_\_\_, (andar) \_\_\_\_\_, (*localidade*) \_\_\_\_\_, (*cód. postal*) \_\_\_\_\_ - \_\_\_\_\_, Freguesia de \_\_\_\_\_, com o telefone n.º \_\_\_\_\_, e-mail \_\_\_\_\_, portador do Bilhete de Identidade / Cartão de Cidadão / Passaporte n.º \_\_\_\_\_ datado de \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, emitido pelo Arquivo de Identificação de \_\_\_\_\_, vem, ao abrigo art.º54º, do Decreto Lei 555/99 de 16 de dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de Março, na qualidade de:

- Proprietário  Mandatário  Usufrutuário  Superficiário  Promitente-comprador  
 Outro (*especificar*) \_\_\_\_\_

Requerer / apresentar a Vª Exª (*escolher opção*):

- 1 - Garantia bancária autónoma à primeira solicitação n.º \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_ da (*Entidade bancária*) \_\_\_\_\_ no valor de \_\_\_\_\_, € (*Quantia por extenso*) \_\_\_\_\_;
- 2 - A constituição de uma hipoteca a favor do município sobre o(s) prédios(s) n.ºs \_\_\_\_\_ a que atribui o valor de \_\_\_\_\_, € (*Quantia por extenso*) \_\_\_\_\_;
- 3- Seguro-caução n.º \_\_\_\_\_ constituído sobre a Companhia de Seguros \_\_\_\_\_ no valor de \_\_\_\_\_, € (*Quantia por extenso*) \_\_\_\_\_;
- 4- Depósito em dinheiro na entidade bancária \_\_\_\_\_ a favor do Município de Lisboa, com o n.º \_\_\_\_\_ no valor de \_\_\_\_\_, € (*Quantia por extenso*) \_\_\_\_\_;

Tudo para garantia da boa e regular realização das obras de urbanização do loteamento abaixo referenciado.

Processo n.º \_\_\_\_\_/\_\_\_\_ de \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, referente ao Alvará de Loteamento n.º \_\_\_\_\_/\_\_\_\_ sito na (*Rua, Avª*) \_\_\_\_\_, (*localidade*) \_\_\_\_\_ Freguesia de \_\_\_\_\_.



Relatório de Estágio Curricular  
Câmara Municipal de Lisboa



O subscritor, sob compromisso de honra e estando consciente de incorrer em eventual responsabilidade penal caso preste falsas declarações, declara que os dados constantes do presente requerimento correspondem à verdade.

Pede Deferimento,

Lisboa, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_\_\_ .

O Requerente,

## Anexo V - Ficha de avaliação de conclusão do estágio curricular

### FICHA DE AVALIAÇÃO E CONCLUSÃO DE ESTÁGIO

#### 1. Caracterização

Nome do(a) Estagiário(a): Andreia Pancadas Neves de Almeida

Curso: Mestrado em Direito Público

Nome do(a) Orientador(a): Isabel Nunes Guerreiro

Local de Estágio/ Serviço de Acolhimento: DPSVP

Duração do estágio: 3 (meses/dias/horas)

Data de início: 3/09/2013

Data do final: 6/12/2013

Horário de presença do estagiário(a) no Serviço: 10h às 17.30h

Descrição resumida do trabalho (tema) descrição resumida do trabalho (tema) de estágio: Análise e apreciação de processos de loteamento e elaboração de propostas no âmbito de alienação municipal, análise de processos no âmbito do Programa Reabilita Primeiro e Paga Depois, e acompanhamento da gestão dos contratos de arrendamento.

#### 2. Desempenho efectivo – quantidade e qualidade de trabalho efectuado, o alcance dos objectivos definidos e o nível de realização, etc.

A formanda/estagiária adaptou-se bem ao contexto profissional revelando um esforço na apreensão dos conceitos e realização de todos os trabalhos apresentados.

Alcançou os objectivos definidos quando à aplicabilidade legislativa ao caso concreto.

**3. Implicação** – integração no grupo de trabalho, a motivação demonstrada e a disponibilidade manifestada.

A estagiária integrou-se sem dificuldade no grupo de trabalho, demonstrando uma elevada motivação na aprendizagem, nunca recusando um pedido, independentemente do tempo a responder com disponibilidade total.

**4. Capacidades e Competências** – capacidade de integração da formação recebida e dos conhecimentos adquiridos ao longo do estágio

A estagiária tem boas capacidades de apreensão quanto aos conhecimentos partilhados, aplicando adequadamente os conceitos e conhecimentos de matérias factuais apresentadas.

**5. Avaliação sumária do Estagiário**

Factores	Avaliação			
	1	2	3	4
Pontualidade				X
Assiduidade				X
Pertinência do estágio para o Serviço			X	
Progressão da Aprendizagem			X	
Conhecimento da Profissão			X	
Relacionamento				X

1 – Insuficiente    2 – Suficiente    3 – Bom    4 – Muito Bom

**O Estagiário vai entregar cópia do Relatório do Trabalho de Estágio:**

- Imediatamente após a conclusão do estágio
- Algum tempo depois, em data acordada (ou a acordar) com o Serviço

(O RELATÓRIO DEVE FICAR ARQUIVADO NO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO)

<b>6. Avaliação de satisfação do serviço de acolhimento</b>		
(Questão de resposta facultativa)		
Como classificaria, de uma maneira geral o estágio realizado por este/a Finalista?		
Sem interesse relevante	<input type="checkbox"/>	Positivo <input type="checkbox"/>
Com algum interesse	<input type="checkbox"/>	Muito Positivo <input checked="" type="checkbox"/>

Observações:

---

---

---

---

Lisboa, 05/03/2012

Confirmo a conclusão do Estágio  
O Orientador

Isabel Nunes Guerreiro

A ficha, depois de preenchida, deve ser remetida à DMRH/DDF, e-mail: [dmrh.ddf@cm-lisboa.pt](mailto:dmrh.ddf@cm-lisboa.pt)

design: Ivo Valadares CML/IM



CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA  
Direção Municipal de Recursos Humanos  
Departamento de Desenvolvimento  
e Formação

## Certificado de Estágio

Certifica-se que ANDREIA PANCADAS NEVES DE ALMEIDA

Frequentou o Estágio Curricular \_\_\_\_\_ na área de Formação de Direito

Colocado no Serviço da CML DMPRGU/DPSVP

Início 03-09-2013 Fim 06-12-2013 Com a Duração Total de 3 meses

Avaliação final de Estágio: Muito Bom

Lisboa, 19 de Março de 2014

A Responsável pela Entidade Formadora



Luísa Dornelas

## ÍNDICE

<b>DECLARAÇÃO ANTI PLÁGIO</b> .....	<b>III</b>
<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	<b>V</b>
<b>RESUMO</b> .....	<b>VII</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>VIII</b>
<b>ABREVIATURAS</b> .....	<b>IX</b>
<b>MODO DE CITAR</b> .....	<b>XI</b>
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>2. PLANO DE ESTÁGIO</b> .....	<b>3</b>
<b>3. CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>5</b>
3.1 CONCEITOS-CHAVE .....	5
3.2 TRAMITAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO DOS LOTEAMENTOS URBANOS.....	17
3.3 O PROGRAMA REABILITA PRIMEIRO PAGA DEPOIS .....	30
3.4 PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO APLICÁVEIS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	39
<b>4. ENTIDADE DE ACOLHIMENTO</b> .....	<b>51</b>
4.1 ENQUADRAMENTO HISTÓRICO DE LISBOA - EVOLUÇÃO URBANÍSTICA.....	51
4.2 CARACTERIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS DO MUNICÍPIO DE LISBOA.....	56
4.3 COMPETÊNCIAS DO DPSVP .....	61
4.4 INTRODUÇÃO AO FUNCIONAMENTO DO DPSVP .....	63
4.5 COMPETÊNCIAS HIERÁRQUICAS .....	67
<b>5. ATIVIDADES PRÁTICAS DESENVOLVIDAS</b> .....	<b>69</b>
5.1 LOTEAMENTOS URBANOS .....	69
5.2 REABILITA PRIMEIRO PAGA DEPOIS.....	90
5.3 ARRENDAMENTO URBANO .....	91
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>97</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>101</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS</b> .....	<b>104</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>105</b>
<b>ÍNDICE</b> .....	<b>117</b>