

Despacho: Manuela Gomes Directora do Departamento Municipal Jurídico e de Contencioso	Despacho:
Despacho: Cristina Guimarães Chefe da Divisão de Estudos e Assessoria Jurídica	

N/Ref.^a: ...

S/Ref.: ...

Porto, 17 de Junho de 2009

Autor: Luísa Meireles

Assunto: Análise do parecer jurídico apresentado pela Administração Regional de Saúde do Norte, IP no âmbito do licenciamento de uma obra no prédio sito na Rua ...

Questão

Por despacho da Exma. Sra. Chefe da Divisão Municipal de Estudos e Assessoria Jurídica foi-nos solicitada a análise do parecer do Gabinete Jurídico da Administração Regional de Saúde do Norte, IP (ARS Norte), remetido a esta autarquia no âmbito do processo respeitante à apresentação, por parte daquela instituição, de um projecto de remodelação e beneficiação do prédio sito na

Antecedentes

1 – Através de requerimento registado sob o n.º ..., de ..., veio a ARS Norte apresentar um projecto de remodelação e beneficiação do prédio sito na ..., nesta cidade, onde está instalado o

2 – Em sede de apreciação liminar, a técnica do Gabinete de Apreciação Liminar (GAL), emite a sua informação ..., a qual foi validada do ponto de vista jurídico, caracterizando a pretensão como uma obra de demolição e de alteração de edifício classificado (conforme alíneas e) e g) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, que estabelece o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE) estipulando que, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 2 do art. 4.º do mesmo diploma, a operação está sujeita ao controlo prévio de licenciamento, na medida em que tem por objecto obras em imóveis classificados ou em vias de classificação. Para além dos elementos relativos à legitimidade da requerente, a técnica do GAL indica ainda os elementos em falta para completar o pedido de licenciamento e conclui da seguinte forma:

“4. Proposta

Constata-se, pelo exposto nos pontos 3.1. e 3.2. da presente informação que o pedido não se encontra devidamente instruído. A não apresentação destes elementos é impeditiva da análise do pedido, pelo que, o requerente deverá ser notificado para vir apresentar os elementos em falta no prazo de 30 dias úteis, sob pena de rejeição liminar do pedido, nos termos do disposto conjuntamente no n.º 6 do artigo 11.º do RJUE, nas alíneas c), d), f), g), h), n), i), o) e p) do n.º 1, nas alíneas a), b), c) e d) do n.º 3 e nas alíneas b) e f), todas do artigo 11.º da Portaria n.º 232/2008, de 11 de Março, e no artigo C-1/20.º e alínea a) do n.º 1 do artigo C-1/21º, ambos do CRMP – código Regulamentar do Município do Porto.”

3 – Notificada do teor da apreciação liminar, através do ofício ..., recebido a ..., a requerente não juntou os elementos em falta no prazo indicado.

4 – A técnica do GAL, elabora a informação ..., onde propõe a rejeição liminar do pedido, com os seguintes fundamentos:

“....

3. Audiência prévia

3.1. O Requerente foi notificado para vir apresentar os elementos em falta no prazo de 30 dias úteis, no dia 14-11-2008, prazo este que terminava a 9-01-2009.

3.2. *Sucedo, todavia, que, até à presente data, o requerente não veio entregar os elementos solicitados.*

3.3. *Verificando-se, porém, que os elementos solicitados são imprescindíveis para a análise do pedido e se encontram elencados nas alíneas c), d), f), g), h), i), n), o) e p) do n.º 1, nas alíneas b), c), d), do n.º 3, nas alíneas b) e f) do n.º 4, todas do artigo 11.º da Portaria n.º 232/2008, de 11 de Março e, ainda, na alínea a) do n.º 1 do artigo C-1/21º do Código Regulamentar do Município do Porto, não procedem os argumentos invocados pelo requerente.*

4. Proposta de decisão

Em face de tudo o exposto, propõe-se que o Director do DMGUF rejeite liminarmente o presente pedido, com fundamento no facto de não terem sido apresentados os elementos elencados no ponto 2 da presente informação, ao abrigo do disposto no número 6 do artigo 11º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro”

5 – O pedido foi rejeitado liminarmente por despacho do Exmo. Sr. Director do Departamento Municipal de Gestão Urbanística e Fiscalização, datado de 2/02/2009, desconhecendo-se a data em que a notificação terá sido recepcionado pela requerente.

6 – Na mesma data do despacho de rejeição liminar é apresentado pela requerente, em resposta ao ofício indicado no n.º 3, um parecer do Gabinete Jurídico, em que é alegado estarmos perante uma situação enquadrável no âmbito do artigo 7.º, n.º 1 b), cuja análise nos foi solicitada.

Em face do solicitado e de tudo o atrás exposto, cumpre informar:

Análise jurídica

Previamente à análise do parecer apresentado pela requerente, cumpre fazer a seguinte correcção: contrariamente ao que, certamente por lapso, nele vem dito, nunca foi invocado pela Câmara Municipal do Porto que o DL n.º 555/99, de 16/12 se encontrava revogado, pelo contrário aquele diploma é sempre mencionado acrescentando-se apenas “...com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 60/2007, de 4/09”.

Passando então à análise do parecer do Gabinete Jurídico da ARS Norte, e fazendo referência ao que nele vem dito, parece-nos, pela análise dos documentos patenteados no processo, que a “questão em diferendo” não se prende com a distinção entre “operação urbanística”, prevista

na alínea b) do n.º 1 do art. 7.º do RJUE, e que, de acordo com a posição defendida, isentará a ARS Norte da licença, e “obras de alteração” e/ou “demolição” de imóvel classificado ou em vias de classificação”, situação que dependerá de prévia licença, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 4.º do mesmo diploma legal, **mas antes com a interpretação do art. 7.º do RJUE, ou seja, saber quais as operações urbanísticas promovidas pela Administração Pública que por força do mesmo estão isentas de licença.**

De facto, o legislador consagrou no art. 7.º do RJUE, um “regime jurídico especial exclusivamente aplicável às operações urbanísticas promovidas pela Administração Pública”, descrevendo nas alíneas que o consagra as diferentes situações ao qual o mesmo se aplica, em função da natureza da entidade que as promove e do tipo de operação a levar a cabo.

Acontece que, conforme muito bem é referido no parecer agora em análise, nem todas as operações urbanísticas promovidas pela Administração Pública (onde a ARS Norte enquanto Instituto Público que é se enquadra) gozam deste regime especial. No caso do Estado, cfr. alínea b) do art. 7.º do RJUE, única alínea onde poderia eventualmente caber a situação em análise, só estão isentas as operações urbanísticas relativas a equipamentos ou infra-estruturas destinados à instalação de serviços públicos ou afectos ao uso directo e imediato do público.

Mas então, qual o conceito de Estado presente na alínea b) do referido preceito legal? Lendo de uma forma conjugada as primeiras alíneas do artigo, ou seja, contrapondo a alínea b) às restantes, as quais dizem respeito a outras entidades públicas – incluindo os institutos públicos mas só àqueles expressamente mencionados – que só beneficiam daquela dispensa nas situações específicas previstas, parece-nos que deve considerar-se Estado na sua vertente de “administração pública directa”.

Neste sentido, ver a posição defendida pela autoras Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado, 2.ª Edição, Almedina, que a páginas 128 e ss, no comentário ao referido artigo 7.º, escrevem o seguinte: “Facilmente detectável se revela também a não inclusão no elenco plasmado no RJUE, das universidades públicas enquanto específicas entidades não abrangidas pela alínea c) do n.º 1 do art. 7.º, nem passíveis de integrar o conceito limitado de Estado – referido à

Administração central directa – para que aponta a alínea b) do n.º 1 do mesmo artigo, pelo que concluímos, também no âmbito temporal de aplicação do RJUE, pela submissão das obras de sua iniciativa a licenciamento ou comunicação prévia, consoante os casos.”

No mesmo sentido ver ainda João Pereira Reis, Margarida Loureiro e Rui Ribeiro Lima, Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Anotado, 3.ª Edição, Almedina, pág. 49 e ss, que em anotação ao art. 7.º referem:

“Neste artigo, o legislador entendeu por Administração Pública:

- ...
- **A Administração directa do Estado:** abrangendo os serviços integrados na pessoa colectiva Estado, sob direcção do Governo, na dependência hierárquica deste e desprovidos de autonomia, de acordo, aliás, com a Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto, pelo Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de Outubro, e pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril;
- **A Administração indirecta do Estado,** abrangendo as entidades públicas que desenvolvem, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e, em regra, financeira, uma actividade administrativa destinada à realização dos fins do Estado, *in casu* os institutos públicos, regulados pela Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto, pelo Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de Outubro, e pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril, que prossigam fins de interesse público na salvaguarda do património cultural (v.g., o Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, IP – IGESPAR, criado pelo Decreto-Lei n.º 96/2007, de 29 de Março) ou na promoção e gestão do parque habitacional do Estado (v.g. o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana - IHRU, criado pelo Decreto-Lei n.º 223/2007, de 30 de Maio), e também as **entidades públicas** que tenham por atribuições específicas a administração das áreas portuárias ou do domínio público ferroviário ou aeroportuário;
- ...
- ...

3. Importa, no entanto, ter presente que nem todas as operações urbanísticas promovidas pelas entidades *supra* referidas gozam do regime especial previsto no presente artigo.

Com efeito, tal regime especial apenas é de aplicar quando existe uma conexão entre as atribuições e competências da entidade e a operação urbanística que aquela pretende promover, de tal forma que a realização desta se configura como essencial aos fins daquela.

Daí que, por exemplo, de acordo com a alínea b) do n.º 1, sejam abrangidas pelo presente regime as operações urbanísticas promovidas pela administração directa do Estado... (sublinhado nosso)” (...)

relativas a equipamentos ou infra-estruturas destinados à instalação de serviços públicos ou afectos ao uso directo e imediato do público”.

Ou, tratando-se da administração indirecta do Estado apenas se encontram abrangidas pelo presente regime as **obras de edificação** e **demolição** realizadas na respectiva área de jurisdição e que tenham uma relação directa com a prossecução das atribuições da entidade respectiva”.

Pela leitura deste comentário facilmente se percebe que, também para estes autores, a alínea b) do preceito em análise se refere apenas à administração directa do Estado. Note-se ainda que, quando os mesmos falam de administração indirecta fazem referência a que apenas se encontram abrangidas as obras de edificação e demolição, para as quais apontam as alíneas c) e d) (institutos públicos que tenham por atribuições específicas a salvaguarda do património cultural e gestão do parque habitacional do Estado e entidades públicas que tenham por atribuições específicas a administração das áreas portuárias ou do domínio público ferroviário ou aeroportuário).

Ora, não concordando nós, pelos motivos atrás expostos, que o conceito de Estado referido na alínea b) do artigo 7.º do RJUE inclua a administração indirecta do Estado e, consequentemente, os institutos públicos, não podemos concordar que as obras que a ARS Norte pretende realizar no ..., (em zona inserida no respectivo âmbito de influência) de acordo com a prossecução das suas atribuições, art. 3.º do DL n.º 222/2007, de 29 de Maio, se encontrem isentas de licença.

Conclusão

Face ao exposto, é nosso entendimento que a ARS Norte não se encontra abrangida pela alínea b) do n.º 1 do art. 7.º do RJUE, pois não é Estado em sentido restrito “administração directa”, nem na alínea c), pois, muito embora se trate de um instituto público, não tem por atribuições específicas a salvaguarda do património cultural ou a promoção e gestão do parque habitacional do Estado, razão pela qual as obras que pretende efectuar não estão isentas de licenciamento nos termos pretendidos.

Este é, s.m.o., o nosso entendimento.

À consideração superior.

A Técnica Superior,

Luísa Meireles