

REFORMA DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO
MUNICIPAL DE OBRAS PARTICULARES:
DEC.-LEI 166/70 (*)

por Rocha Souto
Advogado em Lisboa

1 — *Estudos de direito interno e comparado que precederam e justificaram o importante diploma legal*

O problema da *regulamentação*, do *licenciamento*, da *fiscalização* da construção civil, e do *planeamento urbanístico* dos centros populacionais, reveste-se — como bem se acentua no dec.-lei 166/70 — dos mais diversos e delicados aspectos, e vem ocupando, no presente como na antiguidade, e em Portugal como em todos os países civilizados, as atenções de juristas, de técnicos, de legisladores, e de governantes, pelas implicações inerentes ao direito tendencialmente absoluto da propriedade individual.

Todos os Estados actuais se preocupam, compreensivelmente, com o estudo das modificações das condições de facto, determinadas pela progressiva evolução da vida social, e com a consequente revisão e actualização, de seus regimes de condicionamento e de licenciamento de obras.

Para tanto, não desprezam nem a história do Direito Administrativo, nem o estudo do Direito Comparado.

(*) Comunicação ao Instituto da Conferência de Lisboa da Ordem dos Advogados na sessão de 30 de Abril de 1970.

Organizado em Moscovo, há poucos meses ainda, um Congresso Internacional de Urbanismo, ali foi considerado como necessário o estudo — a vinte séculos de distância! — dos graves problemas jurídicos suscitados pela construção civil, e pelo desenvolvimento urbanístico, — na própria Roma Antiga...

Todas as modificações legislativas sobre o licenciamento da construção civil envolvem, ainda hoje — portanto — um estudo científico, preliminar e aturado, quer sobre a origem das normas vigentes, quer sobre as realidades sociais a que as mesmas noxmas se aplicam.

O Direito Administrativo, e Reforma de que nos ocupamos, não podem nem devem ser considerados como «revolucionários» por juristas mais conservadores — conforme já o vi escrito na Imprensa — pois que a orgânica administrativa deve ser encarada (como bem nos foi ensinado) «como fiel a determinadas regras, e sem fugir às constantes características da população e do meio».

O regime jurídico de licenciamento municipal de obras particulares era o constante (fundamentalmente) dos arts. 50 n. 5, 51 n. 20, 61 e seus §§ do Código Administrativo, e dos arts. 1, 2, 3, etc., do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, e demais e numerosa legislação avulsa aplicável, e constituiu sem dúvida a solução mais adequada para as realidades em causa à data das respectivas publicações, sendo agora a modificação de tais circunstâncias de facto (sobretudo pela maior complexidade da vida social, e pelo extraordinário incremento da construção civil e de suas técnicas) que determina a necessidade da nova legislação sobre o licenciamento municipal das obras particulares.

Não se trata, por conseguinte, de uma deficiência, nem de um problema meramente nacional, e tampouco ocasionado por razões de venalidade administrativa, — pois que também noutros países se está cuidando das necessárias reformas e modificações.

Últimamente, o Institut International des Sciences Administratives tem-se ocupado, por incumbência da Organização das

Nações Unidas, do estudo comparado do regime de licenciamento de obras particulares nos diversos Estados.

Ilustres representantes de numerosos países elaboraram os relatórios sobre seus regimes de direito interno, de entre os quais se destaca o documento intitulado *Le Régime actuel du permis de construire en France*, da autoria de M. A. Latournerie, auditor do Conselho de Estado Francês, relatório este muito recente (de 15 de Junho de 1969) e um dos trabalhos seguramente ponderados pelo dr. António Pedrosa Pires de Lima, autor da reforma actual portuguesa. Recentemente também, em Outubro de 1969, teve lugar em Bruxelas importante reunião do mesmo Instituto Internacional das Ciências Administrativas, em que Portugal esteve representado pelo ilustre autor do Projecto, também relator português quanto ao estudo do Regime de Licenciamento de Obras Particulares no nosso país.

Um distinto administrativista francês — a França é um dos mais representativos países europeus em matéria de construção civil — presidiu à Reunião Internacional de Bruxelas, que encarregou um ilustre professor catedrático belga, da Universidade de Liège, da elaboração de um Relatório geral do direito comparado sobre a permissão de construir.

Li atentamente o importantíssimo relatório *Le Régime actuel du permis de construire en France* — um dos mais progressivos países em matéria de construção civil — que para revelar as grandes dificuldades de que o problema se reveste, dificuldades que foi necessário superar e resolver para o Direito Português, com coragem, mas com pleno conhecimento, por parte do legislador que bem o nota no relatório que antecede o dec.-lei 166/70, e do mesmo faz parte, das dúvidas e das incertezas que se têm verificado nos demais países, frequentemente se experimentando soluções que, algum tempo decorrido, se abandonam, quer por se reconhecer que não garantem todos os interesses legitimamente em causa, quer, até, por contrariarem realidades práticas que, pela complexidade do assunto, haviam deixado inicialmente de se prever.

O dec.-lei 166/70 representa, não uma «revolucionária contes-

tação» ao Direito anterior (como já vi escrito na *Imprensa*), mas o produto de um difícil e honesto trabalho de estudo do Direito Administrativo interno, e do Direito Administrativo estrangeiro, realizado por um dos mais ilustres cultores do Direito Administrativo nacional, e com o perfeito conhecimento do condicionamento e das exigências de desenvolvimento subjacentes.

3. *O Direito Administrativo português anterior e a regra da interpretação do silêncio da Administração Pública como indeferimento tácito de providências solicitadas*

Atentando agora no direito administrativo português anterior à Reforma de que nos ocupamos, falemos da regra da interpretação do silêncio da Administração Pública como indeferimento tácito das providências solicitadas pelos requerentes.

Na verdade, um aspecto que, a meu ver, nos cumpre considerar — como juristas —, no estudo e apreciação do dec.-lei 166/70, é o de que ele constitui uma viragem importantíssima, e um notável progresso jurídico e científico, na História do Direito Administrativo português (e do próprio Direito Administrativo internacional), no que se refere ao tradicional instituto do «silêncio da Administração Pública Municipal».

O Direito Administrativo moderno não conseguiu vencer, na sua elaboração, e nos vários países, a realidade tradicional deste instituto do «silêncio do Poder Público», com profundas raízes históricas nos Direitos da Coroa. E, assim, a ordem jurídica teve de procurar garantir o exercício dos direitos individuais, quer através da interpretação do conteúdo tácito dos factos administrativos, quer mediante a atribuição (pela fixação de prazos) de determinado sentido, puramente convencional e de origem legal, ao silêncio ou inércia da Administração.

Tal sentido convencional tem sido, por via de regra, e também em todos os países, o mais favorável à Administração (como bem se compreende, no que toca ao Poder Central, pelas inúmeras responsabilidades e ocupações na prossecução dos mais altos interesses do bem comum) — e, o menos favorável aos particulares, ou seja, o da interpretação do «silêncio» (decorrido

certo prazo legal) como tácito indeferimento das pretensões solicitadas ou requeridas.

Simplemente, a problemática do «silêncio da Administração Pública», e da teoria do «indeferimento tácito» são — como bem o acentua o conhecido administrativista italiano Renato Alessi, em seu *Sistema istituzionale di diritto amministrativo italiano* — das mais delicadas e graves do direito administrativo moderno, de todos os países, com a inerente incerteza, e insegurança, dos particulares interessados, e o consequente prejuízo do próprio bem comum, que superiormente se pretendia acautelar.

O silêncio da Administração só deixa de ser relevante no sentido do indeferimento — segundo a grande regra do direito moderno anterior à presente Reforma — quando não haja a possibilidade física de expressão, ou o dever legal de uma decisão ou deliberação definitiva e executória, em determinado prazo estabelecido por lei.

Todavia, como a Administração Pública toma, por vezes, resoluções de conteúdo diverso do expresso deferimento, ou da expressa recusa, guardando silêncio sobre o objecto dos requerimentos, surge ainda, à volta da interpretação do conteúdo dos actos administrativos — e como também o nota o mesmo autor italiano —, toda a teoria dos actos «prejudiciais» (isto é, que prejudicam totalmente ou em certa medida a eficácia de um oportuno deferimento), das formalidades «essenciais» ou não «essenciais» à determinação da vontade administrativa, dos actos de «indeferimento pelo concludência de seu conteúdo», e tantas outras dificuldades do Direito Administrativo teórico e jurisprudencial.

Por seu turno, meros actos «preparatórios» podem, em certos casos, revestir a natureza de actos de indeferimento tácito «implícito», e de actos «prejudiciais».

Foi pretendendo obviar às dificuldades resultantes do silêncio da Administração Pública, no que respeita ao licenciamento de obras, que o legislador português do Código Administrativo actual perfilhou o princípio do art. 346 do C. Adm. (ora vigente para além do expressamente previsto na presente Reforma) de

que as câmaras municipais devem deliberar definitivamente sobre os assuntos que lhe sejam requeridos pelos particulares, no prazo máximo de 30 dias, contados da apresentação dos respectivos requerimentos, e que o silêncio da autarquia municipal, ou a falta daquela resolução no referido prazo de 30 dias, importa o juízo legal, e a presunção «juris et de jure» do «indeferimento tácito», com a garantia, para os particulares, do competente prazo e possibilidade de recurso administrativo contencioso, o qual, quando fundado em violação da lei, deve ser interposto, por sua vez, no prazo de 3 meses, contados da notificação da decisão expressa, ou, neste caso, da data do respectivo indeferimento tácito.

É o que resulta das disposições fundamentais dos arts. 346 e 828 do C. Adm.

Simplemente, e segundo no próprio relatório da Reforma se consigna, «sabe-se que, mormente nos concelhos onde a iniciativa privada, em matéria de construções, tomou grande incremento, as deliberações ou decisões definitivas não são, em regra», — diz-se textualmente no relatório preambular — «proferidas no prazo de 30 dias, nem será viável» — diz-se também — «que tal prazo se observe, quando o processo implica a intervenção de entidades estranhas ao município.»

Como também resulta do dec.-lei em apreciação, os particulares, informados desta notória acumulação de serviço, ou desencorajados por sucessivos entraves opostos a suas pretensões (e não desejando, como é óbvio, incompatibilizar-se com a autoridade administrativa) «salvo raras excepções, não usam do direito de recorrer contra o indeferimento tácito, continuando, findo o prazo respectivo, na expectativa de ulterior decisão favorável, o que tem por consequência» — conclui o relatório do importante diploma — «ficarem assim inteiramente desprotegidos de garantia jurisdicional contra as resoluções ilícitas que porventura venham a ser tomadas».

Por outro lado, também algumas deformações, e excessos de zelo público, criavam toda uma complexidade de «decisões preparatórias», umas «prejudiciais», e outras «não prejudiciais» à decisão final, estas irrecorríveis, — cuja discussão conten-

ciosa se tornava delicada e difícil, e objecto de questões prévias de regra nos processos de recurso administrativo, — tudo com o consequente desencorajamento da iniciativa particular, «de graves reflexos no interesse público de carácter superior às finalidades que os entraves postos pretendem salvaguardar» — como bem se consigna no já mencionado Relatório.

Para concluir esta demonstração da necessidade da Reforma actual, destes princípios do indeferimento tácito, e da escassez dos prazos, no direito administrativo, quanto ao licenciamento de obras pelas câmaras municipais, basta lembrar que, segundo estatísticas de um dos anos findos, em muitos milhares de processos de obras, pendentes, nas câmaras municipais do País, aguardando resolução em 1968 — apenas se verificaram 7 recursos, contenciosos, e salvo erro dois deles, ainda assim, declarados improcedentes, provavelmente por questões prévias...

Segundo informação do vice-presidente de uma das câmaras municipais dos subúrbios de Lisboa, ainda ali se encontram pendentes e em atraso, presentemente, cerca de 7000 processos de requerimentos de obras particulares...

A todas estas dificuldades práticas, e à protecção dos muitos milhares de proprietários, titulares de processos pendentes, e sem a garantia efectiva do recurso (pela conjugação do indeferimento tácito com a caducidade do subsequente prazo de recurso contencioso), e sobretudo com vista em todos os casos, presentes e futuros, inerentes ao próprio desenvolvimento da riqueza imobiliária nacional, — veio agora ocorrer o presente dec.-lei 166/70, tendo em vista assegurar, em termos equitativos, e benéficos para o progresso nacional, o exercício do direito de uso e fruição da propriedade individual (antigo direito de transformação na nomenclatura do Código Civil de 1867) e simplificação das formalidades municipais.

Inovação «altamente moralizadora» a qualificou — e bem — o distinto advogado dr. Artur dos Santos Vicente, em *Jornal do Contribuinte* de 20 deste mês de Abril, em que apresenta um esclarecido resumo do importante diploma de que nos ocupamos.

3. *A importante inovação de uma regra de «deferimento tácito», da necessidade de fundamentação no indeferimento, e da consulta pelos interessados dos processos administrativos de obras, notabilíssima viragem na história do Direito Administrativo português*

A notável inovação de uma regra de *deferimento tácito* nos casos de silêncio administrativo por falta de deliberações das câmaras municipais, ou por falta de decisões das entidades estranhas ao município, das quais dependa parecer, resolução, ou autorização indispensáveis ao licenciamento das obras; a da necessidade de *fundamentação do indeferimento*, pelas câmaras municipais, ou por qualquer destas entidades; e a *permissão expressa da consulta*, pelos interessados, *dos processos administrativos de obras* — constituem notabilíssima viragem na história do direito administrativo português.

O princípio agora estabelecido como regra nesta matéria, e para estas entidades (que não para o Poder Central, pelas razões de maior responsabilidade que deixei expostas), apresenta-se como favorável ao progresso económico do País, fonte de actividade e de certeza, estímulo a que os serviços municipais acompanhem o próprio crescimento do corpo social...

Este princípio da interpretação do silêncio da Administração Municipal como deferimento tácito das providências solicitadas, vigora actualmente no direito interno de outros países, quanto a esta matéria de licenciamento de obras, e o próprio direito administrativo português o admitira já, em diversas disposições menos importantes (e inclusivamente quanto ao Poder Central), tais como a do art. 55, § 6.º e a do art. 100, § 2.º, ambos do C. Adm., favoráveis às câmaras municipais em caso de silêncio ministerial.

E ainda recentemente esta regra do «deferimento tácito» foi admitida — também — no art. 2, n. 2, do dec. 46 673, de 29-11-1965, sobre loteamentos urbanos.

Lembra-me, igualmente, um distinto colega, que preceito semelhante teria sido do mesmo modo estabelecido no decreto 37 235, quanto a loteamentos na região da Cos'a do Sol.

O grande princípio — porém — era e é ainda, para as restantes matérias não incluídas no regime deste decreto 166/70 de que nos ocupamos, o da interpretação do silêncio ou da inércia administrativa como «indeferimento tácito», consoante resultava já dos arts. 346 e 552, § 3.º, ambos do C. Adm. actual, e das regras do art. 489 do Est. Func. Ultram. e do art. 53 do Regul. do S. T. Adm.

Esta nova regra do «deferimento tácito», da presente Reforma, estabelecida apenas para os casos expressamente fixados, resulta, designadamente, do disposto, por exemplo, no art. 2 n. 3; e no art. 17 n. 3, do dec.-lei 166/70; e do preceito fundamental do art. 13 do mesmo diploma, cuja disposição estabelece que «a falta de parecer, ou resolução, dentro dos prazos prescritos no artigo anterior, interpreta-se, para todos os efeitos, como consentimento».

«Disposições profundamente reformadoras» — adverte-se no próprio texto do relatório do dec.-lei em referência — «são aquelas que fixam prazos para os pareceres, resoluções, e vistorias, e estabelecem as consequências da sua inobservância».

«O princípio que se adopta» — diz-se ainda — «é o de atribuir *efeito positivo* ao *silêncio*; isto é, quando a Administração não se pronuncia dentro dos prazos fixados, interpreta-se o silêncio como *consentimento* e já não será possível decisão ou deliberação posterior em sentido desfavorável».

Segunda determinação importantíssima — lógica consequência da anterior — é a de que o *indeferimento*, mesmo *parcelar*, ou *simples condicionamento*, deve ser clara e expressamente *fundamentado*.

Estabelece, com efeito, o n. 2 do art. 15, quanto às câmaras municipais, que «as resoluções de indeferimento, ou de deferimento condicionado, serão sempre fundamentadas, mencionando *claramente* as razões da recusa, ou as condições a observar».

E o art. 9 n. 4 determina que, quanto às entidades estranhas ao município, ou de que dependa parecer ou resolução, sempre que se pronunciem desfavoravelmente, deverão o seu parecer ou decisão ser *fundamentados*.

Consequência — também — destes princípios, é a indicação

taxativa do art. 15 do dec.-lei 166/70, *dos casos* em que as câmaras municipais *podem indeferir* os pedidos de licenciamento ou de aprovação de projectos de obras particulares.

E exige-se que, sempre que o indeferimento, ou o condicionamento, se fundamentem em razões de *estética* das povoações, de *beleza* das paisagens, ou do *prejuízo* em construções e elementos considerados valores concelhios — a resolução seja fundamentada em parecer da respectiva comissão municipal de Arte e Arqueologia, caso em que, destas razões, cabe recurso hierárquico para o Ministro da Educação Nacional, a interpôr (para maior brevidade) apenas no prazo de 30 dias, e a decidir superiormente no também urgente prazo de 60 dias, interpretando-se como *indeferimento tácito* (pelas razões, já expostas, de uma maior ocupação e responsabilidade do Governo, no exercício do bem comum) o *silêncio* possível da Administração Central.

É o que se estatue na importantíssima disposição do art. 16 da presente Reforma, em que se procura garantir o legítimo interesse dos particulares, e reduzir ao mínimo a diversidade dos critérios, essencialmente subjectivos, em que se apreciem razões de natureza *estética*, de *beleza* paisagística, ou de *prejuízo* em construções e elementos naturais considerados valores concelhios.

Sempre no mesmo sentido — de uma maior uniformidade de critérios, e de justo equilíbrio entre o interesse particular e o bem comum — estabelece paralelamente a presente Reforma que, dos pareceres ou resoluções de *entidades dependentes do Governo*, quando desfavoráveis, e não hajam sido homologados pelo Ministro respectivo, cabe *recurso hierárquico* para o mesmo Ministro, a interpôr (para uma rápida e salutar definição de situações do maior interesse para o progresso do País) apenas em 15 dias após a notificação, e a decidir no prazo também urgente de 30 dias, interpretando-se o *silêncio* do Poder Central (sempre pelas razões já expostas) como *recusa* de provimento. (Veja-se o art. 14 n. 2, da actual Reforma).

E, finalmente — preceito do maior alcance para uma recíproca colaboração entre a Administração Pública e os particulares requerentes de obras — e a *expressa permissão da consulta*

dos *processos*, estabelecida fundamentalmente na disposição do art. 111, também consagrada, quanto às *vistorias*, a faculdade da consulta do respectivo *auto*, no art. 17, n. 8.

Sendo, com efeito, princípio geral do direito administrativo o do *sigilo* dos actos da Administração Pública, daqui resultava — como nos foi ensinado — que, «de uma maneira geral, todos os papéis entrados nas repartições ou nelas existentes só podem ser conhecidos dos funcionários que hajam de ocupar-se dos assuntos neles versados, não sendo permitido o exame por outros funcionários, ou pelo público».

Mesmo quando os particulares «queiram ser informados sobre assuntos pendentes nas repartições, é necessário — como também nos foi ensinado — «que os informes pedidos sejam públicos, ou quem os pede demonstre que tem legítimo interesse em obtê-los».

Destes princípios gerais resultava, ao que parece, o direito de consulta dos processos de obras pelos particulares e seus técnicos responsáveis — mas o certo é que, na falta de preceito expresso, surgia por vezes a *dúvida* (das entidades municipais) quanto à permissão da mesma consulta.

E, assim, pondo termo a eventuais situações de incerteza, e sempre com o objectivo de uma desejável colaboração entre os particulares e a Administração Pública — o actual decreto-lei veio estabelecer, *expressamente*, a *permissão* da consulta dos processos de obras, pelos respectivos interessados. «No sistema de garantias que se concede aos requerentes» — diz-se textualmente no relatório da importantíssima Reforma — insere-se «a faculdade de consultar o processo em qualquer das suas fases — para que possam prestar esclarecimentos complementares —, ou após a resolução final».

Desta maneira, o preceito deve ser encarado, não como uma forma de *fiscalização* de actos, que nem competiria a particulares, mas sim como uma importante e prestigiosa medida no sentido da efectiva *colaboração* entre os requerentes e a Administração Pública, a bem do progresso da riqueza nacional.

Excluem-se, em parte, do regime do dec.-lei 166/70, pelo art. 22, o que se refere a obras em instalações industriais de

1.ª classe; pelo art. 23, os casos de estabelecimentos hoteleiros e similares de interesse para o Turismo, e conjuntos turísticos; e, pelo art. 24, prevê-se o estabelecimento do regime de licenciamento de obras, quanto a recintos de espectáculos, ou divertimentos públicos.

No que se refere à localização, aprovação de projectos sobre instalação, ampliação, ou alterações, e respectivo licenciamento, de estabelecimentos industriais de 1.ª classe, o art. 22 estabelece em seu n. 1 que se mantém em vigor o disposto em legislação especial.

Isto, porém, sem prejuízo da sujeição (que assim se determina) na parte aplicável e com as necessárias adaptações, ao regime prescrito nos arts. 11 (faculdade de consulta de processo), 12 n. 1 e al. c) (prazo para a resolução definitiva), n. 2 e ss. do mesmo preceito (prorrogação de prazo, prazos de outras entidades, contagem de prazos e notificação de prazo ao requerente em certa hipótese), e art. 13 (princípio da interpretação do silêncio como deferimento tácito).

Modificação igualmente importante, quanto a esta matéria dos processos de obras dos estabelecimentos industriais de 1.ª classe, é a do art. 22 n. 2, que fez cessar a exigência legal (anteriormente vigente) de que o licenciamento pela câmara municipal fosse anterior à resolução dos serviços do Estado também necessária — exigência que era susceptível (como bem se acentua no relatório do dec.-lei) de tornar inoperante aquele licenciamento camarário, sempre que negativa a solução estadual, «com sacrificio inútil dos interessados, e desprestígio para os municípios» (conforme textualmente se consigna no mesmo relatório).

Em segundo lugar, e no que se refere aos processos de obras, respeitantes à aprovação, da localização, e dos ante-projectos e projectos, dos estabelecimentos hoteleiros e similares de interesse para o turismo, bem como de conjuntos turísticos — eles ficam sujeitos, segundo o art. 23 da presente Reforma, ao regime já previsto em legislação especial, e bem assim ao disposto nos arts. 11 (faculdade de consulta do processo) e 17 (vistoria necessária à utilização depois do termo da obra), com as alte-

rações dos nn. 2 a 5 do mesmo art. 23 (relativas também à vistoria e ao direito à utilização, dependente neste caso de autorização de abertura no que se refere à exploração do estabelecimento hoteleiro ou similar, autorização esta da competência da Direcção-Geral do Turismo).

Estas disposições vêm, portanto, e como bem se acentua — do mesmo modo — no relatório do dec.-lei 166/70, simplificar, ainda mais, o regime de licenciamento de obras de estabelecimentos hoteleiros e similares de interesse para o turismo, «já consideravelmente simplificado» — conforme textualmente se consigna no dito relatório — «mercê das providências constantes do dec.-lei 49 399, de 24-11-1969».

Finalmente, e em terceiro lugar, quanto ao regime de licenciamento da construção, reconstrução, adaptação, ou alteração, de recintos de espectáculos ou divertimentos públicos — estabelece o n. 1 do art. 24 desta Reforma que o Governo procederá futuramente à sua revisão, «de harmonia com os princípios do presente dec.-lei».

E o n. 2 do mesmo art. 24 preceitua que, enquanto não se proceder à revisão determinada naquele número anterior, prevalece o regime especial ora em vigor, mas sem prejuízo da aplicação de certas disposições desta Reforma, ou seja, com as necessárias adaptações, o disposto no art. 11 sobre a faculdade da consulta dos processos pelos interessados requerentes ou seus representantes; e, quanto a prazos e respectivas cominações, o preceituado nos arts. 12, 13 e 17 da actual Reforma.

Trata-se, porém, de matéria que transcende, de certo modo, o âmbito necessariamente genérico da presente dissertação — pelo que passarei, imediatamente, a um outro dos capítulos que me cumpre considerar, segundo os temas prèviamente designados, para o objectivo desta sessão de trabalhos do Instituto da Conferência.

4. *Casos de desnecessidade, e de dispensa, de licenciamento de obras*

Cumprе considerar agora os casos de *desnecessidade*, e de *dispensa*, de licenciamento de obras:

O art. 1 da Reforma, ao estabelecer quais as obras de construção civil que devem ser licenciadas, coincide, praticamente, com o que já se estabelecia nos arts. 1 § único, e proémio do art. 2, do Regulamento Geral das Edificações Urbanas vigente, aprovado pelo dec.-lei n. 38 382, de 7-8-1951.

Os §§ 1.º e 2.º deste art. 2, do Reg. G. Edif. Urbanas previam, por seu turno, a *possibilidade* da dispensa camarária de licença quanto a obras ligeiras e de pequena importância — e a actual Reforma foi expressamente mais favorável ao direito individual, prevendo (mais do que a possibilidade da dispensa) a própria *desnecessidade* de licenciamento, quanto às seguintes obras:

- as de simples *conservação*, de *reparação*, ou de *limpeza*, quando não impliquem modificação da estrutura das fachadas, da forma dos telhados, da natureza e da cor dos materiais de revestimento exterior;
- as obras situadas fora das localidades e zonas já referidas no art. 1, que consistam em construções ligeiras, de um só piso, respeitantes a exploração agrícola ou pecuária, quando implantadas a mais de 20 metros das vias públicas.

Pelo actual regime da Reforma, concede-se às câmaras municipais a determinação da dispensa de licenciamento, por disposição regulamentar camarária, de quaisquer outras obras, que, por sua natureza, ou localização, se afigurem dispensáveis do mesmo licenciamento.

É o que resulta do n. 2, alíneas *a)*, *b)* e *c)*, do art. 1 do dec.-lei 166/70.

Por outro lado, e nos termos do n. 3 do art. 1 da Reforma, — também os Ministros do Interior e das Obras Públicas poderão determinar a dispensa de licenciamento municipal, nas condições a fixar, em certos casos de autorizações de loteamento, ou de contratos com câmaras municipais, de que resultem as condições das construções a realizar, — mas sem que tal implique, todavia, e como é óbvio, a dispensa das taxas que competiriam ao licenciamento, e que assim deverão do mesmo modo ser liquidadas e pagas.

O art. 2 dispensa de licença, e bem assim de aprovação de

projecto, as obras em Monumentos e Palácios Nacionais (o que bem se compreende pela implícita idoneidade técnica dos serviços oficiais competentes), e apenas de licença (que não de aprovação de projecto), as demais construções e trabalhos dos serviços do Estado, de empresas ferroviárias, e de particulares em zonas de jurisdição portuária.

Trata-se também de uma inovação ao regime estabelecido pelo art. 14 do Regul. G. Edifs. Urbanas, que dispensava de licença municipal as obras executadas pelos serviços do Estado, que deveriam ser submetidas à prévia apreciação das respectivas câmaras municipais, a fim de se verificar a sua conformidade com o plano geral ou parcial de urbanização aprovado, e com as prescrições regulamentares aplicáveis.

Ora, da maior amplitude atribuída pelo dec.-lei 166/70 aos casos de dispensa de licença camarária de obras particulares, *algumas dúvidas podem surgir*, e que desde já se previnem, apontando *as soluções* que parecem mais adequadas.

Consoante resulta da citada alínea *a*) do n. 2 do art. 1. do mencionado dec.-lei, deixam de estar sujeitas a licença municipal as simples obras de beneficiação e reparação periódicas, impostas pelo art. 9. do Regul. G. Edifs. Urbanas, desde que em nada alterem a estrutura das fachadas, a forma dos telhados, ou a natureza e cor dos materiais de revestimento exterior, — reparação e beneficiação periódicas a que os particulares devem proceder, segundo o mesmo artigo, pelo menos uma vez em cada período de oito anos.

Todavia, deixando agora tais obras de carecer de licença, para que às câmaras municipais seja possível constatar as obras e fiscalizar o cumprimento da obrigação imposta, torna-se logicamente necessário que os proprietários participem às câmaras, antecipadamente, a data da realização das obras, o que deverá ser devidamente esclarecido, quer por interpretação normativa, quer por regulamento municipal, a elaborar à semelhança do que se prevê no art. 5 do Regul. G. Edifs. Urbanas.

Desta forma se evitará, por certo, que os proprietários, por desconhecimento camarário de obras realizadas, sejam compe-

lidos à periódica obrigação de obras, antes de decorrido o prazo dos oito anos legalmente estabelecido.

Tudo isto deve aliás entender-se sem prejuízo, como é óbvio, da possibilidade de os particulares terem de realizar obras de conservação, exigidas antes de decorridos tais períodos por más condições de salubridade, de solidez, art. 10 do citado Regul. G. Edifs. Urbanas (¹).

E, finalmente, *uma outra dúvida que poderá surgir*, e que do mesmo modo se previne é a seguinte:

Segundo o dec.-lei 166/70, certas obras deixam de estar sujeitas a licença municipal — mas impõem, em muitos casos, a necessidade da ocupação da via pública, seja com o depósito de materiais, seja com a construção de andaimes, ou de tapumes.

E, assim, poderia parecer, à primeira vista, que a dispensa de licença da obra importaria também a dispensa do pagamento das taxas devidas pela ocupação da via pública, quando determinada por tais obras.

Já vimos, porém, que nem sempre a isenção de licença importa a dispensa do pagamento de taxas — art. 1 n. 3, da actual Reforma —, sendo certo, por outro lado, que a taxa de ocupação da via pública tem carácter e regime próprios, nos termos da subsecção I, do capítulo IV, da tabela aprovada pelo dec.-lei 49 438, de 11-12-1969.

Desta forma, devem as câmaras liquidar, e os particulares pagar, salvo melhor opinião — mesmo nos casos de desnecessidade de licença de obras — as taxas respeitantes à ocupação da via pública, sempre que tal ocupação se torne necessária (¹).

Para além dos casos de desnecessidade, e de dispensa, de licença, e de aprovação de projectos, e voltando pois ao n. 1 do art. 1 da actual Reforma, a grande regra continua sendo a de que estão sujeitas a licenciamento municipal:

(¹) Esta dúvida veio a ser resolvida no sentido exposto, por circular da D. G. da Adm. Pol. e Civil, de 8-7-1970, aos governadores civis.

(²) Dúvida hoje igualmente resolvida, no sentido exposto, por circular da D. G. da Adm. Pol. e Civil, de 8-7-1970, aos governadores civis.

a) todas as obras de construção civil, de reconstrução, ampliação, reparação, ou demolição de edificações, e, bem assim, os trabalhos que impliquem alteração da topografia local dentro do perímetro urbano e das zonas rurais de protecção fixadas para as sedes de concelho e para as demais localidades sujeitas por lei a plano de urbanização e expansão;

b) as obras referidas na alínea anterior a executar em quaisquer povoações ou locais a que, por lei, ou por deliberação municipal, seja tornado extensivo o regime de licenciamento;

c) as edificações de carácter industrial ou de utilização colectiva (tais como fábricas, e gares de transportes), bem como a sua reconstrução, ampliação, alteração, reparação ou demolição, qualquer que seja a sua localização.

Esta expressão, cujo conceito a lei não define, de «edificações de carácter industrial, ou de utilização colectiva» apparecia-nos no § único do art. 1 do Regul. G. Edifs. Urbanas, no sentido de que, mesmo quando «fora das zonas e localidades» referidas no prómio do artigo em causa, tais edificações ficavam, por sua própria natureza, sujeitas às normas daquele Regulamento.

Hoje, a qualificação do carácter de «utilização colectiva» de um edificio passa a ter uma importância fundamental, nomeadamente na determinação do prazo de aprovação camarária — e, na falta de uma definição legal, creio, pela equiparação feita aos estabelecimentos industriais, quer se trate apenas de grandes instalações comerciais, ou destinadas a colectividades, com exclusão, portanto, quer das usuais casa de habitação, quer dos vulgares estabelecimentos comerciais, cuja modesta capacidade exclui um especial prazo de apreciação camarária.

Trata-se pois de um «conceito jurídico» cujo alcance se me afigura bem menos extenso do que o significado corrente e literal da expressão «de utilização colectiva», mas cujo exame submeto a discussão, se da modesta opinião exposta discordarem (*).

5. *Maior uniformidade na documentação dos processos de obras e sua instrução*

(*) Não houve discordância da mencionada interpretação proposta.

Sem me deter, pela escassez do tempo, nas múltiplas e pormenorizadas providências da actual Reforma, direi que o dec.-lei 166/70 consegue uma maior uniformidade na documentação dos processos de obras, e sua instrução, com a inerente simplificação, certeza, e segurança para os particulares, requerentes.

Fixam-se os termos do pedido de licenciamento — o qual, segundo o art. 5 n. 1, deverá ser dirigido ao presidente da câmara municipal, e dele deverá constar o nome e domicílio do requerente, bem como a indicação da qualidade de proprietário, locatário, ou mandatário.

Esclarece-se quem tem legitimidade para o formular.

Prevê-se a aprovação, pelos Ministros do Interior e das Obras Públicas, de modelo impresso, de utilização obrigatória, e uniforme para todo o País — art. 5 n. 6 — para requerer a licença, obviando à diversidade de textos, e de eventuais critérios subjectivos, ou de minutas afixadas nas câmaras e impostas por entidades municipais.

E prevê-se, ainda, cumulativamente, que o Ministro das Obras Públicas venha a determinar, em portaria, quais os elementos que deverão ser juntos, para o esclarecimento da localização, e das condições (arquitecturais e técnicas) de execução da obra (art. 5. n. 3).

Com o requerimento, em duplicado, e isento este duplicado de imposto de selo, serão juntos os elementos estritamente necessários ao esclarecimento da localização, e das condições (arquitecturais e de engenharia) da execução da obra pretendida — as quais, como observei, serão fixadas em portaria do Ministro das Obras Públicas (art. 5. n. 3).

O duplicado do requerimento, isento de selo, será devolvido ao requerente depois de — como recibo — nele se ter aposto nota, datada, do recebimento do original (art. 5. n. 4).

Os técnicos responsáveis pelos projectos e sua execução juntarão sempre — tal como já sucedia — declaração de que neles se observaram as normas técnicas gerais e específicas da construção requerida, bem como as disposições regulamentares applicáveis, designadamente sobre fundações, paredes, pavimentos e

coberturas, comunicações verticais, dimensão mínima dos apoios, iluminação, arejamento, abastecimento de água, instalações eléctricas, sanitárias, e esgotos (art. 6 n. 1).

Surge-nos aqui uma *outra dúvida*, que convém prevenir e esclarecer, salvo sempre melhor opinião, e desde já:

Tendo em atenção o elevado custo material dos cálculos de engenharia dos projectos de obras, na parte respeitante ao estudo da estabilidade das construções, e resistência de materiais, — tem sido prática corrente, no domínio da legislação anterior ao dec.-lei ora em causa, a apresentação inicial, pelos interessados, apenas do chamado projecto architectural (compreendendo plantas, alçados, cortes e memória descritiva).

E só depois de aprovado pela câmara o dito projecto architectural, é que os particulares, certos de tal aprovação e dos direitos que a mesma lhes confere, são notificados pela entidade administrativa para a junção dos cálculos de engenharia, então sujeitos ao parecer puramente técnico dos gabinetes técnicos das câmaras municipais, e seguidamente enviados por estes a deliberação em sessão de câmara, posto o que, uma vez aprovados, se procedia à çontagem de taxa, e notificação dos interessados, para o levantamento de licença, mediante o pagamento respectivo.

Ora, ao contrário daquela prática anterior, da apresentação sucessiva do projecto architectural, e dos cálculos de engenharia, parece resultar da actual Reforma do dec.-lei 166/70 (art. 5 n. 3) a necessidade da junção inicial de todo o projecto da obra, observação que também me foi directamente feita por distintos colegas, mas cuja dificuldade poderá ter, talvez, segundo se me afigura, e salvo melhor opinião, a seguinte solução jurídica e prática:

Sucedendo, efectivamente, que o diploma legal em apreciação visa a simplificar a aprovação dos projectos essencialmente ao seu aspecto architectural, e que a apresentação dos cálculos de engenharia, a ter de ser feita em todos os casos logo com o projecto architectural implicaria para os requerentes avultadíssimas despesas, com os estudos de estruturas, resistências de solidez da obra, num momento em que ainda se não sabe se vai

ser arquitecturalmente aprovada — mais consentânea me parece com o espírito da lei uma interpretação porventura extensiva de sua letra, ou, o que virá a dar no mesmo, uma interpretação oficial, no sentido de que os cálculos de engenharia também poderão ser entregues na pendência do processo, logo que notificada a aprovação — neste caso condicional em face da nova Reforma — do projecto arquitectural.

Assim, não me parece ilegal, tomando em consideração o preceituado nos arts. 8 n. 1, e 12 n. 5, do diploma em causa, que as câmaras municipais (no caso da apresentação inicial de mero projecto arquitectural) notifiquem os requerentes do licenciamento, dentro do prazo de 15 dias contados da apresentação, a que se refere o art. 8, da falta de cálculos de estabilidade, quando necessários à obra, de modo a impedirem que decorra desde logo o prazo de que as mesmas câmaras dispõem para se pronunciarem definitivamente acerca dos pedidos de licenciamento, e findo o qual se verificaria o deferimento tácito se nada resolvessem.

Em face porém, quer da declaração de responsabilidade inicialmente junta, e seu conteúdo, a que alude o art. 6, quer, ainda, e muito principalmente, do novo princípio de que o «exame dos projectos de obras incidirá especialmente sobre o aspecto exterior dos edifícios, inserção no ambiente urbano, cêrcea respectiva, e sua conformidade com o plano ou antepiano de urbanização e respectivo regulamento», consagrado no n. 1 do art. 10, nada impede — salvo melhor opinião — que se deixe de fazer a exigência dos cálculos de estabilidade, dando prazo aos particulares para a sua apresentação de modo a que possam apresentar tais cálculos subsequentemente à aprovação da parte arquitectural, ou seja, até final do processo.

Esta parece ser a atitude camarária mais aconselhável, e de maior economia, quer processual, quer para o bem público, a fim de se evitar que, na hipótese de o projecto não merecer aprovação arquitectural, os cálculos venham porventura a tornar-se inaproveitáveis, por terem de ser substituídos e realizados de novo para uma outra planta ou alçado de construção.

Aprovando, no entanto, o projecto arquitectural, à face da

nova Reforma, a câmara, ao deferir o pedido, deverá fazê-lo sob condição de serem apresentados, em prazo razoável a fixar, os cálculos de estabilidade exigidos por lei, ficando, assim, a expedição do alvará, e a execução da obra, dependentes de tal apresentação (*).

Uma outra solução, que igualmente se me afigura legal, mas sem dúvida menos prática, seria a seguinte:

O art. 12 n. 1, da actual Reforma, prevê a apresentação de projectos quer relativos à localização de novos edifícios ou de quaisquer instalações, quer relativos à construção dos mesmos.

E, assim, parece que nada impediria, legalmente, a apresentação de projecto de localização, contendo os elementos arquitecturais da obra, em separado do projecto de realização, subsequente à aprovação definitiva do primeiro, e contendo já, por sua vez, os cálculos de estabilidade e de resistência de materiais.

A primeira solução parece-me, no entanto, e como disse, a mais prática, e rápida — pelo que as submeto, a ambas, igualmente, à douda apreciação deste Instituto da Conferência.

Desta forma, certo é, também, que o actual decreto veio muito justamente conseguir, quer a maior rapidez na aprovação dos projectos e execução dos trabalhos — de interesse fundamental para o efectivo desenvolvimento da riqueza imobiliária do País —, quer uma maior uniformidade na documentação dos processos, e na respectiva instrução, perante as câmaras municipais, objectivos sem dúvida alcançados pelas disposições que, ainda que genéricamente, tive ocasião de referir.

6. *Maior confiança, e inerente responsabilização, nos técnicos autores de projectos e responsáveis pelas obras, cuja fiscalização de seus projectos e respectiva execução, sob o ponto de vista puramente técnico, passa a exercer-se no decurso da mesma execução, e não antes das obras*

(*) A solução preconizada, foi subsequentemente adoptada, também, na interpretação oficial do citado dec. lei 166/70, em circular da D. G. da Adm. Pol. e Civil, de 8-7-1970, aos governadores civis dos distritos, para comunicação aos presidentes das câmaras.

Por outro lado, nos arts. 4, 6, 8 e 10, do dec.-lei 166/70, estatue-se uma maior confiança, e inerente responsabilização, nos técnicos autores de projectos, responsáveis pelos ditos projectos e pelas obras de sua execução — cuja fiscalização oficial (quer dos projectos, quer das obras), e no que se refere ao aspecto puramente técnico (das normas técnicas de construção, cálculos de engenharia, estabilidade, e resistência de materiais) passa a exercer-se no decurso da execução, e não também antes das obras (como sucedia até agora).

Presumindo a lei — no art. 10 — a capacidade, e idoneidade, dos técnicos, legalmente indicados, para a elaboração dos projectos, estabelece que «o exame dos projectos de obras nas câmaras municipais incidirá especialmente sobre o aspecto exterior dos edificios, inserção no ambiente urbano, cêrcea respectiva, e sua conformidade com o plano ou antepiano de urbanização e respectivo regulamento (art. 10 n. 1).

E, quando a cêrcea ou altura dos edificios não esteja fixada em regulamento de plano ou antepiano de urbanização, ou em licença de loteamento, será observado o disposto no Regul. G. Edifs. Urbanas (art. 10, n. 2).

Como bem se acentua no relatório, «desde que se exige ao autor do projecto declaração de que nele se observaram as normas técnicas, gerais e específicas, de construção, bem como as disposições regulamentares aplicáveis, o exame pelos serviços restringir-se-á ao aspecto exterior do projecto, à sua conformidade com o plano ou antepiano de urbanização, e respectivo regulamento, podendo assim abreviar-se».

Pela urgente necessidade do incremento da riqueza imobiliária nacional, e rapidez na apreciação dos projectos e começo das obras (de que o País evidentemente carece), e ainda pela acumulação de projectos pendentes, incremento natural da construção civil, e (como bem se acentua no relatório da Reforma) também pela «escassez de elementos categorizados dos serviços municipais, ou dos serviços distritais de apoio às câmaras, aptos a proceder ao exame e apreciação respectivos», e consequente inconveniência de tornar extensiva à entidade municipal que aprova o projecto, «ou, pelo menos, ao técnico dos serviços,

que acerca dele se pronunciou favoravelmente», a responsabilidade por erros ou infracções regulamentares do técnico responsável da obra — «a fiscalização» — diz-se no relatório do dec.-lei — «nos demais aspectos em que se justifica» (ou seja, técnicos, para além do architectural exterior) «exercer-se-á «a posteriori», ou seja, quer no decurso dos trabalhos, podendo conduzir ao embargo, quer no final dos mesmos, em face do resultado da vistoria que terá de preceder a licença de utilização».

Isto não obsta, evidentemente, a que a Câmara Municipal possa pronunciar-se, mesmo inicialmente, sobre qualquer irregularidade técnica, visto que a apreciação prévia dos projectos incidirá, «especialmente», sobre os aspectos externos architecturais, mas não estabelece a lei que quaisquer outros aspectos, técnicos, não possam, facultativamente, ser desde logo apreciados. Se as câmaras gozam do poder de fiscalização no decurso da execução do projecto, por maioria de razão podem igualmente exercê-la na apreciação inicial.

Conforme já disse — e igualmente se acentua no relatório do dec.-lei 166/70 — «paralelamente à confiança que passa a depositar-se nos autores dos projectos, procura-se tornar mais efectiva a sua responsabilidade».

Disposição importantíssima para a determinação da competência especializada que se torna necessária no técnico (por exemplo, para obras de engenharia civil, de electricidade, de minas, de arquitectura externa ou interna, etc.) — é a do art. 4 n. 1, que estabelece que «o Ministro das Obras Públicas, ouvido o Ministro da Educação Nacional, e os organismos corporativos interessados, estabelecerá a qualificação, oficial, a exigir dos técnicos responsáveis pelos projectos, tendo em vista a categoria e o tipo das obras, e respectiva localização».

O art. 4, n. 2, estabelece (para além dos preceitos legais já existentes sobre responsabilidade civil, criminal, e disciplinar) a sanção expressa de que «aquele que subscreva projecto da autoria de quem, por razões de ordem técnica legal ou disciplinar, se encontre inibido de o elaborar ou de nele colaborar, incorre na pena de suspensão do exercício da actividade profis-

sional de seis meses até cinco anos, applicável nos termos dos Estatutos do respectivo organismo corporativo».

Nada impede que o particular interessado, como co-responsável que é pela execução architectural e técnica da obra, e pelas soluções propostas assinhe cumulativamente os projectos e memórias, com seu técnico responsável, como garantia de que são essas as soluções pretendidas, e de que tem inteiro conhecimento das mesmas.

O que a lei proíbe, severamente, aos técnicos e cumpre não esquecer em circunstância alguma, é que os mesmo técnicos (côncios da proibidade e responsabilidade de sua missão de utilidade pública) eventualmente subscrevam projectos provenientes da autoria de quem se não ache legalmente autorizado à sua elaboração, seja por razões de ordem técnica, seja por razões de ordem disciplinar.

Trata-se de uma disposição severamente moralizadora, aliás paralela às normas que há muito disciplinam — por exemplo — o exercício da profissão de advogado, como salvaguarda da seriedade, e idoneidade de profissões liberais indispensáveis ao progresso social, e que a própria lei impõe, aos particulares, como de interesse e ordem pública, para que a seus membros recorram com a necessária confiança e eficácia.

Podem os interessados assinar conjuntamente com seus advogados os articulados e requerimentos dos processos — conforme resulta das disposições dos arts. 32, 33 e 150 do C. P. C. — mas o que não pode é entregar-lhes o patrono, ou a quem a tal não esteja legalmente autorizado, a sua elaboração de carácter técnico-jurídico, tal como ao engenheiro compete a elaboração dos respectivos estudos de Engenharia.

São normas fundamentais moralizadoras do exercício da construção civil — que inteiramente se justificam, em face das considerações que sucintamente deixo expostas.

Por seu turno, estabelece, por sua vez, o n. 3 do mesmo art. 4 da Reforma, e para a mesma hipótese, uma segunda sanção, prescrevendo que «o disposto no número anterior não prejudica a faculdade de instauração de processo pela câmara municipal onde tenha sido apresentado o projecto, com vista

à aplicação da pena de suspensão da inscrição na mesma câmara pelo período de seis meses, ou, em caso de reincidência, de mais de seis meses até cinco anos».

Já observámos — anteriormente — que o art. 6 n. 1, estabelece a obrigatoriedade (que já existia) da junção da declaração de responsabilidade e perfeita observância das normas técnicas, usualmente conhecida por «Declaração de Responsabilidade Técnica», — por parte dos técnicos responsáveis pelos projectos e obras.

Ora, uma outra disposição igualmente moralizadora (mas cuja aplicação exigirá certamente a maior prudência, para que se não transforme numa limitação discricionária à intervenção dos técnicos perante as câmaras, e à sua necessária independência moral e profissional) — é a do art. 6, n. 2, o qual estabelece que «quando se verifique que o projecto da obra contraria normas técnicas ou disposições regulamentares, poderá a câmara municipal, ou, nos concelhos a que se refere a alínea a) do n. 1 do art. 3, o Presidente da Câmara, determinar que o seu autor fique inibido de apresentar novos projectos no concelho, por período de 60 dias até 2 anos, conforme a gravidade dos erros ou infracções».

Normas existem cuja interpretação não é uniforme, ou se apresenta mesmo errónea por parte de câmaras municipais (como seja a que determina o número de pisos legalmente permitido para os edifícios de habitação em «zonas históricas», em que há diversidade de pareceres), e o preceito em causa, prevendo a punição de técnicos pela própria interpretação discordante do critério camarário quanto ao direito de construir — exige o maior cuidado e prudência na sua aplicação, para que se não perca de vista o seu fim meramente moralizador.

Com efeito, não basta a simples diversidade de critério, entre a interpretação do técnico responsável pelo projecto e obra, e a interpretação atribuída pela entidade camarária, — para que se verifique o direito de punição agora estabelecido.

Vejamos um exemplo concreto:

Em determinado antepiano de urbanização, a lei estabelece que, nas «zonas históricas», a construção deve ser adequada ao

ambiente e condições locais, e que a câmara municipal «deve ter a preocupação» de que os edifícios «não excedam dois pisos».

Segundo as entidades que apreciaram esta norma até determinado momento, foi entendido, e bem, que poderia haver edifícios de mais de dois pisos (três e quatro pisos, designadamente) sempre que os mesmos não destoassem da cêrcea de outros, ou seu volume valorizasse os respectivos locais, sem que por sua altura retirassem a «vista» de quaisquer monumentos históricos ou conjuntos paisagísticos, que a «preocupação» dos dois pisos visava proteger.

Subsequentemente, porém, novos empossados passaram a considerar e atender, apenas, à parte final do preceito, de que se «deveria ter a preocupação» de que os edifícios não excedessem rés-do-chão e primeiro andar, e sustaram inclusivamente a passagem de licença, e aprovação anterior, mesmo sem quaisquer monumentos e paisagens a acautelar, tomando a obrigação como imperativa.

Ora é óbvio que, em tais casos, seria manifestamente injustificada a punição de técnicos — pela simples divergência e discordância de pontos de vista oficialmente sustentados, mas erróneos, e até prejudiciais ao desenvolvimento da riqueza imobiliária nacional.

O técnico responsável pelos projectos e respectivas obras deve manter a necessária independência de pontos de vista, sustentando, com dignidade e liberdade de consciência e de expressão, as soluções que se lhe afigurem legais e convenientes ao interesse público e particular.

O diploma legal de que tratamos, e que é o primeiro a reconhecer a carência de pessoal técnico municipal devidamente habilitado em número conveniente, — tem pelo contrário como fundamental objectivo, não uma limitação à fecunda iniciativa dos técnicos, mas uma maior dignificação, se tanto é possível, de sua actividade profissional, por via de regra tão correcta e dedicada.

Tempo houve, designadamente no direito processual civil, em que o simples facto da perda de uma acção judicial, por

não assistir ao autor, ou ao réu, o direito a que supunha ter jus, e que invocava — determinava a condenação da parte vencida logo como se houvesse má fé.

Ocorre-nos um interessantíssimo trabalho, da autoria do ilustre advogado dr. Álvaro do Amaral Barata, realizado há anos, em que nomeadamente se versava, além do mais, o estudo da posição da parte vencida, no antigo direito português, e o problema da responsabilidade pelo erro na interpretação de normas jurídicas invocadas em juízo.

Entendia-se, outrora, que a parte vencida actuava com maldade, só porque perdera em sua pretensão, ou errara na interpretação das normas legais, — mas tais concepções evoluíram progressivamente, e hoje entende-se, e bem, que não basta uma diversidade de critérios, nem um simples erro, quanto à interpretação de normas legais ou regulamentares, para que se verifique a responsabilidade e a punição de quem invoca a interpretação rejeitada.

Em conclusão, portanto, e tendo em vista, precisamente, a finalidade de garantia do interesse individual que expressamente preside à Reforma do dec.-lei 166/70, creio que esta inibição do exercício da profissão liberal perante a câmara, só em casos comprovadamente graves deverá ser decretada pela autoridade municipal. O próprio preceito se refere expressamente à «gravidade» dos erros ou infracções.

Ainda assim, — e para maior garantia de objectividade e de uniformidade de critérios — estabelece o art. 6 n. 3, que «da resolução punitiva, que será fundamentada, cabe recurso para o Ministro das Obras Públicas, a interpor no prazo de 30 dias, a partir da respectiva notificação».

O recurso será instruído (além do mais que ao recorrente interesse comprovar) com certidão ou cópia autêntica do acto recorrido, devendo, no caso de ter sido recusada, assim se declarar na própria petição; e a decisão ministerial será precedida de parecer, da secção permanente do Conselho Superior de Obras Públicas (art. 6 nn. 4 e 5).

Todas estas sanções se destinam, portanto, a uma maior garantia de idoneidade, e consequente responsabilização, e cons-

ciencialização, dos técnicos responsáveis pelos projectos e pela execução dos respectivos trabalhos.

Correspondentemente, para uma maior segurança de técnicos, particulares e entidades administrativas, e conhecimento de todas as normas de legislação complementares do Regul. G. Edifs. Urbanas, estabelece o art. 25 n. 3, que o Ministério das Obras Públicas promoverá a publicação da compilação das disposições legais a observar pelos técnicos responsáveis.

No Ministério do Interior procedeu-se, aliás, e desde logo, à preparação, de uma resenha dos numerosos diplomas legais relacionados com as edificações urbanas, a fim de ser comunicada oficialmente, por via de circulares, a todas as câmaras municipais interessadas ⁽²⁾.

7. Legislação fundamental a considerar, em matéria de construção civil particular

Sairia, evidentemente, do âmbito essencialmente genérico da planificação do presente trabalho, um estudo, ainda que resumido, de cada um dos diplomas legais que se prendem com a construção de edifícios no nosso País.

Tendo em atenção, no entanto, que o mesmo se dirige a profissionais do Direito, e com um fim fundamentalmente elucidativo, limitar-me-ei a enumerar, e com o possível rigor, as principais normas reguladoras da construção:

a. Mencionei, já, quais as disposições mais importantes do *Código Administrativo* em vigor, isto é, os arts. 50 n. 5, 51, n. 20, 61 e §§, 346 e 828.

b. Outro diploma a considerar é, como já disse também, o *Regulamento Geral das Edificações Urbanas*, aprovado pelo dec.-lei 38 382, de 7-8-1951, e alterado pelos decs.-leis 38 888, de 29-8-1952, 44 258, de 31-3-1962 e 45 027, de 13-5-1963.

⁽²⁾ A D. G. da Adm. Pol. e Civil, considerando de toda a conveniência que as câmaras municipais se encontrassem habilitadas com o conhecimento dos principais diplomas relacionados com a construção urbana, elaborou a respectiva relação, que foi comunicada aos governadores civis, para subsequente retransmissão às entidades concelhias, por officio e circular de 24-4-1970.

c. Interessam, também, sobre planos de urbanização: decs. 33 921, de 5-9-1944 e 35 931, de 4-11-1946; e art. 3 do dec.-lei 44 645, de 25-10-1962.

d. Sobre loteamentos urbanos: dec.-lei 46 673, de 29-11-1965, rectificado no «D. do G.» de 31-11-1965; e bem assim o Parecer da Procuradoria-Geral da República, no «D. do G.», 2.ª série, de 16-7-1969.

e. Relativo a licenciamentos pelas Direcções de Estradas: lei 2037, de 19-8-1949.

f. Sobre restrições ao direito de construir nas zonas das vias municipais: arts. 43 e ss., da lei 2110, de 19-8-1961.

g. Incidindo sobre licenciamento de recintos de espectáculos: dec.-lei 42 660, e decs. 43 661 e 42 662, de 20-11-1959.

h. Regulando o licenciamento de estabelecimentos industriais: dec.-lei 46 923 e 46 924, ambos de 28-3-1966.

i. Sobre o licenciamento de estabelecimentos hoteleiros e similares, e conjuntos turísticos: dec.-lei 49 398, de 24-11-1969 e dec. 61/70, de 24 de Fev.

j. Sobre obras em zonas portuárias, cumpre considerar: art. 10 do dec.-lei 32 842, de 11-6-1943, art. 5 do dec.-lei 36 976, e ainda o dec.-lei 36 977, ambos de 20-7-1948.

k. Relativo a piscinas: dec. 33 583, de 24-3-1944.

l. Sobre localização de estações de camionagem e aprovação de projectos de estações ou simples abrigos: dec. 45 537, de 21-1-1964.

n. Quanto a casas de saúde: dec.-lei 47 663, de 29-11-1967, alterado pelo dec.-lei 48 397, de 22-5-1968.

n. Relativo a obras a executar por empresas ferroviárias: dec.-lei 38 721, de 10-4-1952.

o. Sobre obras na região de Lisboa: lei 2099, de 14-8-1959 e o desp. minist. que aprova o ajustamento dos limites da área do Plano, «D. do G.», 2.ª série, de 28-11-1962.

p. Quanto a obras em zonas de servidão de monumentos nacionais e edifícios públicos: o regulamento aprovado pelo dec. 11 445, de 3-2-1926; o dec. 20 985, de 7-3-1932, arts. 26 e 45; o dec. 21 875, de 18-11-1932, alterado pelo dec.-lei 31 467, de 19-8-1941; o dec.-lei 34 993, de 11-10-1945; o art. 123 do já citado Regul. G. Edifs. Urbanas, na redacção do dec.-lei 38 888, de 28-8-1952; e o dec.-lei 40 388, de 21-11-1955.

q. Sobre obras em zonas de servidão de faróis: dec. 21 274, de 16-4-1932, publicado no «D. do G.» de 21 de Maio seguinte.

r. Sobre obras em zonas de servidão de estabelecimentos prisionais, há que considerar o dec.-lei 31 190, de 25-3-1941.

s. Disciplinando obras em zonas de servidão de edifícios escolares: dec.-lei 37 575, de 8-10-1949.

t. Quanto a obras em zonas de servidão de trabalhos e aproveitamentos hidráulicos: dec.-lei 38 508, de 14-11-1951.

u. Regulamentam as obras em zonas de servidão dos Aquedutos das Águas Livres, do Alviela, do Tejo, e seus afluentes: dec.-lei 38 987, de 12-11-1952, conforme a redacção do dec.-lei 39 185, de 23-4-1953.

- v. Sobre obras em zonas de servidão da Auto-Estrada de Lisboa a Vila Franca de Xira: dec.-lei 20 317, de 14-8-1953.
- x. Quanto a obras em zonas de servidão de linhas de caminho de ferro: dec.-lei 39 730, de 21-8-1954, art. 30.
- y. Tratam de obras em zonas de servidão militar: lei 2078, de 11-7-1955, e dec.-lei 45 986, de 22-10-1964.
- z. Sobre obras em zonas de servidão de instalações nucleares e centros de manipulação de materiais radioactivos: dec.-lei 41 400, de 27-11-1957, e dec.-lei 49 397, de 24 11-1969, art. 9.
- aa. Quanto a obras em zonas de servidão de estaleiros de construção de obras públicas: dec.-lei 43 320, de 17-11-1960.
- bb. Sobre obras em zonas de servidão de aeronáutica: dec.-lei 45 987, de 22-10-1964.
- cc. Regendo obras em zonas de servidão dos traçados ferroviários da margem Sul do Tejo, relacionados com a Ponte entre Lisboa e Almada: dec.-lei 46 788, de 23-12-1965.
- dd. Por seu turno, quando a obras no prolongamento da Ponte entre Lisboa e Almada, para Sul e para a variante da Estrada Nacional n. 377: dec.-lei 41 616, de 10-5-1958, e o dec.-lei 48 262, de 24-2-1968.
- ee. Nas obras há que considerar, também, o Regulamento-Geral dos Abastecimentos de Água (portaria 10 367), de 14-4-1943.
- ff. Sobre instalações eléctricas: dec.-lei 29-782, de 27-7-1939 (capítulos VII e VIII), rectificado no «D. do G.» de 20-9-1939; e despacho ministerial publicado no «D. do G.», 1.ª série, de 21-11-1939; o dec. 30 308, de 8-8-1940; a port. 9987, de 3-1-1942; e o dec.-lei 37 823, de 17-5-1950.
- gg. Sobre canalizações e esgotos: Regulam. Geral das Canalizações e Esgotos, port. 11 338, de 8-5-1946.
- hh. Sobre ascensores e monta-cargas: Regulam. de Segurança dos Ascensores e Monta-Cargas, dec. 28 591, de 14-5-1936.
- ii. Sobre segurança das construções contra sismos: decs. 41 658, de 31-5-1956; 40 041, de 18-11-1961; e 47 723, de 20-5-1967.
- jj. Quanto a normas de segurança no trabalho: Regulam. de Segurança no Trabalho de Construção Civil, dec. 41 821, de 11-8-1958.
- kk. Sobre solidez e estabilidade: Regulam. de Solicitações em Edifícios e Pontes, dec. 44 041, de 18-11-1961.
- ll. Sobre estruturas de aço: Regulam. das Estruturas de Aço para Edifícios, dec. 46 160, de 19-1-1965.
- mm. Regulamentando as estruturas de betão armado: decs. 47 723, de 20-5-1967; e 48 446, de 22-5-1968.
- nn. Sobre construção de supermercados: port. 20 922, de 21-11-1964.
- oo. Sobre os requisitos dos edifícios para a indústria de panificação: dec.-lei 42 477, de 29-8-1959.
- pp. Há que considerar, também, quanto à intervenção das Autoridades Sanitárias: dec. 13 166, de 28-1-1927, § 5.º do art. 9; e o dec. 14 372, de 30-9-1927, art. 4.

qq. Relativamente à *qualificação oficial para assinar projectos*: C. Adm., art. 61; dec.-lei 39 600, de 3-4-1954 (este respeitante a *zonas de protecção de monumentos nacionais e edificios de reconhecido valor architectónico*, e ao qual foi dada nova redacção pelo dec.-lei 39 847, de 8-10-1954), e ainda o dec.-lei 48 446, de 22-6-1968, sobre assinatura de projectos de obras de *betão armado*.

rr. Muitas outras *disposições especiais* se aplicam, ainda, a determinadas construções urbanas (que por vezes são esquecidas pelo respectivos técnicos), de que me ocorre destacar, de entre as mais importantes as *Normas a observar nas ampliações de Casas Económicas*, nos processos prévios perante o respectivo Ministério, aprovadas por despacho ministerial das Obras Públicas e das Corporações e Previdência Social, de 17-2-1965.

Esta é portanto, a traços largos, a legislação mais importante em matéria de condicionamento e de regulamentação da construção civil particular em Portugal.

Apesar de abundante, toda esta multiplicidade normativa se revela, ainda assim, sujeita a constantes aperfeiçoamentos e actualizações, determinados pelo ritmo cada vez mais rápido da vida moderna, a pontos de regulamentos fundamentais — como o Regulamento Geral das Edificações Urbanas — carecerem já, actualmente, de novas revisões, por exemplo quanto à previsão da largura das ruas e avenidas, em função do trânsito e do estacionamento de veículos automóveis particulares, problema que não se punha com a mesma acuidade aquando da respectiva publicação.

8. *Melhor coordenação, nos casos de intervenção de diversos serviços, para a permissão de realização de obras, com grande simplificação de formalidades*

Nos casos em que se torna necessária a intervenção de diversos serviços estranhos ao Município, para a obtenção de pareceres e resoluções que sejam indispensáveis por força da lei à permissão das obras — passa a haver uma melhor coordenação na tramitação processual, com grande simplificação de formalidades, uniformização de diligências, e estabelecimento de proveitosos prazos, como tudo resulta dos arts. 9 e 12 da presente Reforma.

Dispõe o art. 9, fundamentalmente e em resumo, que, quando a aprovação camarária do projecto de localização ou de execução da obra esteja sujeita a parecer, autorização, ou aprovação do mesmo projecto por parte de outras entidades, estranhas ao município, deverão ser juntas ao requerimento de licenciamento tantas cópias do projecto, quantas entidades tenham de sobre ele pronunciar-se, bem como os demais elementos porventura exigidos nos diplomas especiais applicáveis ao caso concreto, ou em instruções transmitidas para o efeito às câmaras municipais.

Nos termos do art. 8, nn. 1 e 2, presume-se legalmente que os pedidos de aprovação de projectos estão devidamente instruídos se, no prazo de 15 dias após a data em que for recebido o requerimento, o requerente não tiver sido notificado de deficiências que porventura se verifiquem. E, se houve necessidade de intervenção de entidades estranhas ao município, igual presunção só terá lugar decorridos 30 dias após o recebimento do processo pela câmara municipal.

Por seu turno, estabelece o art. 9, n. 2, que, se a falta for dos duplicados, deve a câmara que receber o projecto notificar o requerente da deficiência no prazo de 15 dias a contar do recebimento, para a junção das cópias que faltarem, devendo esta junção ser feita no prazo de 15 dias, a contar da data da notificação.

Disposição importantíssima, de manifesta economia processual, e de melhor coordenação, nos casos de intervenção de diversos serviços estranhos ao município, para a aprovação de projectos — é a do n. 3 do citado art. 9 da actual Reforma, que estabelece que a iniciativa da intervenção e parecer ou resolução dessas entidades passa a ser promovida pela entidade instrutora do processo que é a câmara, e não pelos particulares.

Os particulares dispersavam anteriormente a sua actividade, e perdiam escusadamente o seu tempo, em múltiplas diligências perante diversas entidades officiais — no sentido de instruírem seus processos camarários.

Isto redundava numa apreciável perda para a efficácia e economia processual, e sobretudo para a realização dos traba-

lhos — e, assim, o art. 9, n. 3, veio estabelecer que «compete aos serviços municipais promover que se pronunciem as entidades cujos pareceres ou resoluções condicionem a resolução definitiva da entidade licenciadora, remetendo-lhes a documentação necessária, logo em seguida ao seu recebimento, por officio registado, com aviso de recepção, ou mediante protocolo.»

E, como já tínhamos visto, «se qualquer das entidades ouvidas se pronunciar desfavoravelmente, deverá o parecer ou decisão ser fundamentado» (art. 9, n. 4).

Ainda sob este aspecto, da economia, e da maior comodidade para os requerentes — citarei a também importante disposição do art. 7, nn. 1 e 2, em que se prevê, quer o requerimento de licenciamento do projecto de localização, quer o requerimento do licenciamento architectural e técnico da obra pretendida.

Como a aprovação da localização envolve já uma primeira decisão constitutiva de direito, esta aprovação representa notável economia e segurança para o particular requerente, que só mandará prosseguir nos projectos e inerentes gastos e documentação, depois de autorizado à pretendida localização do novo edificio, nos casos em que a autorização de localização possa parecer mais segura e conveniente.

Com efeito, estabelece o art. 7 que, «quando a localização dos edificios dependa de autorização, pode o interessado solicitá-la à câmara municipal ou, por intermédio desta, à entidade competente para conceder, antes de elaborado o referido projecto, instruindo o pedido com os elementos necessários»; e que «nos casos a que se refere o número anterior, considera-se applicável o disposto nos nn. 2 a 4 do art. 5, e no n. 3 do art. 9» — isto é, o particular deve obedecer às normas sobre legitimidade, duplicado, averbamento por substituição do dono da obra, e a câmara deve promover que se pronunciem as demais entidades eventualmente necessárias...

Todas estas disposições representam, portanto, um notabilíssimo progresso na regulamentação do processo do licenciamento municipal das obras particulares.

9. *Estabelecimento de prazos para os pareceres, resoluções, e vistorias, com as inerentes prescrições sobre responsabilidade dos respectivos funcionários*

Medida fundamental desta Reforma é a do estabelecimento de prazos *legais* mais *amplos e adequados* para as decisões e deliberações municipais sobre projectos de obras, e bem assim para os pareceres, resoluções e vistorias de serviços municipais ou estranhos ao município, com as inerentes prescrições sobre responsabilidade dos respectivos funcionários.

Os prazos de decisão e de deliberação municipais passam, do anterior regime de 30 dias — art. 346 do C. Adm. — para os seguintes e mais amplos limites:

a. Sobre projectos de obras, *do Estado* (quando sujeitas a projecto, conforme expliquei), de *empresas ferroviárias, e de entidades particulares e zonas de jurisdição portuária* — todos isentos de licença municipal — 30 dias a contar do recebimento camarário do officio de sua remessa às câmaras municipais (art. 2, n. 3); e da recusa de aprovação cabe recurso para o Ministro das Obras Públicas, no curtíssimo prazo de 15 dias apenas, dado o evidente interesse público da decisão quanto a tais obras (art. 2, n. 4, disposição também do maior alcance);

b. Sobre *localização de obras particulares*, 45 dias;

c. Sobre licenciamento de *novas edificações, ou alteração da estrutura das existentes*, 60 dias;

d. Sobre licenciamento de obras de *carácter industrial, ou de utilização colectiva*, 90 dias;

e. Sobre *quaisquer outras obras*, 30 dias.

É o que tudo resulta do art. 12, da actual Reforma.

Já há pouco acentuei qual o alcance que se me afigura dever atribuir-se à expressão «edificações de utilização colectiva», para as quais a Reforma atribui o prazo máximo de decisão ou deliberação municipal: este conceito apparecia já no art. 1, § único, do Regul. G. Edifs. Urbanas, e deve querer significar «edificações com características especiais, e particularmente aquelas que sejam occupadas ou frequentadas por grande número de pessoas», como também resulta do art. 51 do mesmo Regulamento.

Estabelece, efectivamente, o art. 1, e seu § único do Regul.

G. Edifs. Urbanas, quanto às edificações de carácter industrial ou de utilização colectiva:

«Art. 1 — A execução de novas edificações ou de quaisquer obras de construção civil, a reconstrução, ampliação, alteração, reparação ou demolição das edificações e obras existentes e bem assim os trabalhos que impliquem alteração da topografia local, dentro do perímetro urbano e das zonas rurais de protecção fixadas para as sedes de concelho e para as demais localidades sujeitas por lei a plano de urbanização e expansão subordinar-se-ão às disposições do presente regulamento.

§ único — Fora das zonas e localidades a que faz referência este artigo o presente regulamento aplicar-se-á nas povoações a que seja tornado extensivo por deliberação municipal e, em todos os casos, às edificações de carácter industrial ou de utilização colectiva.»

E o art. 51 do mesmo Regulamento Geral parece interpretar o que sejam efectivamente edificações de utilização colectiva, quando dispõe:

«Art. 51 — Nas edificações com características especiais, e particularmente naquelas que sejam ocupadas ou frequentadas por grande número de pessoas e nas de grande desenvolvimento em planta, o número e natureza das escadas e dos meios de comunicação vertical, bem como a sua distribuição, serão fixados de modo que seja fácil utilizá-los em todas as circunstâncias.»

Quando, na lei, se faz referência a edificações de utilização colectiva, e se atribui um maior prazo, às câmaras municipais, para a apreciação dos respectivos projectos, apenas se tem em vista, por certo, o tipo de edifícios e obras destinadas a comportar eventual e simultâneamente grande número de pessoas, cuja segurança se torna necessário prever e acautelar.

f. Para as edificações *de habitação e de rendimento* do tipo corrente — designadamente com os estabelecimentos comerciais normais, e com dois a três fogos, apenas, por cada piso — o prazo de aprovação deverá ser o de 60 dias — isto é, igual a duas vezes o anteriormente vigente, do Código Administrativo.

g. Para o parecer da *autoridade sanitária*, o prazo é actualmente fixado em,

— quanto a *novas edificações*, 20 dias;

— e quanto a *obras industriais* ou de *utilização colectiva*, 30 dias.

h. Para o parecer, *autorização*, ou *aprovação*, de *outras entidades*,

estranhas ao Município.

- sobre localização de obras, 45 dias;
- sobre licenciamento de edifícios usuais, 45 dias;
- sobre licenciamento de edificações industriais, ou de utilização colectiva, 60 dias;
- sobre quaisquer outras obras, 30 dias.

(Veja-se, para um maior rigor de expressão, o disposto no art. 12, n. 4, do dec.-lei 166/70).

Os prazos camarários podem ser *prorrogados*, por despacho fundamentado do presidente da câmara, *antes* de terem expirado:

- sobre licenciamento de novas edificações usuais, até 90 dias;
- sobre licenciamento de construções industriais, ou de utilização colectiva, até 120 dias. (Art. 12, n. 2).

Disposições altamente reformadoras são — como disse — as do art. 2, n. 3 e do art. 13, n. 1, segundo as quais, em resumo, a *falta de parecer ou resolução*, dentro dos prazos prescritos no actual diploma se interpreta, por força da lei, e para todos os efeitos, como *consentimento*.

No caso de deferimento tácito de requerimento já apresentado em processo pendente, ou de pretensão formulada depois da vigência da nova Reforma, a câmara municipal não pode deixar de passar o respectivo alvará, ou de proceder officiosamente à contagem da taxa da competente licença, e aviso ao requerente para o respectivo pagamento e levantamento.

De outro modo, frustrar-se-ia, pela inércia administrativa, o próprio objectivo do importantíssimo diploma legal — pois que, se o particular fosse compelido a requerer, de novo, a passagem do alvará, ou a contagem da taxa e passagem da licença, sobre tal requerimento teria de incidir uma nova e injustificada apreciação, porventura desfavorável ao requerente, e em qualquer caso ilegal em face do deferimento tácito da pretensão.

Como bem se consigna, quer no relatório do dec.-lei 166/70, quer no disposto no art. 13, n. 2,

«o princípio que se adopta é o de attribuir *efeito positivo ao silêncio*; isto é, quando a Administração não se pronuncia dentro dos prazos fixados, interpreta-se o silêncio como consentimento, e já não será possível decisão ou deliberação posterior em sentido desfavorável», e a entidade licenciadora não pode recusar a emissão de alvará nos termos requeridos, sempre que se verifique o deferimento tácito, e se mostrem pagas as taxas devidas».

Deferida tácitamente uma pretensão de licenciamento, a entidade respectiva deve officiosamente proceder à contagem da taxa de licença, e avisar o requerente para proceder ao seu pagamento, sem necessidade de novos pedidos e prazos.

O prazos camarários referidos podem — todavia, e como disse — ser legalmente prorrogados, mas tal prorrogação tem de fazer-se, nos termos do disposto no art. 12, n. 2, de modo a que seja notificada ao requerente antes de expirados os referidos prazos.

Além da possibilidade da prorrogação, fundamentada, podem os prazos das câmaras municipais vir a ser, efectiva, e praticamente, ainda mais amplos, pois que a sua contagem se fará de diversas maneiras, consoante diversas hipóteses:

- a partir da entrada do requerimento;
- a partir da junção de documentos que for ordenada no prazo de 15 ou de 30 dias — dos arts. 8, nn. 1 e 2; e 9, n. 2;
- e, nos casos em que a resolução camarária dependa de parecer ou resolução de outras entidades estranhas ao Município, os prazos da decisão ou deliberação municipal contam-se:
 - a partir do dia em que tiver sido recebido pela Câmara o último dos elementos de tais entidades externas;
 - ou a partir do termo do último prazo de tais entidades, em caso de silêncio dessa única ou última entidade.

Simplemente, os prazos camarários consideram-se reduzidos de um terço sempre que as câmaras beneficiem da contagem em função dos prazos das entidades externas.

Tudo isto facilita, como é óbvio, o exercício da função municipal do licenciamento.

Sobre *prazos e sua contagem* regem o art. 12, nn. 1 a 7.

Já vimos que as câmaras municipais devem solicitar o parecer ou resolução das entidades estranhas ao município logo

que recebam do particular os elementos indispensáveis, e que tal solicitação se faz por via de registo e aviso de recepção, ou de protocolo (art. 9, n. 3).

A entidade externa começa a contagem do seu prazo com a recepção — de modo que a câmara fica sabendo quais os termos dos prazos das entidades ou entidade a quem solicitou resolução ou parecer.

Assim, os serviços municipais devem, por força da actual Reforma, notificar os particulares requerentes quer do dia em que termina o último prazo da última entidade externa (que só a câmara conhece por via do aviso de recepção, ou do protocolo), quer dos pareceres desfavoráveis (expressos) que comprometem o prosseguimento do processo. Veja-se o art. 12, n. 7.

Trata-se de uma prescrição a que preside um evidente espírito de simplificação e de justiça, em tudo semelhante à cuidada tramitação que no mais resulta também da actual e claríssima Reforma.

Ainda em matéria de prazos, profundamente disciplinadora tem de considerar-se, finalmente, a disposição do art. 17 do dec.-lei a que nos referimos, em que se estabelece o prazo de 45 dias para as vistorias necessárias à utilização dos edifícios sujeita a licença.

Estas vistorias, quando nelas hajam de intervir outras entidades, passa a realizar-se conjuntamente com a presença das entidades municipais e sempre por iniciativa das câmaras, que são — como já disse — a entidade pròpriamente «instrutora» à qual cabe a iniciativa de todas as diligências legalmente necessárias.

A falta da vistoria no prazo legal, considera-se autorização de ocupação — e implica a contagem oficiosa da competente taxa, e aviso ao particular para o pagamento respectivo, e passagem do inerente alvará, sem mais requerimentos.

Não sei se, na prática, se processa taxa de vistoria, e taxa de licença de habitação, como agora me parece dever resultar do disposto no art. 17 da actual Reforma, ao estabelecer no seu n. 2 que, «se o requerente não tiver satisfeito desde logo as taxas devidas, será notificado, até ao 5.º dia posterior àquele

em que for recebido o requerimento para efectuar o pagamento», e, no seu n. 4, que «a câmara municipal é obrigada a expedir o alvará de licença logo que se verifique direito à utilização».

Em suma: as disposições do art. 17 revestem-se da maior importância quanto a esta matéria de vistorias, e de licença de ocupação — e lamento que a escassez do tempo me não permita um mais pormenorizado e rigoroso exame daquelas disposições.

Disposições profundamente moralizadoras — respeitantes à responsabilidade, ao elevado sentido do cumprimento do dever e perfeita consciência da importância de carácter nacional do funcionalismo administrativo — são as que estabelecem severas sanções para os casos de inércia e de negligência no cumprimento das respectivas funções, ou na realização dos estudos, pareceres, vistorias, e resoluções de que dependa a decisão final dos pedidos de licenciamento de obras.

Assim, são de citar, designadamente, os preceitos dos arts. 16, n. 4, 17, n. 7, e 18 — este no sentido de que «constitui negligência grave deixar de promover que os pareceres e resoluções respeitantes a processos de localização, de licenciamento, ou de utilização de obras, sejam emitidos ou proferidos dentro dos prazos fixados neste diploma», e o art. 17, n. 7, relativo às vistorias, no sentido de que «a falta de homologação dentro dos prazos fixados no número anterior faz incorrer o responsável pela omissão na obrigação de indemnizar o interessado pelas perdas e danos resultantes da demora.»

Já se aventou — com base na redacção do art. 18, (em que se não faz referência à obrigação de indemnização de perdas e danos pela negligência), em confronto com o § 2.º do art. 346 do C. Adm. (que, no recurso administrativo contencioso, previa possibilidade de o juiz auditor condenar solidariamente os membros responsáveis pela abstenção, nas perdas e danos causados) — que o actual art. 18 não envolverá isenção de responsabilidade por perdas e danos.

Trata-se de uma interpretação, a meu ver, injustificada, pois, não só o art. 18 considera a inércia «negligência grave», e portanto fundamento de responsabilidade, como ainda, o art. 17 é expresso em referir tal responsabilidade por perdas e danos

até para o caso da negligência na simples homologação de vistoria, e o art. 16, n. 4, é igualmente explícito quanto a tal responsabilidade civil, mesmo para os funcionários culpados de indeferimento tácito, que não tenham levado o recurso hierárquico à decisão ministerial ali prevista.

Tendo em consideração, porém, que a presente Reforma se encontra publicada faz hoje precisamente quinze dias, não admira que, na falta de estudos publicados sobre o importante problema, e sendo este o primeiro trabalho de apreciação e de discussão do importantíssimo diploma legal, sob o seu aspecto jurídico-administrativo, a interpretação do dec.-lei 166/70 se revista (em questões de mero pormenor, que não nas suas directrizes fundamentais) daquelas dificuldades iniciais que são comuns a todas as leis, decretos, e regulamentos...

Tal não diminue em nada, evidentemente, o extraordinário valor da oportuna, claríssima, e corajosa Reforma.

10. *Definição taxativa dos fundamentos que poderão determinar a recusa de licenciamento, ou de aprovação de projectos, e maior garantia de legalidade pela determinação da necessidade de fundamentação dos indeferimentos*

Nos termos do art. 3, n. 1, a competência para conceder licenças de obras pertence, nos Concelhos de Lisboa e do Porto e nos concelhos urbanos de 1.^a ordem, ao presidente da câmara municipal, ou, por delegação deste, ao vice-presidente; e, nos demais concelhos, à câmara municipal, ou, por delegação desta, ao presidente da câmara.

Nos concelhos de Lisboa e Porto poderá o presidente da câmara delegar a sua competência no director de serviços que superintenda nas Edificações Urbanas, salvo no que respeita a obras de construção, reconstrução, ou ampliação de edifícios.

Com autorização do presidente, podem os directores de serviços subdelegar nos chefes de divisão, ou de repartição, a competência que por aquele lhe tenha sido delegada.

Através destas entidades, competentes para cada caso, a câmara municipal só poderá indeferir os pedidos de licencia-

mento ou de aprovação de projectos — em hipóteses taxativamente fixadas, e enumeradas.

Com efeito, a actual Reforma (para uma maior certeza, e segurança nos casos concretos) procedeu à definição taxativa dos fundamentos que poderão determinar a recusa de licenciamento, ou de aprovação de projectos, sejam eles de mera localização, ou de execução de obras.

Conseguiu-se, assim, uma maior garantia de legalidade — completada pela determinação legal da obrigatoriedade de clara e expressa fundamentação, nos indeferimentos.

Assim, segundo o art. 15, n. 1, a câmara municipal só poderá indeferir os requerimentos apresentados, sob algum dos seguintes fundamentos:

- a) Inconformidade com plano ou ante-plano de urbanização, total ou parcial, ou respectivo regulamento, em vigor à data do pedido;
- b) Falta de arruamentos e redes públicas de água e saneamento, em zonas sujeitas a plano, quando se trate de novas edificações;
- c) Em áreas sujeitas a loteamento — falta de licença de loteamento, ou inconformidade com as regras do mesmo;
- d) Desrespeito de normas legais ou regulamentares relativas a construção;
- e) Trabalhos susceptíveis de afectar a estética das povoações ou a beleza das paisagens;
- f) Prejuízo para construções ou elementos naturais, considerados valores concelhios.

As resoluções de indeferimento ou de simples deferimento condicionado — serão sempre clara e expressamente fundamentadas; e a câmara municipal notificará atempadamente os requerentes destas resoluções definitivas sobre pedidos de licenciamento de obras (art. 15, nn. 1, 2 e 3).

Como já disse — e tendo em atenção o carácter por vezes subjectivo das decisões sobre prejuízo estético, afectação da beleza de paisagens, e possibilidade de diminuição de valores concelhios — o dec.-lei 166/70 estabelece que os indeferimentos ou condicionamentos por tais motivos, serão sempre fundamentados em parecer da Comissão Municipal de Arte e

Arqueologia. Dedes cabe recurso não contencioso para o Ministro da Educação Nacional, a interpor através da Direcção-Geral do Ensino Superior e das Belas-Artes, no prazo de 30 dias após a notificação (art. 16, n. 1).

Aos termos deste recurso se referem os nn. 2, 3 e 4, do mesmo art. 16, que contêm disposições do maior interesse: o recurso será submetido a decisão ministerial definitiva a proferir no prazo de 60 dias, interpretando-se o silêncio da Administração Central (uma vez mais e pelas razões expostas) como indeferimento.

E já vimos — também — como este art. 16, n. 4, estabelece claramente a responsabilidade civil dos funcionários eventualmente negligentes na tramitação do processo para a decisão ministerial no referido prazo.

11. *Atribuição às câmaras municipais de meios legais e eficazes para repressão de eventuais procedimentos abusivos dos particulares*

As câmaras municipais, competentes para o licenciamento dos projectos de obras, atribuem-se os meios legais e eficazes para a repressão de possíveis procedimentos abusivos dos particulares.

Estabelece, em primeiro lugar, o art. 19, que «independentemente da faculdade de embargar obras conferida por lei a entidades estaduais, deverão ser embargadas pela câmara municipal as obras executadas sem licença, sempre que a ela estejam sujeitas, bem como as que forem executadas com violação das normas ou disposições a que alude o n. 1 do art. 6, ou seja, normas técnicas gerais e específicas da construção.

Por outro lado, e além das normas tendentes à maior responsabilidade dos técnicos — e que já apreciámos — estabelece o art. 20 a possibilidade de multa de 10 000\$ a 50 000\$, e prisão correccional de 15 dias a três meses para os proprietários que desrespeitem os embargos ordenados ao abrigo do art. 19, por ilegalidade de construção, provenha ela da falta de licença,

ou da infracção das normas estabelecidas, sobre a construção civil.

Como bem se acentua no próprio relatório que precede o actual regime vigente, da presente Reforma,

«em contrapartida das normas que garantem o respeito pelos direitos, pelos legítimos interesses, e pela comodidade dos administrados, impõe-se, por parte destes, respeito pelos interesses públicos que à Administração compete salvaguardar.

«Segundo o regime vigente» — explica-se, ainda, textualmente — «as Câmaras Municipais podem — e devem — ordenar a suspensão dos trabalhos executados sem a autorização necessária, ou que não se conformem com os termos da autorização concedida e do projecto aprovado. Cumpre-lhes também ordenar a demolição sempre que a legalização dos trabalhos não tenha sido pedida no prazo fixado, e em todos os casos em que a legalização não se considere viável. Isto, claro, para além das multas em que incorrem os transgressores».

«As câmaras municipais dispõem, assim, de meios legais, eficazes para reprimir procedimentos abusivos.

«Entendeu-se, porém, dever agravar» — com multa e prisão — «a responsabilidade pelo prosseguimento das obras embargadas, procurando desencorajar a atitude daqueles que, supondo que a Autoridade venha a sentir-se inibida de usar do direito de as fazer demolir, pela repercussão pública da medida, não hesitem em desatcar a ordem de suspensão».

Trata-se, pois, de preceitos decididamente moralizadores — e disciplinadores da conduta de cada um, dentro do mais elevado conceito de boa ordem, e progresso social.

12. *Consequências da Reforma nos casos pendentes*

Vimos — no início da presente dissertação — como, segundo estatísticas de um dos anos findos (e não obstante o grave problema da emigração e da consequente falta de construção e de mão de obra) — se verificava já então, a acumulação nas câmaras municipais de muitos milhares de processos de requerimentos de obras, pendentes, aguardando informações, pareceres, estudos urbanos, e tantas diligências de instrução, frequentemente «eternizadas» pela manifesta acumulação do serviço municipal.

«Sabe-se — diz-se, como observámos, no relatório do desassombrado decreto-lei — «que, mormente nos concelhos onde a iniciativa privada, em matéria de construção, tomou grande incremento, as deliberações ou decisões definitivas não são, em regra, proferidas dentro do prazo, de trinta dias», e que «nem será viável que tal prazo se observe, quando o processo implica a intervenção de entidades estranhas ao município».

Assim, para os casos pendentes de uma resolução final expressa, decorreu por via de regra, quer o prazo do indeferimento tácito, quer inclusivamente o prazo de caducidade do inerente recurso directo de anulação, pois que os particulares preferem esperar com o mais grave prejuízo, a recorrer sujeitando-se ao «ressentimento» dos componentes das câmaras, já sobrecarregados com os inerentes serviços municipais.

«Os interessados» — acentua-se no referido relatório —, salvo raríssimas excepções, não usam do direito de recorrer contra o indeferimento tácito, continuando, findo o prazo respectivo, na expectativa de ulterior decisão favorável, o que tem por consequência, na maioria dos casos, deixarem caducar o direito ao recurso, ficando, assim, inteiramente desprotegidos de garantia jurisdiccional contra as resoluções ilícitas que porventura venham a ser tomadas.

Perante esta situação de pendência — que, há anos, já atinja a gravíssima cifra exposta, aguardando decisão final expressa — decidi a actual Reforma, em seu art. 25, criar um regime de transição e de urgência, aplicável a tais casos anteriormente já sem qualquer garantia jurídica, e sujeitos, por isso, às decisões ilícitas que porventura viessem a ser tomadas.

Tendo em atenção, porém, que essa dita pendência se vinha verificando, com os piores resultados para a Economia Nacional, em certos casos desde há muito tempo — a actual Reforma determinou que, para os casos pendentes, seria de aplicação imediata, sem «vacatio legis», e contada desde a própria data da publicação do diploma, a garantia dos prazos estabelecidos, e da interpretação do silêncio da Administração Municipal, decorridos estes, como tácito deferimento das pretensões solicitadas.

Assim, as câmaras municipais, nos casos em que entendam necessárias, por disposição legal, a informação, resolução, ou

parecer, de entidades estranhas ao município, que ainda se não tenham pronunciado — deverão solicitar desde logo tais resoluções ou pareceres, e notificar os interessados de qual o termo do último dos prazos daquelas entidades externas.

Decorridos, desde 15 deste mês de Abril, os prazos normais de 60 dias, para os projectos de edificações normais; ou de 90 dias, para os projectos de construções de natureza industrial ou de utilização colectiva (e se as câmaras municipais não notificarem, entretanto, os requerentes, no prazo para a junção de documentos ou duplicados, 15 e 30 dias; ou no prazo para a prorrogação; ou, ainda, de prazo respeitante às outras entidades externas) considera-se o processo pendente como deferido de forma tácita, e cumpre à entidade municipal proceder ao cálculo da taxa, a avisar os interessados para o pagamento da respectiva licença e levantamento de alvará.

O art. 25 refere-se, também, aos processos pendentes nas Direcções de Estradas dos diversos distritos, para a obtenção de licenças de obras junto das estradas dependentes do Ministério das Obras Públicas.

Segundo o art. 21, o disposto no art. 9, que confere às câmaras a instrução dos processos de licença, e a iniciativa da promoção de diligências junto de outras entidades externas ao município, aplica-se às obras sujeitas a licenciamento pelas Direcções de Estradas Distritais, sem prejuízo — como é óbvio — da obrigação do pagamento das taxas que forem devidas ao Estado, cuja cobrança deverá preceder a concessão de alvará pela câmara respectiva.

Ora, segundo o regime transitório do art. 25, os processos já pendentes para licenciamento das Direcções de Estrada prosseguirão os seus termos até final ainda segundo o regime prescrito na lei 2037, de 19-8-1949, sem prejuízo da aplicação, com as necessárias adaptações, do preceituado nos arts. 12 a 14, e no n. 2 do art. 15 da actual Reforma (faculdade de consulta do processo, prazos de resolução, deferimento tácito, e recurso hierárquico; e razões taxativas de indeferimento).

Pela mesma razão de urgência, também a contagem de prazo se fará a contar da data de 15 do corrente mês de Abril, ou

seja, da própria publicação deste dec.-lei n. 166/70.

Pela sua importância, e transparente sentido de justiça, e de defesa dos mais altos fins de interesse individual e colectivo — termino este aspecto final do dec.-lei 166/70 com a transcrição do próprio e claro texto do referido art. 25:

«Art. 25 (transitório) — 1. O disposto neste diploma aplica-se aos processos pendentes, cotando-se, porém, a partir da sua publicação, os prazos fixados nos arts. 12, 14, 16 e 17.

2. Os processos pendentes nas Direcções de Estradas distritais prosseguirão os seus termos até final segundo o regime prescrito na lei 2037, de 19-8-1949, sem prejuízo da aplicação, com as necessárias adaptações, do preceituado nos arts. 11 a 14 e no n. 2 do art. 15 deste dec.-lei, bem como do disposto no número anterior, no que respeita à contagem dos prazos referidos no art. 12.

3. O Ministério das Obras Públicas promoverá, dentro do mais curto prazo de tempo, a publicação da compilação das disposições legais a observar pelos técnicos responsáveis dos projectos de obras e sua execução».

13. *Consequências da actual Reforma no incremento dos trabalhos de elaboração e revisão de planeamentos urbanísticos*

Um dos mais graves e complexos problemas do mundo moderno é o da elaboração, e designadamente da revisão de planeamentos urbanísticos.

Enquanto nas cidades antigas, a vida se processava segundo uma simplicidade correspondente ao carácter elementar das próprias técnicas humanas, aglomerando-se os arruamentos sem condições de higiene, e propositadamente estreitos, sinuosos, e labirínticos, até por necessidade da defesa militar dos aglomerados citadinos, cingidos de muralhas — na vida contemporânea há que ter em atenção toda uma multiplicidade de factores técnicos, que vão desde a planificação da família, à ocupação e deslocação profissional das grandes massas humanas, à poluição do ar e aos serviços de águas e de esgotos, e até à saúde psíquica dos respectivos habitantes e utentes.

O problema da urbanização contemporânea já não é um simples problema de natureza arquitectural, mas todo um im-

portantíssimo trabalho, em que devem intervir desde o engenheiro civil ao próprio médico, desde o técnico de transportes colectivos ao engenheiro-químico, desde o técnico comercial à entidade sanitária.

E, assim, a própria multiplicidade, e importância, dos problemas inerentes ao planeamento urbanístico, e à revisão dos aglomerados urbanos existentes — implicam um primeiro desfazamento, entre a necessidade premente do crescimento do corpo social, e a planificação adequada à promoção do pleno aproveitamento dessa grande força criadora de riqueza.

Por outro lado, outros factores — por vezes, até, contrários ao interesse nacional — têm complicado, no mundo moderno, as mais adequadas soluções dos diversos planeamentos urbanísticos.

Um de tais factores é a natural tendência das autoridades municipais, no estudo do crescimento das vilas e cidades no sentido de pretenderem beneficiar da possibilidade da construção de edificios em vastos terrenos municipais dos centros dos aglomerados urbanos, com vista no interesse material da valorização e consequente venda dos respectivos lotes.

Isto implica, por sua vez, todo um consequente reajustamento de zonas circunvizinhas — fonte de problemas, afinal, opostas ao verdadeiro interesse colectivo.

Ao contrário do que sucedia no mundo antigo, norma fundamental da urbanização moderna tem sido considerada, nos mais progressivos países de grande desenvolvimento urbanístico, a conveniência da preservação dos tradicionais aglomerados e seus amplos logradouros, e a extensão dos centros populacionais, sempre que possível, no sentido da mais ampla descentralização, com a fixação das massas humanas tanto quanto possível nas mais curtas imediações dos respectivos centros de trabalho.

A experiência de transportes colectivos, e a conveniência fundamental da moderação do trânsito de veículos e peões, e da redução sempre que possível do crescimento populacional dos edificios em altura — têm levado os técnicos planificadores do urbanismo contemporâneo ao abandono dos velhos moldes da aglomeração populacional nos «centros» das cidades.

Por tudo isto se vê, pois, como se encontram intimamente ligados os problemas do direito individual de construir, e do interesse nacional do planeamento antecipado dos locais e da capacidade da construção.

O planeamento urbanístico não deve atender a factores de interesse puramente lucrativo — como o da valorização e venda de terrenos de natureza municipal, logradouros públicos jamais recuperáveis no futuro —, nem perder-se em inadequadas soluções de puro remedeio, para atender, em velhos centros urbanos, ao aproveitamento comercial e habitacional de zonas verdes, transformadas em intensas colmeias, a breve trecho saturadas pelo trânsito de veículos e de peões, agravadas pela poluição do ar e pela insuficiência dos esgotos, «dormitórios», em suma, colocados nos centros das cidades — como na velha cidade de Roma, do mundo antigo.

As cidades modernas crescerão, sempre que possível, no sentido da respectiva periferia e seu planeamento deve preceder, e não comprometer ou dificultar, quer o crescimento do aglomerado colectivo, ou corpo social, quer as soluções mais convenientes não para o interesse momentâneo e local, mas para o bem comum nacional.

Assim, são de assinalar, finalmente, as consequências da actual Reforma promulgada pelo dec.-lei 166/70 (sobretudo pela importante medida da atribuição de prazos de decisão às câmaras municipais, conjugada com a disposição que interpreta a inércia e silêncio municipal como deferimento das providências solicitadas) no incremento dos trabalhos de elaboração e revisão de planeamentos urbanísticos.

Conforme expressamente se acentua no relatório do dec.-lei 166/70:

«o conjunto das medidas que agora se adoptam obrigará a mais acentuado esforço, para incrementar os trabalhos de elaboração e revisão de planeamentos urbanísticos».

E isto — conclui-se, também, textualmente,

«cuidando de garantir que a iniciativa privada, em matéria de construções, se desenvolva segundo normas apropriadas» — diz-se — sem

vez de comprometer ou dificultar as soluções mais convenientes.

«Colocadas perante um sistema legal cuja adopção se impunha, cumpre às autarquias locais, através dos seus órgãos responsáveis, usar dos meios que lhes são facultados, para que tal sistema funcione» — acrescenta-se — «sem detrimento dos interesses a seu cargo».

14. *Ampla repercussão do dec.-lei 166/70 nos meios de Informação e na Opinião Pública, Imprensa, Televisão e Rádio, e seu carácter desassombradamente benéfico, fonte de desenvolvimento da riqueza patrimonial do País e pressuposto da resolução do problema habitacional, comum a todos os países civilizados*

A presente e importantíssima Reforma do processo de licenciamento de obras de construção particular perante as câmaras municipais era já discutida e solicitada, e tem tido a mais ampla repercussão nos meios de Informação e na Opinião Pública, designadamente na Imprensa, na Rádio, e na Televisão.

«Emissora Nacional» e «Rádio Renascença» têm apreciado alguns aspectos ligados à nova Reforma — e a «Radiotelevisão Portuguesa» dedica-lhe todo um programa periódico, intitulado «Inquérito».

Ora, quer anteriormente, quer quando da publicação deste extraordinário diploma legal, duas orientações se desenharam já — fundamentalmente — na Imprensa, e, através dela, na opinião pública portuguesa:

Trata-se de duas posições extremas, uma no sentido de se considerar como inadiável esta Reforma por razões de pretensa moralização da Administração Pública; e a outra no sentido de que, apesar de esperada e necessária a mesma Reforma, as câmaras municipais não poderiam dar-lhe, desde já, integral cumprimento, por acumulação de trabalho e deficiências de serviços e de instalações.

A primeira orientação — da qual me permito discordar, apenas, no sentido de que a origem da necessidade de Reforma reside, não numa pretensa e generalizada carência de moralização e de saneamento da função pública, mas sim na complexidade crescente dos problemas da construção civil, que

se verifica desde sempre e em todos os países — teve e tem tido a maior repercussão na Imprensa e no País.

E suas reivindicações jurídicas — tais como a da publicidade dos planos e ante-planos de urbanização e estudos urbanísticos, a da livre consulta dos processos de obras pelos requerentes, e a da maior vinculação dos poderes inerentes a certas funções públicas — encontram-se completamente satisfeitas na presente Reforma.

Quanto à segunda tese — no sentido de que as câmaras municipais não estariam ainda em condições de ocorrer às urgentes necessidades do interesse público — careço, evidentemente, de meios de conhecimento sobre as condições de serviço interno de cada uma das câmaras municipais, mas o certo e indiscutível é que, sendo já (cerca do ano de 1968) da ordem dos muitos milhares os processos pendentes aguardando decisão ou deliberação nas câmaras municipais do País, e havendo entidades municipais com mais de 7000 processos em atraso (como nos arredores de Lisboa, uma só entidade concelhia), não poderia manifestamente o desenvolvimento nacional aguardar e acomodar-se ao ritmo pretendido pela mencionada corrente doutrinária.

Cumprir desenvolver, e não suspender e paralisar o ritmo da construção civil portuguesa, fonte lícita da riqueza imobiliária do País, e insubstituível pelos momentâneos proventos municipais, resultantes da desafecção e venda pública do património cidadão.

Trata-se de um empreendimento do mais alto interesse nacional, e a intenção de uma acção segura e firme, por parte do Governo, transparece, clara e desassombadamente, do próprio Relatório do presente decreto-lei, e pode sintetizar-se, ainda, em breves palavras, no seguinte trecho do discurso do Ministro do Interior, proferido no passado dia 23, na Câmara Municipal de Lisboa:

«A velha instituição municipal, afeiçoada aos métodos que serviram os homens de todos os tempos [...] quase se poderá dizer intemporal.

«Do nosso tempo, porém, é a necessidade vital da solidariedade,

da visão de conjunto dos problemas, da colaboração dos vários sectores da Administração Pública, da mobilização das vontades, — para realmente as comprometer na realização harmoniosa do Futuro.

«Essa colaboração será estimulada pelo Governo, favorecida e procurada, para que os Serviços Públicos se ajustem, cada vez mais, às necessidades colectivas, e sejam prestados com o mínimo incómodo, empre e só o indispensável, para salvaguardar o interesse geral.

«A eficiência dos Serviços deve ser a preocupação constante de quem administra, e de quem serve uma instituição, que precisa da confiança, e do apoio generoso, de milhares de pessoas, que elegeram esta terra como sua terra, e nela se querem sentir, cada dia, mais felizes».

O Direito Administrativo foi já definido — e assim no-lo ensinaram — como o «Direito da Felicidade dos Povos», ou o «Direito do Bem-Estar Social».

Suas normas contêm regras de conduta, tendentes a conseguir e alcançar que a Autoridade Política actue de modo a satisfazerem-se necessidades «resultantes da congregação dos homens em sociedade de base territorial».

Simplemente, a regulamentação do direito individual de construir — jamais se pode dizer que tenha «satisfeito» a totalidade dos interessados.

E até mesmo no Direito Romano — por natureza individualista, e em que a propriedade individual gozava do carácter mais absoluto — jamais se conseguiu que o mais justo e perfeito dos regimes, agradasse, simultâneamente, a todas as partes interessadas...

Conversando, há meses, com o ilustre Prof. Doutor D. Garcia y Bellido — que representou a Espanha no recente Congresso Internacional de Urbanismo realizado em Moscovo — pude inteirar-me de como àquele Congresso interessou averiguar, quer os graves problemas jurídicos suscitados pela construção civil, quer a lição admirável ainda hoje colhida pelo desenvolvimento urbanístico... na velha Roma Antiga!...

Ao Congresso Internacional de Urbanismo de Moscovo, realizado no menos individualista dos Estados, interessou averiguar — na actualidade, vinte séculos decorridos — como a ausência

de transportes colectivos determinou a concentração habitacional no centro e não na periferia da Roma Clássica; como tal concentração ocasionou, por sua vez, o aumento do valor comercial dos terrenos ali localizados, e inerentes especulações; a consequente construção civil de habitações multi-familiares, com numerosos fogos, em regime de «inquilinato»; e o aparecimento, a breve trecho, de «ínsuas» e «torres», autênticos «arranha-céus», inicialmente sem qualquer limite de «cércea», ou seja, de altura...

Daí resultou a necessidade de sucessivas (e desencontradas) providências legislativas, limitadoras do direito de propriedade individual, tais como a determinação de cércea ou altura nos «arranha-céus», não por motivos de ordem «estética», mas para obviar às fraudes conseguidas na construção, e determinadas pelo valor dos terrenos e ganância de construtores e proprietários, — os «insularum domini» — os quais edificavam excessivas «torres» e edifícios geralmente de madeira e adôbes, e mais tarde de madeira e tijolos cozidos, sem um mínimo de estabilidade e de segurança, e que frequentemente se incendiavam ou ruíam, com a morte dos transeuntes e «inquilinos»...

Os incêndios e as derrocadas destas «ilhas» romanas eram tão frequentes — e o direito de propriedade tão absoluto, e os interesses particulares e contrários ao bem comum tão dominantes — que os sacerdotes e autoridades chegaram a ter de preferir, e executar, a construção de certo Templo de Divindade, com uma parede inteiramente em alvenaria, de pedra, a separá-lo de tais construções vizinhas e perigosas, do que ver mais eficientemente regulamentado o problema de interesse público da construção civil...

A excessiva aglomeração populacional neste centro da cidade, originou por sua vez o aproveitamento «comercial» das «lojas» dos edifícios, para estabelecimentos industriais e comerciais, e para escritórios de «políticos» e de «profissões liberais» — com os inerentes problemas de acesso, de trânsito, de polícia, e até de criminalidade...

Tãopouco estas «insulas» romanas possuíam sequer cozinhas. Os «inquilinos» alimentavam-se habitualmente de «pas-

téis», e aqueciam-se com a compra de grandes quantidades de «água quente», vendidas em estabelecimento próprio.

Quem desejasse receber alguns amigos num «banquete» dirigia-se ao «beco dos cozinheiros», onde se aglomeravam todos os «cozinheiros» da cidade, e contratava os serviços do que mais lhe agradasse, para lhe preparar e fornecer a refeição...

Todas as modificações legislativas — de todos os tempos e de todos os Países — sobre a regulamentação e licenciamento da construção civil particular, envolveram sempre, e envolvem, ainda hoje, portanto, um melindre, e um superior ajuste de interesses, em defesa do Bem Comum, que não pode agradar, simultâneamente, a todos os particulares e entidades interessados, cada um dos quais sob a natural tendência da «prioridade» de seus próprios interesses, individuais, ou mesmo colectivos, mas em todo o caso menos importantes do que o próprio interesse supremo do desenvolvimento nacional.

Bem se compreendem, pois, e inteiramente se justificam, as citadas palavras do Ministro do Interior, no referido discurso de 23 do corrente, ao invocar perante as autoridades administrativas, e os particulares, «a necessidade vital da solidariedade, da visão de conjunto dos problemas, da colaboração dos vários sectores da Administração Pública — da mobilização das vontades, para realmente as comprometer na realização harmoniosa do Futuro».