
A COMUNICAÇÃO PRÉVIA NO DIREITO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS

(sob a influência da Diretiva Serviços)



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA | FACULDADE
DE DIREITO
ESCOLA DE LISBOA

*Dissertação apresentada à Universidade Católica Portuguesa para
obtenção do grau de Mestre em Direito Administrativo, elaborada por
Manuel Alexandre Henriques, sob orientação da Professora Doutora
Filipa Calvão*

LISBOA, 31 de agosto de 2017

FRASE

“Não há lugar para a sabedoria onde não há paciência.” — Santo Agostinho

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora a Professora Doutora Filipa Calvão, pela amabilidade e grande disponibilidade, e sobretudo pela sua reiterada compreensão pelos meus atrasos e prorrogações na entrega da dissertação final.

Aos meus colegas de Mestrado pela simpatia, cooperação e partilha de experiências.

À minha família pela compreensão em mais uma “missão” vencida numa vida atribulada bem preenchida de desafios.

Siglas e Abreviaturas

AC - Acórdão

AL - Alínea

CEDOUA - Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente

Cit. - Citada

Cfr. - Confrontar

CPA - Código de Procedimento Administrativo

CRP - Constituição da República Portuguesa

DL - Decreto-Lei

DS – Diretiva Serviços

LBPOTU - Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo

NCPA - Novo Código de Procedimento Administrativo

Ob. - Obra

P(p). - Página(s)

RJACSR – Regime Jurídico das Atividades de Comércio, Serviços e Restauração

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

SIR – Sistema de Industria Responsável

SS - Seguintes

RESUMO

A presente dissertação de Mestrado visa consolidar uma série de reflexões sobre a figura da comunicação prévia, desenvolvidas durante a parte curricular do Mestrado em Direito Administrativo frequentado na Escola de Lisboa da Universidade Católica Portuguesa no ano letivo 2014/2015. De igual forma, tendo sido “testemunha ocular” da implantação dos regimes agora estudados, durante os últimos anos, devido às funções desempenhadas enquanto colaborador da SONAE SIERRA com responsabilidades na área dos licenciamentos, presto também aqui um “testemunho” prático de como as iniciativas legislativas que estenderam ou aprofundaram a comunicação prévia no direito da construção ou na instalação das atividades económicas, e também à nova formulação trazida pela revisão do CPA em 2015, foram impactantes.

Pretende-se também com este trabalho, não sem uma nota de ceticismo, explicar algumas reflexões que apontam para um certo esgotamento das medidas simplificadoras que podem, quando tenham um carácter mais extremado e alheado dos conhecimentos dos particulares, estar a levar a um crescendo de situações de perturbação na ordem jurídica, onde, também pela dificuldade ou menor vocação da Administração exercer as suas competências de fiscalização, estará em causa a tutela de terceiros interessados que um regime excessivamente liberal não consegue salvaguardar, colocando em causa a segurança jurídica de requerentes/comunicantes e terceiros afetados pela passividade do silêncio da Administração.

ÍNDICE

1)	Introdução.....	Pág.7
2)	Paradigmas de Simplificação.....	Pág.11
	2.1 A Influência da Diretiva Serviços.....	Pág.11
	2.2 Outras Influências.....	Pág.14
	2.2.1 Geral.....	Pág.14
	2.2.2 Países Próximos.....	Pág.15
	2.3 A Comunicação Prévia como privatização de funções públicas?.....	Pág.15
3)	A Comunicação Prévia no Direito Português.....	Pág.17
	3.1 A Comunicação Prévia do RJUE antes da Diretiva Serviços....	Pág.17
	3.2 A Comunicação Prévia no RJUE depois da Diretiva Serviços..	Pág.18
	3.3 A Comunicação no Licenciamento Zero e RJACSR.....	Pág.23
	3.4 A Comunicação Prévia do artigo 134º do NCPA.....	Pág.27
	3.5 O Sistema de Industrial Responsável.....	Pág.29
4)	Conclusões.....	Pág.31
5)	Bibliografia.....	Pág.33
6)	Referências Jurisprudenciais.....	Pág.36

1. INTRODUÇÃO

Procedimento ou Não Procedimento? Eis a questão...

A presente dissertação é subordinada ao tema “*A Comunicação Prévia no Direito Administrativo Português (sob a influência da Diretiva Serviços)*” e pretende fazer uma visita, cronológica, a esta figura procedimental¹, que é hoje a marca de água de diversos regimes jurídicos de contacto (atrato?) entre a administração pública (AP) e o particular, e que tem evoluído, mesmo no âmbito do diploma legal de “acolhimento”, para diferentes formatos.

A “aposta” na comunicação prévia é motivada pela importância de garantir novas práticas – menos pesadas e burocráticas – que agilizem o relacionamento entre os particulares e AP eliminando ou reduzindo a margem de discricionariedade, ou na pior hipótese de parcialidade, que se verificava, não raras vezes, com grande variação subjetividade nas decisões e critérios interpretativos.² De igual forma, o que tem motivado uma maior consciencialização sobre a necessidade de incutir reformas administrativas que tornem a AP mais eficiente é também filha de uma cada vez maior complexidade administrativa que por si...tem gerado novas ineficiências e processos de decisão cada vez mais complexos.³ Nesta complexa trama administrativa, e como refere de forma sugestiva Marta Portocarrero “*deixa de se saber onde começa e acaba cada procedimento; o próprio procedimento é desdobrado e faseado em decisões intermédias; ou então considerado autonomamente, mas inserido numa cadeia de procedimentos de procedimentos para conduzir finalmente a um resultado global e definitivo... e o particular perde-se na trama de organizações, procedimentos e actos, quando pretende*

¹ De referir que alguns regimes jurídicos deixaram de considerar a Comunicação Prévia um procedimento, em linha, refira-se com a própria diretiva serviços – Cfr Decreto-Lei n.º 136/2014 de 9 de setembro (RJUE). Este diploma refere desde logo no seu preâmbulo “...o presente decreto -lei vem simplificar o controlo de operações urbanísticas efetuado mediante o procedimento de comunicação prévia com prazo, a qual, quando corretamente instruída, dispensa a prática de atos permissivos.”

² A este propósito Vide MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES et aliae no artigo “Licenciamento Zero e Espaço Público” - Edição nº16 da Revista de Direito Regional e Local, 2011, pág. 13, onde faz o diagnóstico da situação “ultra burocrática” encontrada no licenciamento de atividades económicas onde diagnóstica “*Como acontece com grande frequência, muita burocracia, associada à opacidade do regime, à dificuldade em saber como fazer, à imprevisibilidade quanto ao custo final e ao tempo que se vai esperar pela resposta desmobilizam a iniciativa económica e incentivam a desistência; ou, então, favorecem o incumprimento, a tentativa de passar impune, conduzindo à existência de inúmeras situações não licenciadas*”.

³ Neste sentido RICARDO RIVERO ORTEGA no artigo “*Simplificación administrativa y administracion electrónica : Objetivos pendientes en la transposición de la directiva de servicios*” in Revista catalana de dret públic, núm. 42, 2011, p. 115-138

apenas que a administração permita certa atividade, aprove certo projeto, lhe conceda determinado benefício”⁴.

Este movimento de simplificação pode ter também, porque tendente a reduzir formalidades e segurança jurídica, ser reputado como não inteiramente positivo devido a um predomínio muito marcado da tecnicidade em detrimento da juridicidade. Nas palavras de Fernanda Maças, podemos estar a observar um movimento no sentido de um “*apagamento da racionalidade jurídica em favor da racionalidade funcional e técnica*”⁵. A comunicação prévia aparece, nos anos mais recentes, por força do impulso legiferante da Diretiva 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro (a chamada Diretiva Serviços)⁶ como uma figura de fácil implementação em regimes jurídicos diversos num contexto que o Professor Pedro Gonçalves caracteriza como sendo de “*privatização de responsabilidades públicas e de cativação das responsabilidades privadas, que se inserem, desde a mesma época, as tendências legislativas de adoção de novos sistemas e modalidades de controlo preventivo da legalidade das atuações privadas*”.⁷ As atividades económicas em que o legislador crescentemente utiliza a figura da comunicação prévia permitem adotá-la em atividades subordinadas a uma autorização relativamente proibida, mas em que, todavia, esta proibição também pode ser removida. Esta proibição poderá revestir duas modalidades de acordo com a sua natureza, assumindo assim uma “*proibição (preventiva) com reserva de autorização*” ou de uma “*proibição (repressiva) com reserva de dispensa (ou de exceção)*”⁸. Podemos considerar que a comunicação prévia, neste novo tempo, substitui a autorização como forma procedimental “ordinária” das atividades relativamente proibidas. O novo conceito subjacente a estes procedimentos simplificados altera de forma drástica o equilíbrio da relação entre a AP e os Particulares. Como refere Dulce Lopes, relativamente a esta nova correlação de forças, os particulares “*deixaram de poder requerer algo para passarem a*

⁴ MARTA PORTOCARRERO in “Modelos de Simplificação Administrativa” Porto, Publicações Universidade Católica, 2002 p. 20

⁵ FERNANDA MAÇAS no artigo «O controlo jurisdicional das autoridades reguladoras independentes», in *Cadernos de Justiça Administrativa*, nº 58 , p. 48, 2006.

⁶ Adiante referida como DS.

⁷ PEDRO GONÇALVES no artigo “Simplificação procedimental e controlo prévio das operações urbanísticas” publicado no livro “I Jornadas Luso-Espanholas de Urbanismo (Atas)”, Coimbra, Almedina, 2009.

⁸ PEDRO GONÇALVES in “Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante” Coimbra, Coimbra Editora, 2013.

*ter de comunicar esse mesmo algo à Administração, forçaram-na a abdicar, de vez, da posição paternal (...) que tradicionalmente vinha assumindo”*⁹.

Pela sua importância dogmática, com amplo campo de experimentação e impacte na atividade económica é de destacar, desde já, a comunicação prévia na atividade urbanística nomeadamente, regulada entre nós pelo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação ¹⁰ (RJUE) – DL n.º 555/99 de 16 de dezembro cuja última alteração foi introduzida pela Lei n.º 79/2017 de 18 de agosto. Como refere João Miranda “*o urbanismo não ficou, por conseguinte, imune à tendência verificada na generalidade dos sectores da atividade administrativa no sentido do crescente protagonismo dos particulares na satisfação de necessidades coletivas públicas*”.¹¹

Por vezes, e ainda no RJUE, a comunicação prévia aparece-nos como um procedimento de controlo prévio relativamente desgraduado face ao “procedimento maior” (o licenciamento)¹² – nomeadamente nas comunicações prévias com prazo - enquanto que em outras aproxima-se do papel que lhe é atribuído pela DS¹³ como uma figura de mera comunicação prévia, em que o particular assume responsabilidade integral pelo aferição das normas legais aplicáveis, destinada a retirar carga burocrática a uma determinada atividade económica e cujo controlo da AP será, em exclusivo, sucessivo ou *à posteriori*. Embora nos anos mais recentes a mera comunicação prévia prevista na DS tenha servido de “bitola” para múltiplos regimes jurídico-públicos, em boa verdade continuam a subsistir adaptações à figura, com nuances e matices do contexto histórico desses diplomas legais resistentes¹⁴. O que é comum é o fim desta figura, sobretudo quando comparada com as demais permissões administrativas: uma orientação para simplificar/desgraduar procedimentos administrativos, reduzindo ao mínimo o contacto entre a AP e o particular.

Em boa verdade podemos dizer que também fora de Portugal a discussão sobre a necessidade de uma “boa administração”, “redução de custos” e “desburocratização”

⁹ DULCE LOPES artigo «A comunicação Prévia e os novos paradigmas de controlo administrativo da atividade privada», IN Revista de Direito Regional e Local, n.º.14, Abril/Junho, 2011, p8.

¹⁰ Adiante referido como RJUE.

¹¹ JOÃO MIRANDA in “A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares”, Coimbra Editora, 2012, p.18.

¹² Uma das diferenças que os particulares com mais facilidade entendem é o facto de na Comunicação Prévia o silêncio da Administração ter consequências. Diferentemente, o silêncio da Administração nos procedimentos de Licenciamento apenas habilita o particular a reclamar nos tribunais a prática de um ato administrativo devido.

¹³ Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno.

¹⁴ Como veremos mais à frente, por exemplo, no regime jurídico do SIR – Sistema de Indústria responsável.

tinha levado outros países do nosso horizonte jurídico-cultural a avançar na construção de soluções deste tipo, processo acelerado e sobretudo enquadrado pela DS.

Neste contexto, e olhando transversalmente para os vários regimes, poderemos ver aqui um movimento de transferência de responsabilidades públicas para o sector privado, importando refletir se daqui não resulta uma menor proteção dos direitos e garantias dos particulares, isto é, se estes terceiros não serão os primeiros afetados pela desregulação ou por insegurança jurídica motivada pela não pronúncia ou pronuncia intempestiva da AP¹⁵ de que resultem operações materiais, ilegais, não respeitadoras dos seus direitos.

¹⁵ Por exemplo situações em relacionadas com direitos de propriedade.

2. PARADIGMAS DE SIMPLIFICAÇÃO

2.1. A Influência da Diretiva Serviços

A DS, uma fonte normativa inspirada na Estratégia de Lisboa¹⁶, veio promover no espaço europeu uma simplificação dos diplomas legais relativos aos procedimentos de instalação das atividades económicas. Estabelece que apenas algumas atividades – cujo controlo prévio tem associado o interesse público possam justificar haver algum controlo prévio e este dê origem a uma permissão administrativa – alíneas b) e c) do nº 1 do artigo 9º da Diretiva 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro, relativa aos serviços no mercado interno – caso se verifique “*razão imperiosa de interesse geral*” ou quando o “*objetivo pretendido não poder ser atingido através de uma medida menos restritiva, nomeadamente porque um controlo a posteriori significaria uma intervenção demasiado tardia para se poder obter uma real eficácia*”. A DS foi transposta para o direito português através do DL nº 92/2010, de 26 de julho. Este último diploma estabelece os princípios e as regras necessárias para simplificar o livre acesso e o exercício das atividades de serviços com contrapartida económica realizadas em Portugal. O catálogo foi transposto, em particular os casos das exceções à livre prestação de serviços, no elenco do artigo 12º do referido diploma.

O *leitmotiv* da DS (e do diploma nacional de transposição) é fixar uma orientação para o reforço das responsabilidades dos particulares em detrimento do controlo prévio/permissão administrativa¹⁷ tradicionalmente exercido/emitido pelas entidades públicas, como forma de incentivar a liberdade de prestação de serviços no mercado interno. De igual forma visa contrariar hábitos de favoritismo, nos países da comunidade, onde os prestadores de serviços nacionais eram, em regra, beneficiados em detrimento

¹⁶ Resultante do Conselho Europeu de Lisboa de 23 e 24 de março de 2000 que fixou os objetivos de melhorar o nível de emprego e a coesão social e de alcançar um crescimento económico sustentável a fim de tornar a União Europeia na economia baseada no conhecimento, mais dinâmica e mais competitiva do mundo até 2010, com mais e melhores empregos. A eliminação destes entraves, assegurando simultaneamente um modelo social europeu avançado, constitui, portanto, uma condição básica para vencer as dificuldades na aplicação da estratégia de Lisboa e reativar a economia europeia, em especial em termos de emprego e de investimento. É, portanto, importante realizar um mercado interno dos serviços, em que haja um adequado equilíbrio entre a abertura do mercado e a preservação dos serviços públicos e dos direitos sociais e dos consumidores – cf. Considerando nº4 da Diretiva 2006/123/CE.

¹⁷ Podemos entender por permissões administrativa os “*Atos administrativos que possibilitam a alguém a adoção de uma conduta ou a omissão de um comportamento que, de outro modo, não poderia ser prestado livremente.*” - artigo 8.º-1 do Decreto-Lei nº 92/2010, de 26 de julho. O mesmo diploma cataloga no nº 1 do artigo 8º como permissões administrativas “licenças, autorizações, validações, autenticações, certificações, atos emitidos na sequência de comunicações prévias com prazo e registos.

dos prestadores de serviços não nacionais¹⁸. Com a DS, além de se limitar o espaço para o arbítrio, procura-se reinterpretar cada exigência pública em função da livre iniciativa privada.¹⁹ E não o contrário.

Dizer ainda que a DS constituiu uma “conquista” da jurisprudência comunitária em termos de “Liberdade Fundamental de Prestação de Serviços”, num exercício legiferante de inspiração “pretoriana” do Tribunal de Justiça da União Europeia. A DS, enquanto construção de inspiração jurisprudencial, positiva os limites e o *quantum* de proporcionalidade que é admissível às entidades nacionais na produção de instrumentos jurídicos que de alguma forma possam colocar entraves na liberdade de prestação de serviços instituída nos Tratados Comunitários. A DS revela enorme ambição ao ponto de, para evitar aplicações diferenciadas nos vários países propor até a uniformização de formulários nos vários países²⁰.

A opção do legislador português foi no sentido não ir tão longe quanto a DS permitia em sectores onde era possível estabelecer permissões administrativas. Fora dos casos do artigo 12º do DL nº 92/2010 deve aplicar-se o escrutínio/teste previsto no artigo 9º do mesmo diploma (“Condições para estabelecer uma permissão administrativa”) para saber se o objetivo da permissão administrativa *“não possa ser alcançado através de um meio administrativo menos restritivo, nomeadamente um regime de mera comunicação prévia para o exercício da atividade em causa”*, e também se *“a sua existência e as suas formalidades se encontrem previstas na lei de forma clara e inequívoca”*, *“Seja absolutamente indispensável a existência dessa permissão administrativa”*, e que a *“sua adoção se encontre justificada, de forma proporcional, por uma imperiosa razão de interesse público”*.

O considerando 40º da Diretiva Serviços vem delimitar o conceito de “razões imperiosas de interesse geral» esclarecendo que esta definição a que se referem determinadas

¹⁸ As dificuldades dos operadores dos serviços para trabalhar sem discriminações em outros países da comunidade estão no cerne das preocupações da diretiva serviços, como decorre do considerando 5 deste normativo *“Assim, é necessário eliminar os entraves à liberdade de estabelecimento dos prestadores nos Estados-Membros e à livre circulação de serviços entre Estados-Membros e garantir aos destinatários e aos prestadores a segurança jurídica necessária para o exercício efetivo destas duas liberdades fundamentais do Tratado. Dado que os entraves no mercado interno dos serviços afetam tanto os operadores que pretendam estabelecer-se noutros Estados- -Membros como aqueles que prestam um serviço noutro Estado-Membro sem aí se estabelecerem, é necessário permitir ao prestador desenvolver as suas atividades de serviços no mercado interno, quer estabelecendo-se num Estado-Membro, quer fazendo uso da livre circulação de serviços. Os prestadores deverão estar em condições de escolher entre estas duas liberdades, em função da sua estratégia de desenvolvimento em cada Estado-Membro”*

¹⁹ Neste sentido RICARDO RIVERO ORTEGA obra cit.

²⁰ Considerando 44 da Diretiva.

disposições da presente diretiva foi desenvolvida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça e que pode ser considerada estanque e resolvida. Esta noção, na aceção que lhe é dada pela jurisprudência do Tribunal, abrange, de acordo com o mesmo considerando “*a ordem pública, a segurança pública e a saúde pública, na aceção dos artigos 46º e 55º do Tratado, a manutenção da ordem na sociedade, os objetivos de política social, a proteção dos destinatários de serviços, a defesa dos consumidores, a proteção dos trabalhadores, incluindo a sua proteção social, o bem-estar dos animais, a preservação do equilíbrio financeiro do sistema de segurança social, a prevenção da fraude, a prevenção da concorrência desleal, a proteção do ambiente e do ambiente urbano, incluindo o planeamento urbano e o ordenamento do território, a proteção dos credores, a salvaguarda da boa administração da justiça, a segurança rodoviária, a proteção da propriedade intelectual, os objetivos da política cultural, incluindo a salvaguarda da liberdade de expressão de diversos elementos, nomeadamente valores sociais, culturais, religiosos e filosóficos da sociedade, a necessidade de assegurar um elevado nível educativo, a manutenção da diversidade da comunicação social e a política de promoção da língua nacional, a conservação do património histórico e artístico nacional e a política veterinária.*”

A DS e o diploma de transposição interno têm servido de base a várias iniciativas legislativas com o fito de contribuir para um exercício/instalação simples, mais rápido, mais transparente e mais económica das atividades económicas sem imposição de permissões administrativas. Estando clara a orientação de favorecimento da instalação dos negócios que a diretiva orienta, nos casos de procedimentos que não dispensam uma permissão administrativa fica o legislador obrigado, nos procedimentos criados, a prever formas de comunicação-reação do particular, se e quando ocorra uma decisão desfavorável, por forma a notificar o particular informando-o do prazo estabelecido por lei para a decisão final bem como dos efeitos resultantes da falta de decisão final nesse prazo e das vias de reação administrativa ou contenciosa (alínea b) do nº 2 do artigo 9º do DL nº 92/2010). Esta opção de limitar o campo das permissões administrativas é ainda reforçado pela norma que estipula a obrigatoriedade de adotar a regra do deferimento tácito ou atribuir-se efeitos positivos ao silêncio da autoridade administrativa competente (salvo imperiosa razão de interesse público).

Com isto podemos verificar que as permissões administrativas – nomeadamente a autorização – face aos objetivos da DS, devem assumir uma importância residual ou meramente subsidiária, assumindo o regime regra uma filosofia de mera comunicação

prévia onde já não estamos perante um “procedimento”, mas sim perante um formulário/mera comunicação.²¹

2.2 Outras Influências

2.2.1 Geral

Se a diretiva serviços, pelo seu carácter normativo exerce uma forte influência normativa, existem outras correntes que devemos mencionar, *en passant*, nomeadamente de origem histórico-cultural, e que de alguma forma também determinaram a nova vaga simplificadora.

Independentemente da opinião que se tenha sobre o assunto, a afirmação de valores liberais na economia e na sociedade, bem como a retração de modelos estatizantes dominantes no pós-guerra, permitiram consensualizar uma nova visão da sociedade e da economia onde, gradualmente, e não sem alguns avanços e recuos, se entende que o Estado só deve estar se tal for estritamente necessário. Estas ideias, juntamente com a consciência da necessidade de afirmar o mercado interno, forneceram o caldo de cultura ideológico que a DS é tributária. Esta nova vaga, que ganha força a partir dos anos 80 integra-se assim num movimento que alguns autores mais críticos entendem, como Pedro Gonçalves, na “*migração de tarefas públicas para a esfera privada (privatização), deativação e de reforço das responsabilidades próprias dos particulares*”²². Este movimento faz uma mudança de paradigma de uma Administração que tudo controla, para “uma outra” em que se entende não ser necessário nenhum controlo prévio das atividades antes licenciadas/autorizadas (onde opera, apenas, a fiscalização sucessiva), para e apenas em casos excecionais se manter/exigir uma permissão administrativa. De igual forma se refira que este movimento embora possa ser “cunhado” pejorativamente por alguns de “Neoliberal” por alegadamente colocar as leis europeias do mercado interno e da livre concorrência acima da solidariedade interna, da coesão económica e social e dos direitos dos trabalhadores e dos cidadãos, tal alegação pode e deve ser rejeitada. Poderemos sempre contrariar este epíteto na medida em que simplificação de

²¹ Considerando 42 da Diretiva Serviços “As disposições relativas aos procedimentos administrativos não deverão visar a harmonização de procedimentos administrativos, mas a supressão dos regimes de autorização, dos procedimentos e das formalidades demasiado onerosos que impedem a liberdade de estabelecimento e a criação de novas empresas de serviços.

²² PEDRO GONÇALVES, Entidades Privadas com Poderes Públicos, O Exercício de Poderes Públicos por Entidades Privadas com Funções Administrativas, Almedina, 2008, p.153 e ss

procedimentos e processos é, em Portugal, uma exigência constitucional. A Constituição da República Portuguesa (CRP) é ela própria inspiração para a simplificação procedimental, por força do artigo 267/1º, onde estabelece que o estado se organiza e estrutura tendo presente os princípios da desburocratização e da eficácia na organização e funcionamento da AP cujos os destinatários são a AP e o legislador.

2.2.2 Países Próximos

Importa referir algumas influências do nosso horizonte jurídico-cultural. Como é o caso da Alemanha. Neste país a discussão sobre a simplificação administrativa – *erwaltungsvereinfachung* – incidiu algum tempo numa crítica à Lei do Procedimento Administrativo de 1976. A 4ª revisão operada visou adequar a lei do procedimento à DS. Também em Itália sob o impulso político do Ministro Renato Brunetta²³ várias medidas legislativas foram adotadas, com destaque para a Lei 69 de 2009, que reduziu o prazo máximo de duração de procedimento administrativo para 30 dias quando outra norma não tenha fixado prazo maior. Este prazo não poderá, em qualquer caso, ultrapassar os 90 dias.

Na nossa vizinha Espanha, não obstante a transposição da DS para o direito nacional - *Ley de libre acceso y ejercicio a las actividades de servicios* - permaneceram problemas resultantes do procedimento administrativo (Ley 30/1992) e a dificuldade no encurtamento de prazos. E ocorreram experiências autonómicas várias onde o principal problema é de facto a cultura burocrática muito enraizada.

Nos Estados Unidos²⁴ a preocupação tem sido de criar um quadro regulatório mínimo é uma preocupação desde o Governo Reagan, e que continuou até aos Governos Obama, sempre como uma perspetiva empresarial a nortear as opções simplificadoras.

2.3 A Comunicação Prévia como privatização de funções públicas?

Nos trabalhos académicos dedicados ao tema uma questão é recorrente: constitui a comunicação prévia uma figura avançada de privatização das atividades públicas? Ou,

²³ Ministro da Administração Pública e da Inovação entre 2008-2011.

²⁴ Cfr. i. Governo do Estados Unidos da América (AL Gore e Tom Peters) “Creating a Government that Works Better and Cost Less: The Report of the national Performance Review” <https://govinfo.library.unt.edu/npr/library/nprpt/annrpt/pdf/com01.pdf>

pelo contrário, permite tão só que a Administração centre o foco nas atividades “core” que verdadeiramente relevam para o interesse público salvaguardando o “livre estabelecimento” dos particulares? *Prima Facie* poderá concordar-se que a remissão do Particular para um regime puro de “mera comunicação prévia”, onde este se responsabiliza integralmente pelo cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis pode efetivamente ser sinónimo dessa privatização, com uma inversão da responsabilidade “clássica” que nos aparecia no controlo prévio. Pedro Gonçalves entende que de facto existe esta inversão com motivações ideológicas, referindo a este propósito que presenciamos “*uma efetiva liberalização ou desregulação do acesso às atividades abrangidas e uma retração da intervenção pública: o modelo baseia-se numa clara opção de “renúncia à decisão administrativa” e, em certos casos, na substituição dos regimes de autorização por regimes de mera comunicação – quando assim sucede, em vez de uma “proibição com reserva de autorização” institui-se uma “proibição com reserva de comunicação”*”²⁵.

Entre nós, João Miranda aparece como partidário do entendimento de que não está em causa, com iniciativas que consagrem a Comunicação Prévia, *prima facie* a privatização material de acordo com as políticas de desregulamentação e liberalização das atividades privadas, mas tão só concretização normativas de simplificação procedimental dentro de amplo movimento desburocratizador. Assim este autor justifica a sua posição afirmando que o está em causa é corresponsabilizar os particulares e não qualquer tipo de privatização material ou de desadministrativização.²⁶

²⁵ PEDRO GONÇALVES in “Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante” Coimbra, Coimbra Editora, 2013, p.165.

²⁶ JOÃO MIRANDA et alii “A comunicação prévia no novo Código de Procedimento Administrativo” in Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo, sob a coordenação de Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, 2.^a reimpressão, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2015.- p. 497.

3. A COMUNICAÇÃO PRÉVIA NO DIREITO PORTUGUÊS

3.1 A Comunicação Prévia do RJUE antes da Diretiva Serviços

Antes da DS a comunicação prévia era, no nosso ordenamento jurídico, uma figura procedimental circunscrita ao RJUE, com alcance bastante limitado. O RJUE previa uma comunicação prévia “vencionada” a situações urbanisticamente “menores”²⁷ no seu impacte, ou cuja análise principal já teria ocorrido, procedimentalmente fora do catálogo das licenças e autorizações, previsto no artigo 6º/3 da versão original do diploma, onde o juízo da Câmara Municipal sobre a legalidade das intervenções só era possível, em geral, com a cooperação ativa dos particulares (*“As obras de alteração no interior de edifícios não classificados ou suas frações que não impliquem modificações da estrutura resistente dos edifícios, das cérceas, das fachadas e da forma dos telhados”*). Este procedimento – previsto nos artigos 34º e ss da versão originária do RJUE – tornava obrigatória a comunicação prévia quando os particulares pretendessem realizar obras interiores isentas de licença ou autorização, só podendo contudo concretizar a pretensão depois de *“decorrido o prazo de 30 dias sobre a apresentação de comunicação prévia dirigida ao presidente da câmara municipal (artigo 35º/1)”*. A lei estipulava que *“no prazo de 20 dias a contar da entrega da comunicação”* a Câmara Municipal poderia ordenar *“a sujeição da obra a licenciamento ou autorização”* quando o âmbito da intervenção ultrapassasse a teleologia da comunicação prévia, nomeadamente quando não fosse uma obra com a simplicidade comunicada pelo requerente ou quando existissem *“indícios de que a obra viola as normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as constantes de plano municipal de ordenamento do território ou as normas técnicas de construção em vigor”* (artigo 36º/2). O procedimento atrás descrito,

²⁷ A obrigação de efetuar a Comunicação Prévia na versão do RJUE vigente até 01.03.2008 era aplicável às *“obras de alteração no interior de edifícios não classificados ou suas frações que não impliquem modificações da estrutura resistente dos edifícios, das cérceas, das fachadas e da forma dos telhados;”* (Alínea b) do nº 1 do artigo 6º), as obras que *“mediante previsão em regulamento municipal, as obras de edificação ou demolição que, pela sua natureza, dimensão ou localização, tenham escassa relevância urbanística (nº 2 do artigo 6º) e as “Alterações durante a execução da obra” para efeito de autorização de utilização, “desde que essa comunicação seja efetuada com a antecedência necessária para que as obras estejam concluídas antes da apresentação do requerimento a que se refere o n.º 1 do artigo 63.º” (nº 1 do artigo 83º).*

embora o artigo 34º só mencionasse as intervenções do artigo 6º/3, também se aplicava ao disposto no artigo 83.º(alterações durante a execução da obra)²⁸.

A não pronúncia da Câmara Municipal não configurava, porém, uma situação que se pudesse designar como um deferimento tácito. Na versão inicial do RJUE a Câmara Municipal podia, mesmo decorrido o prazo sujeitar o particular a regime mais gravoso, embora tal facto fora do tempo previsto no procedimento pudesse obrigar a uma responsabilização da Administração caso não tivesse exercido de forma tempestiva a pronúncia sobre a Comunicação remetida pelo particular ²⁹. A este propósito entendia alguma doutrina que à luz do texto legal estávamos já perante um ato silente constitutivo de direitos na esfera do particular e por isso sujeito, necessariamente, ao regime da revogação dos atos administrativos.³⁰

Como é fácil de verificar a figura da comunicação prévia, erigida nestes termos, tratava-se de um instituto com dificuldades e incertezas, muitas vezes ignorada por particulares e municípios devido à quase impossível fiscalização dos trabalhos quando desenvolvidos no interior das edificações, com prazos legais de pronúncia demasiados extensos e até aproximados aos fixados para os procedimentos de licença ou autorização e, mais do que isso, ainda assente numa Administração Local controladora que tudo queria saber sobre as iniciativas urbanísticas dos particulares mesmo onde inexistisse, de todo, qualquer interesse público relevante (mínimo) que o justificasse.

3.2 A Comunicação Prévia no RJUE depois da Diretiva Serviços

Um dos diplomas mais paradigmáticos nas várias iniciativas conducentes à adaptação das formulações da comunicação prévia à DS, e à filosofia simplificadora e reformista que tem perpassado os programas de vários governos, e com soluções por vezes similares às agora consagradas no NCPA, tem sido o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) – DL nº 555/99, de 16 de dezembro, na versão do DL nº 136/2014 de 9 de

²⁸ Artigo 83/1 “Podem ser realizadas em obra alterações ao projeto, mediante comunicação prévia nos termos previstos nos artigos 34.º a 36.º, desde que essa comunicação seja efetuada com a antecedência necessária para que as obras estejam concluídas antes da apresentação do requerimento a que se refere o n.º 1 do artigo 63.º”

²⁹ Neste sentido PAULA OLIVEIRA, FERNANDA/ CASTANHEIRA NEVES, MARIA JOSÉ/ LOPES, DULCE – in Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, comentado, Almedina, 1ª Edição, Coimbra, Fevereiro, 2006

³⁰ Neste sentido JOÃO PEREIRA REIS e MARGARIDA LOUREIRO In “Regime Jurídico da Urbanização e Edificação - comentado” Almedina, 2002, p. 120, referindo a necessidade de aplicar o regime do artigo 140º do anterior CPA.

setembro, embora com variações relevantes, no formato da comunicação prévia (e seu alcance) ao longo do tempo.

A Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, que procedeu à quinta alteração ao DL n.º 555/99, de 16 de dezembro começou por (quase) suprimir o procedimento de autorização³¹, substituindo-o por uma “comunicação prévia com prazo”³² para as obras previstas nos artigos 6º/1 alíneas c) a h), 6º/3 e 34º do RJUE. Grosso modo para as obras antes sujeitas ao procedimento de autorização. Esta alteração estabeleceu um novo modelo de controlo prévio onde não há lugar a qualquer ato administrativo. O RJUE, comprometido com os objetivos do Programa Simplex³³ ³⁴ afastava, pela primeira vez, do catálogo das permissões administrativas clássicas (Licença ou Autorização) um grupo relevante de intervenções como são as “*obras de construção, de alteração ou de ampliação em área abrangida por operação de loteamento ou plano de pormenor que contenha os elementos referidos nas alíneas c), d) e f) do n.º 1 do artigo 91.º do Decreto –Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro*” (alínea e) do nº 1 do artigo 6º) ou “*as obras de construção, de alteração ou de ampliação em zona urbana consolidada que respeitem os planos municipais e das quais não resulte edificação com cêrcea superior à altura mais frequente das fachadas da frente edificada do lado do arruamento onde se integra a nova edificação, no troço de rua compreendido entre as duas transversais mais próximas, para um e para outro lado*” (alínea f) do nº 1 do artigo 6º), em ambos os casos, e contrariamente ao que acontecia com a comunicação prévia da versão original do DL n.º 555/99, de 16 de dezembro, falamos de operações urbanísticas com inegável impacte na concreta execução dos Planos de Ordenamento do Território. O “novo” artigo 36º do RJUE veio definir um modelo “puro” de comunicação prévia com prazo, dual em termos de prazos, em que se estabelecem 20 e 60 dias úteis para a Câmara Municipal poder rejeitar a comunicação

³¹ Não suprimiu avant la lettre mas transferiu para a comunicação prévia o anterior âmbito ficando a “autorização” circunscrita à utilização de edifícios e suas frações (“Utilização de edifícios ou suas frações”)

³² Na mesma inserção sistemática da Comunicação Prévia da versão originária do RJUE

³³ De acordo com o Site Simplex.pt “*O Simplex é um programa de simplificação administrativa e legislativa que pretende tornar mais fácil a vida dos cidadãos e das empresas na sua relação com a Administração e, simultaneamente, contribuir para aumentar a eficiência interna dos serviços públicos.*” O Programa SIMPLEX, recuperado na XIII legislatura (<https://www.simplex.gov.pt>) visou dar sequência nacional do “Programa de Ação para a Redução dos Encargos Administrativos da Regulamentação existente na UE” lançado pela Comissão Europeia. O Conselho Europeu da Primavera de 2007 ratificou o referido programa e estabeleceu uma meta de redução de 25% dos encargos administrativos que oneram as empresas, a cumprir em conjunto pela União Europeia e pelos Estados-Membros até 2012. Dirigiu, para o efeito, um convite aos Estados Membros para estabelecerem as suas próprias metas, a nível nacional. Portugal respondeu a esse desafio e assumiu o compromisso de acompanhar o programa de redução dos encargos administrativos para as empresas ao nível da UE e de desenvolver o seu próprio programa.

³⁴ Ver também Resolução do Conselho de Ministros n. 63/2006, de 18 de maio.

prévia, consoante existissem ou não consultas a entidades externas no âmbito do procedimento³⁵. A comunicação prévia seria rejeitada caso se verificasse que “a obra viola as normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as constantes de plano municipal de ordenamento do território, ou as normas técnicas de construção em vigor, ou viola os termos de informação prévia existente” (cfr. artigo 36º n.ºs 1 e 2). A comunicação prévia com prazo será, por ficção legal, um ato administrativo, embora se considere a não pronúncia a situação típica e normal, com produção de efeitos permissivos por força do artigo 36º A^{36 37}. Isto porque, embora tal não seja expressamente referido, só esta asserção joga com o facto de o diploma prever para estes atos “tácitos” consequências idênticas às das licenças em matéria de validade (artigos 67.º e 68.º) ou revogação (artigo 73.º). Esta solução era aceite e valorizada pela doutrina^{38 39} garantindo proteção adequada

³⁵ Artigo 36.º

Rejeição da comunicação prévia

1 - Sem prejuízo do disposto no artigo 11.º, no prazo de 20 dias a contar da entrega da comunicação e demais elementos a que se refere o artigo anterior, o presidente da câmara municipal, com faculdade de delegação nos vereadores, deve rejeitar a comunicação quando verifique que a obra viola as normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as constantes de plano municipal de ordenamento do território, ou as normas técnicas de construção em vigor, ou viola os termos de informação prévia existente.

2 - O prazo previsto no número anterior é de 60 dias quando haja lugar a consulta a entidades externas.

³⁶ Artigo 36.º-A

Ato administrativo

1 - Decorrido o prazo previsto no artigo anterior sem que a comunicação prévia tenha sido rejeitada, é disponibilizada no sistema informático previsto no artigo 8.º-A a informação de que a comunicação não foi rejeitada, o que equivale à sua admissão.

2 - Na falta de rejeição da comunicação prévia, o interessado pode dar início às obras, efetuando previamente o pagamento das taxas devidas através de autoliquidação.

³⁷ Situação que não se confunde com o “Deferimento Tácito” em sentido mais clássico que nos aparece como um “castigo” contra a inércia da Administração. Os efeitos produzidos pela não pronúncia procura equiparação relativamente à licença

³⁸ Como é o caso de PEDRO GONÇALVES. Em artigo publicado na edição primeira da Revista de Direito Regional e Local “Controlo Prévio Das Operações Urbanísticas Após a Reforma Legislativa de 2007», sustenta que a “a criação legal do ato administrativo de admissão introduz o fator de certeza e segurança que em geral, falta aos procedimentos de comunicação prévia, permitindo deste modo, a adequada defesa do interesse público e dos interesses».

³⁹ Em sentido diferente 120 cfr. JOÃO MIRANDA ob. cit., p. 501 e 502 que entende que “A tutela de terceiros pode ser assegurada (...) não seria necessária a existência de um ato administrativo para que os terceiros pudessem reagir contra agressões dos seus direitos. A nosso ver, o problema é diferente e prende-se com a necessidade de previsão de formas de participação de terceiros no procedimento de comunicação de início de atividade (...) preocupação que agora se encontra acautelada no artigo 12º. do RJUE».

aos terceiros afetados, que podiam defender a sua posição jurídica através da interposição de meios contenciosos contra o “ato tácito”.^{40 41 42}

Uma das conclusões/comparações a tirar é que o texto introduzido pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro efetivamente desgraduou o controlo prévio em termos semelhantes à construção dogmática que viria a ser prevista, 8 anos depois, no DL n.º 4/2015 de 7 de janeiro para o artigo 134.º do novo CPA (comunicação prévia com prazo).

Ainda olhando para o RJUE, e dentro da senda simplificadora da DS, e do programa SIMPLEX, podemos constatar que a 8.ª alteração introduzida no diploma – DL n.º 26/2010, de 30 de março - veio ainda sublinhar a intenção simplificadora do legislador. Esta alteração teve de significativo para a matéria que nos ocupa o facto de tornar o procedimento de comunicação prévia o procedimento regra deste regime – cfr. artigo 4.º/4. Por último, um apontamento sobre a última alteração operada no RJUE introduzida pelo DL n.º 136/2014 de 9 de setembro (em vigor), referindo que a comunicação prévia deixou, outra vez, de ser o procedimento regra. Por outro lado, não obstante o sinal contrário dado com a alteração do procedimento regra, a nova formulação assume uma feição de clara desgradação procedimental na medida em que i) elimina, na comunicação prévia, o prazo para a Administração se pronunciar passando o controlo a ser, integralmente sucessivo⁴³ ii) O silêncio da Administração não gera, contrariamente à versão aprovada com a Lei n.º 60/2007, a produção de efeitos tácitos reconhecidos como equiparáveis a um ato administrativo; iii) O procedimento assume a feição de um mero formulário e não de um procedimento⁴⁴ iv) Contrariamente à versão anterior a comunicação prévia já não é equiparável às licenças em matéria de validade (artigos 67.º e 68.º) ou revogação (artigo 73.º). Em conclusão, será possível afirmar que a última alteração do RJUE tornou a comunicação prévia numa verdadeira “mera comunicação prévia” em tudo similar à

⁴⁰ A figura do deferimento tácito, prevista no artigo 130/1.º do novo Código do Procedimento Administrativo, atribui efeitos positivos ao silêncio da Administração “Existe deferimento tácito quando a lei ou regulamento determine que a ausência de notificação da decisão final sobre pretensão dirigida a órgão competente dentro do prazo legal tem o valor de deferimento”.

⁴¹ Sobre este assunto a obra de referência é a de João Tiago Silveira “O Deferimento Tácito”. Neste trabalho refere o autor que “O deferimento tácito é o ato ficcionado através do qual se concede ao particular, nos casos e condições legalmente previstas, o correspondente à sua pretensão, na sequência de um decurso temporal sem que a Administração se tenha pronunciado sobre a mesma” (Silveira, 2004, p. 101).

⁴² No Direito Administrativo Português temos a posição clássica de Marcelo Caetano sobre este assunto onde sustenta ser o Deferimento Tácito uma presunção legal *Iuris et de Iure*, em virtude de a lei atribuir este efeito em certas circunstâncias ao silêncio da Administração (Caetano, 2013, p. 474).

⁴³ Embora responsabilize o particular, integralmente pelas consultas a efetuar o que poderá introduzir alguma insegurança jurídica encaminhando os particulares para o mais denso, mas melhor definido procedimento de Licença.

⁴⁴ Embora, e de forma algo contraditória no plano sistemático, continuem as operações urbanísticas abrangidas por esta figura a estar definidas como operações sujeitas a controlo prévio no artigo 4.º do RJUE)

estrutura dogmática prevista na alínea b) do nº 2 do artigo 8º do DL 92/2010, de 26 de Julho.

Neste particular referir ainda que a situação consagrada para a Mera Comunicação Prévia, articulada com a redação do artigo 130º do NCPA (que veremos adiante), que o silêncio da Administração (Camara Municipal) não é um verdadeiro ato administrativo sendo antes uma mera ficção legal geradora de efeitos jurídicos que não obnubila a possibilidade da Administração ou os tribunais virem a declarar, posteriormente e nos prazos gerais, a insubsistência dos requisitos essenciais para a produção dos efeitos.⁴⁵

Em suma, deverá entender-se o deferimento tácito com a percepção de que o mesmo não se confunde, sem mais, com um verdadeiro ato administrativo,

De assinalar que desde que foi publicado o DL nº 136/2014 de 9 de setembro é possível considerar o texto legal vigente como contrário, em matéria de comunicações prévias, ao artigo 58º/2 da Lei nº 31/2014 de 30 de maio (LBOTU - Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo) na medida em que não está garantido no RJUE que as operações urbanísticas que não se encontrem suficientemente definidas em plano municipal sejam objeto de controlo prévio (permissão administrativa) o que é exigido pela LBOTU. À luz do artigo 112º/2 da Constituição da República este dissídio pode configurar uma inconstitucionalidade.

Como referido na introdução desta dissertação, e até pela importância que este domínio tem na atividade jus-administrativa, o RJUE tem sido campo para diversas experiências na construção/desenvolvimento do procedimento de comunicação prévia. A última alteração – DL 136/2014 de 9 de setembro – trouxe-nos verdadeiramente uma nova comunicação prévia na linha da DS. A Câmara Municipal passa a atuar, apenas, em sede de fiscalização, com a prerrogativa de aplicar medidas de reposição da legalidade urbanística. A doutrina levanta (e bem) a questão de saber se, no âmbito de uma figura que permite um número tão considerável de obras de alteração e ampliação, quais os custos para os particulares ou se a aplicação de medidas de tutela da legalidade urbanística em sede de fiscalização serão suficientes para a proteção de terceiros interessados? Uma efetiva tutela dos interesses de terceiros encontra dificuldades na medida em que, sem prejuízo das alterações/aditamentos simplificadores, o diploma esteve sempre centrado

⁴⁵ Neste sentido cfr. Acórdão do do Tribunal Central Administrativo Sul de 09 de julho de 2015, no processo n.º 11988/15, disponível em www.dgsi.pt.

num regime de controlo prévio. Podemos verificar este problema da falta tutela de terceiros interessados em várias situações:

- i. Não admissibilidade de ações impugnatórias e respetivos meios cautelares;
- ii. A publicitação do aviso de obra, que a lei prevê que ocorra, nos termos do artigo 12º, no prazo de 10 dias a contar da apresentação do requerimento inicial ou comunicação”. Como deixou de haver um prazo para iniciar a obra comunicada os terceiros interessados não têm condições para reagir em tempo porque o dono de obra pode iniciar de imediato a execução da operação urbanística.
- iii. A constatação da falta de uma cultura de fiscalização sucessiva por parte da Administração

Em suma, um enquadramento que facilita o início das operações urbanísticas, mas que complica ou dificulta a reação dos interessados quando haja ilegalidades notórias.

3.3 A Comunicação Prévia no Licenciamento Zero e RJACSR

Ainda no contexto de abordar a presença relevante da figura da comunicação prévia na legislação ordinária importa falar de dois diplomas fundamentais na verificação da eficácia da transposição da DS para o direito português.

Em primeiro lugar o DL n.º 48/2011, de 1 de abril. Este diploma “operativo” da iniciativa Licenciamento Zero⁴⁶ veio materializar um regime dual de comunicação prévia. Propunha-se de forma ambiciosa, logo no seu artigo 1º/1, como vindo “...reduzir encargos administrativos sobre os cidadãos e as empresas, mediante a eliminação de licenças, autorizações, validações, autenticações, certificações, atos emitidos na sequência de comunicações prévias com prazo, registos e outros atos permissivos, substituindo-os por um reforço da fiscalização sobre essas atividades”. Estabelece nos seus artigos 4º/1 (atividades económicas elencadas nas listas A, B e C do anexo I) e 12º/1 (ocupação do espaço público) um “regime geral” de mera comunicação prévia que dispensa o particular de qualquer outro ato permissivo para iniciar as atividades previstas no diploma. O particular pretendendo desenvolver algumas das atividades económicas do âmbito do diploma, e sempre que da sua avaliação resulte a conclusão de estarem reunidos

⁴⁶ MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES et aliae, ob. cit., p.13

todos os requisitos legais e regulamentares, submete, via balcão do empreendedor⁴⁷ (artigo 3º) uma mera comunicação prévia. Após a referida submissão pode iniciar a atividade comunicada logo que proceda à autoliquidação das taxas devidas. O controlo da Administração é aqui feito à posteriori, em fiscalização sucessiva, podendo sindicarse se encontram cumpridos, particularmente, os anexos III (instalação de atividades económicas) e IV (ocupação do espaço público) do DL nº 48/2011. A mera comunicação prévia, tal como se encontra desenhada neste diploma, constitui uma consagração próxima da letra e do espírito da Diretiva Serviços.

O mesmo diploma consagra também o procedimento de “comunicação prévia com prazo” onde é feito efetivamente um controlo prévio (uma verdadeira permissão administrativa) por parte da Administração. Neste procedimento o particular, consciente da impossibilidade de cumprir os requisitos legais e regulamentares previstos nos anexos III e IV solicita à Administração uma dispensa do cumprimento integral dos referidos que pode ser autorizada se salvaguardado o disposto nos números 5⁴⁸ e 6⁴⁹ do artigo 5º. A Administração tem neste procedimento de comunicação prévia com prazo vinte dias úteis para se pronunciar (sob pena de, se nada disser, o interessado poder dar início à atividade comunicada).

O regime instituído pelo DL nº 48/2011 conheceu algumas dificuldades práticas de aplicação particularmente motivadas pela conjuntura de restrições financeiras impostas na sequência do Pedido de Auxílio Financeiro e da celebração do memorando de

⁴⁷ O Balcão único eletrónico previsto no artigo 6º do Decreto-Lei 92/2010, de 26 de Julho e artigo 6º da diretiva serviços.

⁴⁸“A dispensa pode ser deferida desde que não se trate de condicionamentos legais ou regulamentares imperativos relativos à segurança contra incêndios, à saúde pública ou a operações de gestão de resíduos, nem de requisitos imperativos de higiene dos géneros alimentícios expressamente previstos nos Regulamentos (CE) n.os 852/2004 e 853/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril.”

⁴⁹ De acordo com o DL 48/2011 “Constituem nomeadamente fundamento de deferimento da dispensa de requisitos:

- a) O contributo para a requalificação ou revitalização da área circundante do edifício ou fração autónoma onde se instala o estabelecimento;
- b) O contributo para a conservação do edifício ou fração autónoma onde se instala o estabelecimento;
- c) Estar em curso ou a ser iniciado procedimento conducente à elaboração, revisão, retificação, alteração ou suspensão de instrumento de gestão territorial que não seja impeditivo do funcionamento, por prazo determinado, do estabelecimento
- d) A estrita observância dos requisitos exigidos para as instalações e equipamentos afetar significativamente a rendibilidade ou as características arquitetónicas ou estruturais dos edifícios que estejam classificados como de interesse nacional, público ou municipal ou que possuam valor histórico, arquitetónico, artístico ou cultural;
- e) O facto de o estabelecimento estar integrado em conjunto comercial que já cumpra esses requisitos e isso aproveite ao estabelecimento.

entendimento em maio de 2011 entre o Estado Português e a Troika⁵⁰, nomeadamente com reflexos na tardia operacionalização do Balcão Único de Serviços^{51 52}o que motivou que a concreta e integral produção de efeitos só acontecesse...praticamente 2 anos depois da entrada em vigor do diploma.

Contudo em Portugal nada se consolida. Novo governo...novas ideias simplificadoras!⁵³ Com o DL nº 10/2015 de 16 de janeiro muitos dos “novos institutos” do Licenciamento Zero saíram substancialmente alterados. Este diploma não só alterou alguns diplomas como fez também publicar o novo RJACSR – Regime Jurídico das Atividades de Comércio, Serviços e Restauração⁵⁴.

Ainda sobre o Licenciamento Zero as alterações do DL nº 10/2015 mantiveram-no em vigor, embora amputado de grande parte do seu alcance sobretudo nas matérias relacionadas com as atividades económicas agora integradas no RJACSR, subsistindo a publicidade e a ocupação do espaço público quando tenham, no âmbito desse diploma, natureza comercial. Destaca-se também, ao nível permissões urbanísticas previstas, o abandono da figura comunicação prévia com Prazo – em ambos os diplomas - que perde esta denominação, voltando a um formato mais clássico de permissão administrativa sendo agora, para as mesmas situações de aplicação, sujeitas ao regime da Autorização (artigo 8º e ss do RJACSR). Os prazos de pronúncia da Administração são agravados

⁵⁰ Foi assinado em 17 de abril de 2011 o memorando de entendimento sobre o pedido de assistência financeira que motivou, entre outras alterações, um controlo estrito das finanças públicas portuguesas com particular impacte nas despesas/investimentos da administração pública portuguesa

⁵¹ É a Diretiva Serviços que torna o Balcão único eletrónica “pedra angular” da simplificação/desmaterialização dos procedimentos de instalação das atividades comerciais e de serviços abrangidas por este normativo.

⁵² Artigo 6º da Diretiva Serviços

1. Os Estados-Membros devem assegurar que os prestadores possam cumprir todos os procedimentos e formalidades a seguir indicados, através de balcões únicos: a) Todos os procedimentos e formalidades necessários para o acesso às respetivas atividades de serviços, em especial as declarações, as notificações ou os pedidos necessários para obter autorização das autoridades competentes, incluindo os pedidos de inscrição nos registos, nas listas, nas bases de dados ou nas ordens ou associações profissionais; b) os pedidos de autorização necessários para o exercício das respetivas atividades de serviços.

2. A criação de balcões únicos não prejudica a repartição das atribuições e das competências entre as autoridades no âmbito dos sistemas nacionais.

⁵³ O excesso de produção legislativa é um problema devido à incapacidade dos recursos humanos e materiais da administração acompanharem esta vertigem. Do lado dos particulares, e usando as Palavras de Pedro Gonçalves “*a contínua modificação de regras vinculativas pode, eventualmente, beliscar as posições jurídicas dos “cidadãos-administrados”*” in «Ensaio sobre a boa governação da administração pública», in O Governo da Administração Pública, sob a coordenação de Pedro Gonçalves e Margarida Olazabal Cabral, Coimbra, Almedina, p. 26, 2013.

⁵⁴ *Cuja principal virtualidade é codificar, num só diploma, a esmagadora maioria das atividades comerciais e de serviços”*

passando de 20 para 30 dias úteis. Aqui temos um retrocesso e dúvidas sobre se o teste da necessidade da permissão administrativa terá efetivamente sido realizado.

Olhando agora especificamente para o RJACSR a pretensão deste diploma foi garantir uma maior liberdade de acesso a uma panóplia de atividades económicas. Para tal codificou ⁵⁵a esmagadora maioria ⁵⁶ dos diplomas de comércio e serviços, revogando os diplomas de origem⁵⁷, suprimindo qualquer tipo de formalidade para algumas atividades abrangidas⁵⁸ e elencando no novo “código” os seus requisitos específicos e as regras gerais comuns a todas as matérias legislativas agora “comprimidas”⁵⁹. De igual forma, o legislador manteve uma dualidade entre a comunicação prévia pura (mera comunicação prévia no sentido previsto na diretiva serviços) e uma permissão administrativa clássica (desaparece a comunicação prévia com para se recuperar a figura da autorização). Refira-se que a autorização do RJACSR tem um alcance bastante mais limitado e circunscrito sendo a mera comunicação prévia o tronco central deste regime. No nosso entender levou o legislador ainda mais longe o requisito da absoluta indispensabilidade da existência desta permissão/ato permissivo sendo agora muito raros os casos em que se verifica uma imperiosa razão de interesse público nas novas permissões administrativas.⁶⁰ O procedimento de autorização – artigos 5º e 8º do RJACSR - agora previsto inicia-se com o requerimento do particular conferindo a lei um prazo de 30 dias úteis para a Câmara Municipal deliberar sobre o assunto. Se a Administração não se pronunciar o pedido considera-se tacitamente aprovado.⁶¹ De referir, por último, que o procedimento de autorização tem especial destaque na atividade de “Estabelecimentos de restauração ou

⁵⁵

⁵⁶ Nem todas as atividades de comércio e serviços vivem neste diploma. Subsistem alguns regimes de permissão administrativa fora do RJACSR. Exemplos: Atividade/Serviços de Ginásios (health clubs) – CAE 93130 - já estiveram, no passado, incluídas no regime do DL nº 259/2007 de 17/07 e da Portaria nº 791/2007 de 23/07. Num movimento a contrario da tendência da legislação pós Diretiva Serviços o DL nº 141/2009 veio revogar as disposições da Portaria 791/2007, de 17 de Julho que se referiam aos ginásios e clubes de saúde (health clubs).

⁵⁷ Artigo 13º do DL nº 10/2015

⁵⁸Ex: os salões de cabeleireiro e os institutos de estética deixam de ter qualquer tipo de controlo prévio - o cumprimento das normas legais e regulamentares, no caso destas atividades, não é afastado mas deixa de ter controlo administrativo/obrigação de comunicação).

⁵⁹ Sobre as atividades económicas e de serviços incluídas no RJACSR cfr. Artigo 1/1 daquele código

⁶⁰ As situações de autorização são apenas 3, a saber: i. Estabelecimentos de comércio e de armazéns de alimentos para animais identificados na lista II do anexo I do DL 10/2015; ii Estabelecimentos de comércio e de armazéns grossistas de géneros alimentícios de origem animal que exijam condições de temperatura controlada identificados na lista III do anexo I, do DL 10/2015; iii Estabelecimentos de restauração ou de bebidas com dispensa dos requisitos.

⁶¹ O regime geral comporta uma exceção que está prevista no artigo 10º/4 do RJACSR para as situações com parecer obrigatório da Direção-Geral de Veterinária. O parecer da DGAV, contendo o resultado da vistoria, é obrigatório e vinculativo, não havendo lugar a deferimento tácito.)

de bebidas com dispensa dos requisitos”, particularmente na dispensa de requisitos prevista no artigo 11º do RJACSR.⁶²

Uma das críticas que se costuma fazer ao RJACSR é de levar longe de mais a “desregulação”, desprotegendo os “terceiros interessados”. Por exemplo, no procedimento de autorização agora referido não está prevista a intervenção de técnico a justificar, por exemplo, a dispensa de requisitos técnicos legalmente aplicáveis. A Portaria nº 206/C/2015, contrariamente ao que acontecia na Portaria nº 239/2011 (Licenciamento Zero) deixou de exigir, na dispensa de requisitos, a apresentação “Termo de responsabilidade subscrito por pessoa habilitada a ser autor de projeto quanto ao cumprimento de todos os requisitos legais e regulamentares”. Consideram muitos que esta liberalidade é contrária ao interesse público. Caso para dizer, simplifique-se...mas nem tanto!

3.4 A Comunicação Prévia do artigo 134º do CPA

A formulação prevista nos três números do artigo 134º vem consagrar no novo Código do Procedimento Administrativo (CPA) uma figura que mesmo antes da DS ser transposta para o direito nacional – o que ocorreu com o Decreto-Lei nº 92/2010, de 26 de julho - vinha, como já abordámos nas páginas anteriores, crescentemente, a ocupar um papel mais relevante enquanto “procedimento regra” de cariz simplificador e de menor controlo prévio⁶³, em vários regimes jurídicos de natureza administrativa onde, anteriormente existiam apenas permissões administrativas em sentido clássico (autorizações e licenciamentos)⁶⁴. Analisando a experiência de países que nos são culturalmente próximos, e influenciam a nossa cultura jurídica (P.ex a Alemanha e a Itália), poderemos dizer que esta discussão chegou tarde a Portugal na medida que desde a década de 90 já tinham havido opções em outros países nesse mesmo sentido. Esta alteração não deixa de estar inserida numa discussão mais ampla da fuga a uma perspetiva “actocêntrica”⁶⁵. Alguns autores, por entenderem haver um corte radical entre a mera comunicação prévia

⁶² Cfr artigo 11º/1 “..questões arquitetónicas ou técnicas, a sua estrita observância seja impossível ou possa comprometer a viabilidade económica do estabelecimento e desde que não sejam postas em causa as condições de segurança, salubridade e ruído legalmente estabelecidas.”

⁶³ Neste sentido CARLOS JOSÉ BATALHÃO “Novo Código de Procedimento Administrativo – Notas Práticas e Jurisprudência, Porto Editora, 2015, p.195.

⁶⁴ É comumente aceite na Doutrina que a Autorização é uma permissão administrativa onde o direito preexiste. O ato apenas vem permitir o seu exercício. No caso da Licença o direito inexistente na esfera do particular, sendo criado pelo próprio ato permissivo.

⁶⁵ Como sustenta há muitos anos entre nós VASCO PEREIRA DA SILVA in “Em Busca do Ato Administrativo Perdido” Almedina, Coimbra, 2003, p. 302 e ss

da DS e outras permissões administrativas criticam a inserção sistemática da comunicação prévia no NCPA pois entendem desadequada a junção sistemática com o ato administrativo. O que o NCPA vem erigir é uma formulação indicativa que, embora não faça da comunicação prévia do artigo 134º uma figura com aplicação direta e imediata, reconhece a sua importância doutrinal, desenhando os traços essenciais do seu regime, potenciando que seja replicada para outros regimes especiais. A nota mais importante resulta logo do nº 1 do artigo 134º onde é afirmado que a “mera comunicação prévia”⁶⁶ tem como finalidade permitir ao particular praticar determinados atos sem estar dependente da pronúncia da Administração, estando apenas obrigado ao “*preenchimento dos correspondentes pressupostos legais e regulamentares*”. Na opção do legislador a construção dogmática do CPA prevê que a falta de emissão de um ato administrativo não seja tida como um deferimento tácito. A comunicação prévia é assim, apenas, um ato através do qual o particular “dá conhecimento” à Administração de que vai iniciar uma determinada atividade porque considera o particular estarem reunidos os requisitos legais necessários, permitindo que a sua pretensão (atividade comunicada) seja fiscalizada de forma sucessiva. O artigo 134º/2 do CPA, a exemplo do que prevê o Decreto-Lei nº 92/2010, estabelece uma permissão administrativa para as situações onde o legislador considera, em virtude da maior complexidade ou menor conformidade com a arrumação legal e regulamentar da atividade comunicada, ser necessário verificar-se um controlo prévio através de uma comunicação prévia com prazo⁶⁷. Aqui, em prazo a definir por lei, a Administração pode vir a pronunciar-se sobre a pretensão do particular, sob pena de a não pronúncia permitir o início da atividade comunicada, embora esta não constitua, como acima se referiu, um deferimento tácito. A falta de decisão da Administração não consubstancia, neste caso, o incumprimento de um dever legal de decidir. O silêncio não configura um título de conformidade, mas apenas indica que o particular pode dar lugar à execução da atividade comunicada reservando-se a administração a uma fiscalização sucessiva após o início da atividade. O regime atrás descrito, no caso da hipótese prevista no artigo 134º/1 do CPA – mera comunicação prévia – adere à alteração de paradigma em prol da simplificação procedimental que, mesmo antes da transposição da DS para o

⁶⁶ A alínea b) do nº 2 do artigo 8º do Decreto-Lei 92/2010, de 26 de julho define a Mera Comunicação prévia como “*uma declaração efetuada pelo prestador de serviços necessária ao início da atividade, que permita o exercício da mesma imediatamente após a sua comunicação à autoridade administrativa*”.

⁶⁷ A alínea a) nº 2 do artigo 8º do Decreto-Lei 92/2010, de 26 de julho define Comunicação prévia com Prazo como “*uma declaração efetuada pelo prestador de serviços necessária ao início da atividade, que permita o exercício da mesma quando a autoridade administrativa não se pronuncie após o decurso de um determinado prazo*.”

direito nacional, já vinha a influenciar muitos regimes publicistas onde se mudou o tradicional conceito onde prevalecia um controlo rigoroso *a priori* (controlo efetuado através de permissões administrativas) para um controlo *a posteriori* (controlo efetuado através da fiscalização sucessiva do ente público). Nos casos da comunicação prévia com prazo a Administração pode também reagir perante uma comunicação do particular que contraria as normas legais e regulamentares aplicáveis⁶⁸, obstaculizando o início dessa atividade.⁶⁹

De referir que também que nos diplomas mais recentes a construção da comunicação prévia com prazo parece estar a perder algum terreno, quer para as permissões administrativas doutrinamente mais exigentes (p.ex na consagração do regime da Autorização previsto no artigo 8º e ss do RJACSR) ou para formulações onde o prazo para a Administração se pronunciar é suprimido transformando *de jure* as situações de mera comunicação prévia (com algumas matizes) onde antes aparecia a comunicação previa com prazo (P.ex a formulação vigente dos artigos 34º e 35º do RJUE).

3.5 Sistema de Indústria responsável (SIR)

Uma referência última para o SIR, regime jurídico “irmão” do Licenciamento Zero⁷⁰ e que estabelece os procedimentos necessários ao acesso e exercício da atividade industrial, à instalação e exploração de Zonas Empresariais Responsáveis (ZER), bem como o processo de acreditação de entidades no âmbito deste sistema, no quadro da aplicação dos regimes jurídicos ou procedimentos aplicáveis. O DL n.º 169/2012, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 73/2015 de 11 de maio, prevê nos artigos 33º e 34º um regime de mera comunicação prévia. O procedimento previsto nestes normativos aplica-se à instalação e exploração dos estabelecimentos industriais do tipo 3. Grosso modo inicia-se com a submissão no Balcão do empreendedor do requerimento com a instrução prevista no art.º 8.º da Portaria nº 279/2015. Nesta submissão o empresário/requerente declara a

⁶⁸ Esta alteração de “filosofia” é talvez o maior desafio que, da experiência que se vai tendo ainda está muito longe de ter resultados satisfatórios na medida em que os serviços públicos continuam excessivamente resistentes à ideia de abandonar o controlo prévio.

⁶⁹ A este propósito refere JOÃO MIRANDA verificamos “*uma clara diferenciação conceptual entre o deferimento tácito e a comunicação prévia: o primeiro constitui uma forma de superação da inércia da Administração; o segundo não visa tornar mais expedita a ação administrativa, mas, pelo contrário, subtrair certas atividades ao controlo da Administração e estabelecer o princípio da responsabilidade do particular pela verificação da legalidade das suas atuações*” in ob. cit., p., p. 503.

⁷⁰ Neste assunto cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA et aliae “Sistema da Indústria Responsável – Comentário ao Novo Regime de Acesso à Atividade Industrial”, Coimbra, 2014;

conformidade nas normas legais e regulamentares aplicáveis em matéria de ambiente, segurança e saúde no trabalho, segurança alimentar, e segurança contra incêndio em edifícios. A exploração de estabelecimento industrial de tipo 3 só pode ter início após a emissão do título digital de exploração e do pagamento da taxa correspondente. De acordo com o artigo 17º a mera comunicação prévia só pode ser apresentada se as situações urbanísticas estiveram resolvidas (o que nada tem de original face aos regimes que estudámos). A grande particularidade que torna esta mera comunicação prévia um “falso formulário” é a necessidade de a exploração de estabelecimento industrial de tipo 3 só pode ter início após a emissão do título digital (o que não sucede, por exemplo, no RJUE, RJACSR e no Licenciamento Zero).

4. CONCLUSÕES

- i. O desenvolvimento da figura da comunicação prévia, inspirado pela Diretiva Serviços, e por uma tendência internacional em prol de uma maior eficiência nos processos e procedimentos administrativos, permitiu eliminar muitos controlos prévios (permissões administrativas), com ganhos evidentes para a simplificação das atividades económicas.
- ii. As balizas legais desenhadas pela diretiva serviços permitiram estreitar o campo das situações em que é admissível ao legislador nacional a instituição de uma permissão administrativa face à figura da mera comunicação prévia, exigindo justificações acrescidas.
- iii. De todos os regimes estudados resulta, de acordo com os autores mais relevantes, uma filosofia de privatização de funções anteriormente desempenhadas pelas entidades públicas, onde se delega no particular – de forma expressa – a obrigação de garantir o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis;
- iv. Mesmo em situações fora da alçada da diretiva serviços – nomeadamente nas matérias do urbanismo e do ordenamento do território - preferiu o legislador português adotar, em certas situações (embora de alcance mais limitado) construções dogmáticas de mera comunicação prévia, como é o caso, por exemplo, das situações previstas no artigo 4º/4 do DL n.º 136/2014, de 09 de setembro, pretendendo também neste âmbito contribuir para uma maior simplificação e desburocratização;
- v. Levanta-se a questão sobre se existem limites à simplificação ou mesmo se algumas situações de ausência de controlo prévio serão a opção mais adequada na medida em que a mera fiscalização sucessiva, mesmo que exercida de forma competente, pode levar à lesão de direitos ou interesses legalmente protegidos que num formato de “permissão administrativa” estavam mais defendidos.
- vi. Na área do urbanismo as situações previstas no artigo 4º/4 do RJUE, na versão do DL n.º 136/2014, de 9 de setembro, por envolverem operações urbanísticas e fundiárias com impactes na esfera jurídica de terceiros levantam sérias dúvidas quanto ao formato da mera comunicação e à deficiente informação existente sobre essas operações urbanísticas para os interessados.

-
- vii. Um dos casos mais recentes de desproteção do interesse público pode identificar-se no do RJACSR – particularmente no procedimento de autorização (artigos 5º, 8º e 11º) onde, com as novas regras, deixou de ser exigido em caso de pedido de dispensa de requisitos a apresentação de Termo de responsabilidade subscrito por pessoa habilitada a ser autor de projeto quanto ao cumprimento de todos os requisitos legais e regulamentares, mesmo em casos de questões arquitetônicas, o que constitui uma garantia adicional da conformidade legal dos pedidos dirigidos à Administração.

5. BIBLIOGRAFIA

- i. CARLOS JOSÉ BATALHÃO “Novo Código de Procedimento Administrativo – Notas Práticas e Jurisprudência, Porto Editora, 2015;
- ii. CARLOS JOSÉ BATALHÃO artigo “A comunicação prévia: do modelo teórico à experiência autárquica” in Edição nº16 da Revista de Direito Regional e Local, 2011;
- iii. CLÁUDIO MONTEIRO artigo “Urbanismo e Interesses Públicos Diferenciados- O Novo Regime de Consultas a Entidades Externas nos Procedimentos de Controlo Prévio das Operações Urbanísticas” in Edição nº4 da Revista de Direito Regional e Local, 2008;
- iv. DIOGO FREITAS DO AMARAL “Curso de Direito Administrativo – Volume I”, Reimpressão da 3.ª Edição, Almedina, 1989;
- v. DIOGO FREITAS DO AMARAL “Curso de Direito Administrativo – Volume III”, Reimpressão da 3.ª Edição, Almedina, 1989;
- vi. RICARDO RIVERO ORTEGA artigo “Simplificación administrativa y administracion electrónica : Objetivos pendientes en la transposición de la directiva de servicios” in Revista catalana de dret públic, núm. 42, 2011, p. 115-138;
- vii. DULCE LOPES artigo “A comunicação Prévia e os novos paradigmas de controlo administrativo da atividade privada” in Edição nº14 da Revista de Direito Regional e Local, 2011;
- viii. FERNANDA MAÇÃS artigo «O controlo jurisdicional das autoridades reguladoras independentes», in Cadernos de Justiça Administrativa, nº 58, 2006;
- ix. FERNANDA PAULA OLIVEIRA et aliae “Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – Comentado”. 3ª Edição, Coimbra, Almedina, 2013;
- x. FERNANDA PAULA OLIVEIRA et aliae “Licenciamento Zero – Regime Jurídico Comentado”, Almedina 2012;
- xi. FERNANDA PAULA OLIVEIRA et aliae “Sistema da Indústria Responsável – Comentário ao Novo Regime de Acesso à Atividade Industrial”, Coimbra, 2014;

-
- xii. FERNANDA PAULA OLIVEIRA artigo “A nova configuração das comunicações prévias introduzida pelo Decreto-Lei nº 136/2014, de 9 de setembro” in A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, sob a coordenação de Cláudio Monteiro, Jaime Valle e João Miranda, Almedina, Coimbra, 2015.
- xiii. FERNANDA PAULA OLIVEIRA et aliae “Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração”, Almedina, 2016;
- xiv. Governo do Estados Unidos da América (AL Gore e Tom Peters) “Creating a Government that Works Better and Cost Less: The Report of the national Performance Review”
<https://govinfo.library.unt.edu/npr/library/nprprt/annrpt/pdf/com01.pdf>
- xv. JOÃO MIRANDA “A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares”, Coimbra Editora 2012
- xvi. JOÃO MIRANDA et alii “*A comunicação prévia no novo Código de Procedimento Administrativo*” in Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo, sob a coordenação de Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, 2.^a reimpressão, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2015.
- xvii. JOÃO PEREIRA REIS e MARGARIDA LOUREIRO In “Regime Jurídico da Urbanização e Edificação - comentado” Almedina, 2002;
- xviii. LUIS ALVES “O Regime Jurídico do “Licenciamento Zero”. Coimbra, Edições Almedina, 2012;
- xix. MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES et aliae artigo “Licenciamento Zero e Espaço Público” in Edição nº16 da Revista de Direito Regional e Local, 2011;
- xx. MARTA PORTOCARRERO “Modelos de Simplificação Administrativa” Porto, Publicações Universidade Católica, 2002
- xxi. PEDRO GONÇALVES artigo “Controlo Prévio Das Operações Urbanísticas Após a Reforma Legislativa de 2007” in Edição nº1 da Revista de Direito Regional e Local, 2008;
- xxii. PEDRO GONÇALVES artigo “Simplificação procedimental e controlo prévio da operações urbanísticas” publicado no livro “I Jornadas Luso-Espanholas de Urbanismo (Atas)), Coimbra, Almedina, 2008;
- xxiii. PEDRO GONÇALVES “Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante” Coimbra, Coimbra Editora, 2013.

-
- xxiv. PEDRO GONÇALVES artigo “Ensaio sobre a boa governação da administração pública», in O Governo da Administração Pública, sob a coordenação de Pedro Gonçalves e Margarida Olazabal Cabral, Coimbra, Almedina, 2013.
- xxv. PEDRO GONÇALVES “Entidades Privadas com Poderes Públicos, O Exercício de Poderes Públicos por Entidades Privadas com Funções Administrativas” Almedina, 2008,
- xxvi. VASCO PEREIRA DA SILVA in “Em Busca do Ato Administrativo Perdido” Almedina, Coimbra, 2003, p. 302 e ss

6. REFERÊNCIAS JURISPRUDÊNCIAIS

- I. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 09 de julho de 2015, no processo n.º 11988/15, disponível em www.dgsi.pt.