

UNIVERSIDADE DE COIMBRA  
FACULDADE DE DIREITO

2.º CICLO DE ESTUDOS EM DIREITO



*A Simplificação Administrativa nos Municípios – As  
“Vicissitudes” da Implementação e da Aplicação do Regime  
Jurídico do Licenciamento Zero*

**Cristina Isabel Pereira Cardoso**

Dissertação de Mestrado apresentada no  
âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito à  
Faculdade de Direito da Universidade de  
Coimbra

Área de especialização: *Ciências Jurídico-  
Forenses*

Orientador: *Professora Doutora Fernanda  
Paula Oliveira*

Coimbra

2014

## Lista de Siglas e Abreviaturas

AL – Administração local

al. – Alínea

als. – Alíneas

AP – Administração Pública

art. – Artigo

arts. – Artigos

BE – Balcão do Empreendedor

CPA – Código de Procedimento Administrativo

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

DLs. – Decretos-Lei

DS – “Diretiva de Serviços” – Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006

Ed. – Edição

Ob. cit. – Obra citada

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

p. – Página

pp. – Páginas

REAI – Regime de Exercício da Atividade Industrial – Decreto-Lei n.º 209/2008, de 29 de outubro

RLZ – Regime Jurídico do Licenciamento Zero – Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril

RMOEPP – Regulamento Municipal de Ocupação de Espaço Público e Publicidade, do município de Coimbra

SIMPLEX – Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa

SIR – Sistema de Indústria Responsável

ss. – Seguintes



## AGRADECIMENTOS

É chegada a altura de expressar o meu agradecimento a quem me auxiliou, guiou ou contribuiu para o cumprimento desta etapa difícil mas com um resultado final gratificante:

À minha querida mãe, melhor amiga e companheira, exemplo de coragem, força e dedicação. Obrigada pelo amor e atenção sem reservas, pelas palavras certas nos momentos adequados. Sem ti, nem este trabalho teria nascido, nem eu seria a pessoa que hoje sou.

Aos meus filhos, pela paciência e compreensão quando estava lá e não lhes podia dar a atenção devida. Obrigada por me olharem com tanto orgulho, resta-me afincadamente não vos desapontar.

Ao Pedro, companheiro e amigo, pelo amor, carinho, apoio e paciência.

À Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira, pela sua orientação, disponibilidade e apoio. Acima de tudo, obrigada pela força, pela amizade e pelo carinho demonstrado nos momentos menos bons.

À Mestre Ana Cláudia Guedes, pelo incentivo e força para começar e pela ajuda na revisão do texto.

A todos os que me ajudaram a ser quem sou, que depositam confiança em mim e para os quais sou um motivo de orgulho.

O meu muito obrigada...



## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
-------------------------	----------

### **CAPÍTULO I**

#### **O PARADIGMA TRADICIONAL DE CONTROLO DA ATIVIDADE PRIVADA NOS MUNICÍPIOS**

1. OS ATOS ADMINISTRATIVOS PERMISSIVOS EM GERAL DA ATIVIDADE DOS PARTICULARES .....	<b>12</b>
1.1. A AUTORIZAÇÃO ADMINISTRATIVA .....	<b>13</b>
1.2. A LICENÇA ADMINISTRATIVA .....	<b>15</b>
1.3. EXEMPLO PRÁTICO DO CONTROLO PREVENTIVO NUMA ATIVIDADE ECONÓMICA.....	<b>16</b>

### **CAPÍTULO II**

#### **O NOVO PARADIGMA – A MODERNIZAÇÃO, DESMATERIALIZAÇÃO E SIMPLIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA NOS MUNICÍPIOS**

1. A IMPORTÂNCIA DA SIMPLIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA NOS MUNICÍPIOS – O SIMPLEX AUTÁRQUICO .....	<b>18</b>
2. A DESMATERIALIZAÇÃO DOS PROCESSOS NOS MUNICÍPIOS E O CONTRIBUTO DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DE NOVOS MECANISMOS.....	<b>21</b>

### **CAPÍTULO III**

#### **O REGIME JURÍDICO DO LICENCIAMENTO ZERO, EM ESPECIAL**

1. PROCEDIMENTOS DE CONTROLO PRÉVIO SIMPLIFICADOS .....	<b>27</b>
1.1. MERAS COMUNICAÇÕES PRÉVIAS .....	<b>27</b>
1.2. COMUNICAÇÕES PRÉVIAS COM PRAZO .....	<b>33</b>
1.3. COMUNICAÇÕES .....	<b>38</b>
2. ARTICULAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS APLICÁVEIS À INSTALAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS ESTABELECIMENTOS COM OS PROCEDIMENTOS DE CONTROLO PRÉVIO ESTABELECIDOS PARA AS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS A REALIZAR NO ESTABELECIMENTO.....	<b>39</b>
3. CONSEQUÊNCIAS DA APLICAÇÃO DOS REGIMES SIMPLIFICADOS .....	<b>41</b>
3.1. REFORÇO DO PODER REGULAMENTAR .....	<b>42</b>
3.2. REFORÇO DE UM CONTROLO <i>EX POST</i> .....	<b>46</b>



## **CAPÍTULO IV**

### **EM ESPECIAL, O CASO DO MUNICÍPIO DE COIMBRA**

1. O REGULAMENTO MUNICIPAL DE OCUPAÇÃO DE ESPAÇO PÚBLICO E PUBLICIDADE .....	<b>48</b>
1.1. PRINCIPAIS MUDANÇAS EFETUADAS NO ÂMBITO DOS REGIMES SIMPLIFICADOS DE OCUPAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO .....	<b>50</b>
1.2. PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO AO REGULAMENTO MUNICIPAL .....	<b>66</b>

## **CAPÍTULO V**

<b>CONCLUSÕES</b> .....	<b>69</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>73</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>77</b>



*“As dificuldades, como as montanhas,  
aplainam-se quando avançamos por elas.”*  
(Émile Zola)

## INTRODUÇÃO

Em Junho de 2008, a OCDE apresentou o Relatório “*Tornar a vida mais fácil para cidadãos e empresas em Portugal – Administração electrónica e simplificação*”. Neste relatório foram salientados os resultados positivos obtidos e, nessa sequência, foram propostas linhas de ação para melhorar o esforço de uma simplificação administrativa, entre as quais se destacava a “*criação de um Programa Simplex mais abrangente, que pudesse acolher, além das medidas da Administração central, iniciativas municipais ou regionais*”. Respondendo a esta proposta, foi lançado o designado “*Simplex Autárquico*”.

O “*Simplex Autárquico*” é um instrumento de modernização e simplificação administrativas de âmbito municipal, que levou vários municípios a implementar medidas que visam facilitar a vida aos munícipes e às empresas e qualificar os seus serviços, numa perspetiva integradora e de contínua melhoria.

Por seu turno, o Decreto-Lei 92/2010, de 26 de julho, que transpôs para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro<sup>1</sup>, relativa aos serviços no mercado interno, obrigou à adoção de diversas medidas de execução, de carácter legislativo e não legislativo<sup>2</sup>.

Nesse seguimento, surgiu a iniciativa “Licenciamento Zero”, compromisso do Programa Simplex 2010 e uma das medidas emblemáticas da “Agência Digital 2015”<sup>3</sup>. Foi, então, aprovado o Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de Abril, denominado “Regime Jurídico do Licenciamento Zero”<sup>4</sup>, que visa simplificar o exercício de diversas atividades

---

<sup>1</sup> Publicada no JO L 376, de 27 de dezembro de 2006, pp. 36-68. Esta Diretiva é comumente designada de “Diretiva de Serviços”.

<sup>2</sup> Veja-se o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, onde se estabelece que, para aumentar a competitividade do país, é prioritária a simplificação e a agilização dos regimes de licenciamento e de condicionamentos prévios ao acesso e ao exercício de atividades, garantindo-se maior celeridade dos procedimentos e redução dos custos administrativos que se revelem desproporcionados.

<sup>3</sup> Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril.

<sup>4</sup> Embora o Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, tenha iniciado a sua vigência a 2 de maio de 2011, ficou estabelecida, no seu artigo 42.º (alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2012, de 11 de julho), uma produção de efeitos faseada das disposições que pressupõem a implementação do “Balcão do Empreendedor”, a decorrer durante um período de dois anos a contar da sua entrada em vigor. Assim,

económicas, facilitando a sua instalação e funcionamento, devolvendo aos particulares uma ampla margem de conformação da qual, no juízo do legislador nacional e comunitário, haviam sido “indevidamente” privados.

Ora, ainda que muitos municípios não tenham aderido ao citado “Simplex Autárquico”, todos foram necessariamente obrigados a adotar medidas de simplificação administrativa, inclusivamente, por força da já referida iniciativa “Licenciamento Zero”.

É neste contexto, que a escolha do tema objeto da nossa dissertação, na área do direito administrativo, se reporta à simplificação administrativa nos municípios, em particular, ao estudo dos novos mecanismos de controlo das atividades económicas, por força das alterações efetuadas após a entrada em vigor do já citado Regime Jurídico do Licenciamento Zero (doravante RLZ).

Pretendemos, assim, fazer uma abordagem ao paradigma tradicional de controlo das atividades privadas, confrontando-o com o novo paradigma, investigando as consequências daí advindas, quer na atividade dos municípios, quer na organização interna dos seus serviços, nomeadamente, pela necessidade de um reforço do poder regulamentar municipal e do reforço (inevitável) de um controlo *ex post*.

Assim, procuraremos contribuir para uma melhor compreensão do RLZ, que, não obstante a sua plena produção de efeitos tenha ocorrido apenas em maio de 2013, tem vindo a causar “problemas” de variada índole.

Pretendemos, com uma análise atenta do citado Regime, concluir se o legalmente estabelecido corresponde, efetivamente, a uma modernização e simplificação nos municípios, levando a uma menor burocracia, a procedimentos mais rápidos e a um acesso mais fácil ao exercício de atividades económicas.

---

entraram em vigor, a 2 de maio de 2011, as disposições que não careciam da operacionalização do balcão do empreendedor para se implementarem. Em face do atraso na implementação deste balcão, só a partir de 2 de maio de 2013 entraram em vigor as demais disposições constantes do Regime do Licenciamento Zero. Veja-se a Portaria n.º 284/2013, de 20 de setembro. Abordaremos esta situação mais adiante, no Capítulo III.

Não obstante, o foco deste trabalho não pretende especificar e analisar exaustivamente todo o RLZ, pois tal facto tornaria a presente dissertação demasiado extensiva e desadequada aos fins propostos, sem prejuízo da sua relevância para eventuais outros estudos.

Assim, não nos abstraindo da realidade dogmática e teórica, dirigir-nos-emos também à prática, tendo por base o caso de estudo do Município de Coimbra, por forma a demonstrar a realidade dos factos. Pretendemos, pois, avaliar se as reais necessidades e objetivos almejados estão a ser alcançados, de que forma e, eventualmente, qual o alcance das suas consequências.

Deste modo, seleccionámos como ponto-chave no RLZ, a ocupação do espaço público conexo com os estabelecimentos onde se realize qualquer atividade económica, agora sujeita aos regimes simplificados estabelecidos neste diploma, estudando, neste âmbito, as matérias do Regulamento Municipal de Ocupação de Espaço Público e Publicidade (doravante RMOEPP), da Câmara Municipal de Coimbra, que consideramos mais relevantes.

## **1.1. MOTIVAÇÃO**

A decisão sobre a escolha deste tema não foi aleatória ou sequer tomada de “ânimo leve”. Aliás, foi do confronto com a realidade, com a prática, onde nos deparámos com as múltiplas dificuldades na implementação e aplicação, em concreto, do Regime Jurídico do Licenciamento Zero, que surgiu o interesse e a necessidade de estudar estas matérias.

Para além da sua enorme relevância prática e do interesse público e privado sobre a temática da simplificação, da desmaterialização e da modernização administrativa, foram, fundamentalmente, motivos profissionais que nos levaram a estudar e a escrever sobre este tema, ambicionando poder contribuir de algum modo para auxiliar todos aqueles que trabalham com estas matérias, por forma a permitir-lhes desempenhar

melhor as suas funções e, assim, prestarem um melhor serviço aos cidadãos e às empresas.

## 1.2. ORGANIZAÇÃO SISTEMÁTICA

A presente dissertação foi desenvolvida, sistematizada e apresentada em cinco Capítulos, subdivididos em várias partes, melhor descritos no índice. Os Capítulos estão identificados através de numeração romana e as partes apresentadas através de numeração ordinal.

O **Capítulo I** - intitulado “O Paradigma Tradicional de controlo da atividade privada nos Municípios”, aborda os principais atos permissivos (controles prévios) da atividade dos particulares, como a autorização e a licença, em contra polo com os novos mecanismos de simplificação administrativa. Mostraremos, através de um pequeno exemplo, os procedimentos de controlo preventivo e os passos a dar pelo particular, quando pretendia iniciar uma atividade económica.

O **Capítulo II** tem como objetivo principal enquadrar “o novo paradigma da administração” – simplificação administrativa, modernização e desmaterialização de procedimentos e processos nos municípios.

Aqui, será abordada a importância da simplificação administrativa nos municípios, mostrando os motivos e fundamentos que sustentam a existência de um programa de simplificação legislativa e administrativa a nível local – o Simplex Autárquico.

Faremos ainda, uma breve referência à desmaterialização dos processos nos municípios que, indissociável da simplificação, leva à eliminação de atos e procedimentos de controlo, passando a tramitação de procedimentos a processar-se por via informática (sem suporte em papel), sem nos esquecermos do contributo das Tecnologias de Informação e Comunicação na simplificação e desmaterialização de procedimentos.

No **Capítulo III** – “O Regime Jurídico do Licenciamento Zero, em especial” – iremos apresentar os procedimentos de controlo prévio simplificados: as meras comunicações prévias, as comunicações prévias com prazo e as (simples) comunicações.

De seguida, teceremos alguns apontamentos relativos à articulação dos procedimentos respeitantes à instalação e funcionamento dos estabelecimentos abrangidos pelo Regime Jurídico do Licenciamento Zero com os procedimentos de controlo prévio estabelecidos para as operações urbanísticas (Regime Jurídico da Urbanização e Edificação) que venham a ter que realizar-se no estabelecimento.

Por último, iremos debruçar-nos sobre as consequências da aplicação deste novo regime, demonstrando a necessidade de um reforço do poder regulamentar, bem como do reforço de um controlo *ex post*.

Quanto ao **Capítulo IV** – O caso de estudo do Município de Coimbra – faremos uma análise mais atenta aos pontos que consideramos mais relevantes do Regulamento Municipal de Ocupação do Espaço Público e Publicidade, atendendo às principais mudanças nele efetuadas, que levaram à eliminação, simplificação e desmaterialização de procedimentos.

Tentaremos compreender a realidade do Município de Coimbra versada no citado Regulamento, face à modernização e simplificação administrativas, analisando se a mesma corresponde ao estipulado no RLZ. Faremos, então, uma análise crítica seguida da apresentação de algumas sugestões de alteração em consequência da investigação por nós realizada, contando contribuir para uma melhor compreensão e aplicação do mesmo.

A presente dissertação termina com o **Capítulo V** – Conclusões – dedicado às conclusões gerais, onde teceremos algumas considerações sobre a temática apresentada e, sendo caso disso, apresentaremos sugestões ou novas formas de descortinar a realidade, tendo em conta novas perspetivas futuras.



## CAPÍTULO I

### O PARADIGMA TRADICIONAL DE CONTROLO DA ATIVIDADE PRIVADA NOS MUNICÍPIOS

Via de regra, e não há muitos anos, os municípios regiam-se por normas e procedimentos excessivamente burocratizados, assentes numa desconfiança sistemática em relação aos particulares, fossem cidadãos ou empresas, partindo-se do pressuposto de que, quantos mais documentos lhes fossem solicitados, melhor seria defendido o interesse público perante os interesses dos particulares que o poderiam afetar. Não havia qualquer preocupação com a qualidade do atendimento, com o tempo de decisão ou com a transparência dos procedimentos, nem tão pouco com a satisfação dos particulares pelos serviços a si prestados.

A título de exemplo, um particular que quisesse realizar determinada obra ou abrir um estabelecimento de restauração com uma esplanada, teria que obter uma série de licenças, apresentando, para tal, vários requerimentos acompanhados de documentos, repetidos em todos eles, muitas vezes em locais diferentes, chegando a aguardar anos para obter a respetiva licença e só depois proceder legalmente à execução obra ou à abertura do seu estabelecimento.

É neste contexto, que nos iremos debruçar um pouco sobre o paradigma tradicional, expondo alguns conceitos e aludindo aos principais procedimentos de controlo prévio da atividade privada, os chamados controlos preventivos impostos pelo legislador aos particulares.

#### **1 . OS ATOS ADMINISTRATIVOS PERMISSIVOS EM GERAL (CONTROLOS PRÉVIOS) DA ATIVIDADE DOS PARTICULARES**

Começamos pela noção de atos permissivos, definida por FREITAS DO AMARAL, como os atos administrativos “*que possibilitam a alguém a adoção de uma conduta ou a omissão de um comportamento que, de outro modo, lhe estariam vedados*”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. II, Almedina, 2009, p. 256.

Os atos permissivos dividem-se em dois grandes grupos: os atos que conferem ou ampliam vantagens e os atos que eliminam ou reduzem encargos. Importa-nos, aqui, os primeiros, de conteúdo positivo<sup>6</sup>, onde se encontram a autorização, a licença, a concessão, a admissão e a subvenção.

Ora, de entre estas espécies, iremos somente reportar-nos à *autorização* e à *licença*, uma vez que estes são os tipos procedimentais mais aplicados às atividades dos particulares que aqui nos importam tratar.

### **1.1. A Autorização Administrativa**

A autorização, é o “*acto pelo qual um órgão da Administração permite a alguém o exercício de um direito ou de uma competência preexistente*”<sup>7</sup>.

Para MARCELO CAETANO<sup>8</sup>, “*a autorização é o acto administrativo que permite a alguém o exercício de um seu direito ou de poderes legais. A entidade autorizada possui, pois, um direito ou certo poder mas o exercício deles está-lhe vedado antes que intervenha previamente o consentimento da Administração fundado na apreciação das circunstâncias de interesse público que possam tornar conveniente ou inconveniente esse exercício. Trata-se de um condicionamento de um direito do particular (...)*”

Estamos, portanto, perante uma situação em que um particular, cidadão ou empresa, é titular de um direito subjetivo mas a lei estabelece que esse direito só poderá ser exercido mediante autorização, dada caso a caso, pela autoridade administrativa competente. Nestes casos, o particular terá que se dirigir à Administração Pública, a uma Câmara Municipal, por exemplo, requerendo que lhe seja conferida autorização para exercer o seu direito.

---

<sup>6</sup> MARCELO CAETANO, Manual de Direito Administrativo, Vol. I, Almedina, 1980, p. 458.

<sup>7</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, ob. cit. p. 257.

<sup>8</sup> MARCELO CAETANO, ob. cit. p. 459.

Compreendemos, então, que, estando perante uma autorização, o direito é já do particular, não é a autorização que lhe confere o direito. O exercício desse direito apenas está condicionado pela necessidade de o particular requerer e obter uma autorização. Assim, a autorização é uma condição de validade da prática do ato ou do exercício do direito pelo particular.

Como nos refere ROGÉRIO SOARES, na *autorização* “*considera-se (...) que o exercício de certos poderes por um sujeito privado vai potencialmente entrar em conflito com um interesse público e que se torna indispensável que uma autoridade pese os dois termos da contraposição para garantir que a satisfação do interesse privado só possa ter lugar se for possível equilibrá-lo com a realização de finalidades públicas.*”<sup>9</sup>

Nas palavras deste autor, estamos perante situações caracterizadas pela existência de um direito cujo exercício pode importar em sacrifícios especiais para um quadro de interesses públicos que convém acautelar, tornando-se indispensável que um agente administrativo avalie, concretamente, a pretensão a fazer valer o direito para, determinado o grau da suposta inocuidade, permitir o exercício ou permiti-lo com certas restrições”.

Por seu turno, referem-nos JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, que, no âmbito das autorizações, encontramos as *dispensas*, as *autorizações constitutivas de direitos* e as *autorizações permissivas ou propriamente ditas*. A *dispensa* é o ato através do qual a Administração remove um dever especial relativo a uma atividade estritamente proibida ou imposta por lei. Aqui, a Administração tem a faculdade de, num caso concreto, desobrigar o particular do cumprimento de certos deveres especiais que recaem sobre ele. Já a *autorização constitutiva de direitos* (autorização-licença), é um ato administrativo que constitui um direito a favor do particular, numa área de atuação sujeita, por lei, a uma proibição preventiva.<sup>10</sup> Esta proibição fundamenta-se no facto de a atribuição desse direito poder

---

<sup>9</sup> ROGÉRIO SOARES, *Direito Administrativo, Lições ao Curso Complementar de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Coimbra*, no ano letivo de 1977/78, Coimbra, 1978, pp. 118-120.

<sup>10</sup> JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “*Noções Fundamentais de Direito Administrativo*”, 2.<sup>a</sup> Edição, Almedina, 2010 pp. 194 e 195.

por em causa a realização de interesses públicos e, só em cada caso concreto, ponderados as circunstâncias do mesmo, poderá ser atribuído ao particular o direito em causa. A *autorização permissiva ou propriamente dita* é a autorização já antes mencionada, definida por ROGÉRIO SOARES, em que a Administração permite ao particular o exercício de um direito pré-existente mas condicionado por lei.

## 1.2. A Licença Administrativa

Para DIOGO FREITAS DO AMARAL, a licença “*é o acto pelo qual um órgão da Administração atribui a alguém o direito de exercer uma actividade privada que é por lei relativamente proibida*”.<sup>11</sup>

De modo idêntico, MARCELO CAETANO define a licença como sendo “*o acto administrativo que permite a alguém (...) o exercício de uma actividade relativamente proibidos*”<sup>12</sup>.

Diz-se que a proibição é relativa quando a lei admite que a atividade proibida seja exercida nos casos ou pelas pessoas que a Administração permita.

Ora, na *licença*, o particular não é titular de nenhum direito face à Administração. A atividade que o particular se propõe desenvolver é, em princípio, proibida por lei, não obstante a própria lei admitir que, em certos casos, excecionalmente, a Administração Pública possa permitir o exercício dessa atividade. Assim, o ato que, a título excecional, permite o exercício de uma atividade em princípio proibida, chama-se licença.

A licença distingue-se, então, da autorização pois, no caso desta, o particular já é titular do direito e apenas o exercício desse direito está dependente da autorização. Na licença, o particular não é titular de nenhum direito face à Administração.

---

<sup>11</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, ob. cit., p. 257.

<sup>12</sup> MARCELO CAETANO, ob. cit., p. 459 e 460.

### 1.3. Exemplo prático do controlo preventivo numa atividade económica

Grande parte das atividades privadas, quer atividades económicas quer a própria atividade urbanística (também percecionada como atividade económica e privada) estavam sujeitas a procedimentos de controlo preventivo que, embora assumissem configurações diversas, pressupunham o exercício de um controlo estrito por parte da Administração.

Dando, como exemplo, o exercício da *atividade de restauração ou de bebidas*, na vigência do Decreto-Lei n.º 168/97, de 4 de julho (alterado pelo Decreto-Lei n.º 57/2002, de 11 de março) até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 234/2007, de 4 de junho, um particular, interessado em proceder à instalação de um estabelecimento de restauração ou de bebidas, teria de, em primeiro lugar, dar entrada no município respetivo de um *pedido de licenciamento ou de autorização* para a realização de operações urbanísticas relativas à construção e/ou utilização de edifícios ou suas frações, destinados ao funcionamento do seu estabelecimento. Este processo era organizado pela Câmara Municipal respetiva e regulava-se pelo Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (RJUE), com as especificidades estabelecidas no diploma *supra* citado. O particular teria que aguardar pelo *deferimento do pedido* de licenciamento ou de autorização, que dependia de *consulta e pareceres prévios* a outras entidades.

Deferido o pedido, o particular realizava a obra e/ou equipava o seu estabelecimento. Estando a obra concluída e/ou equipado o estabelecimento, o particular teria de requerer a *concessão de licença ou de autorização de utilização* para serviços de restauração ou de bebidas. Era necessária, também, uma *vistoria prévia*, a realizar no prazo de 30 dias a contar da data da apresentação do requerimento. Feita a vistoria (Auto Positivo), era concedida a licença ou autorização de utilização para serviços de restauração ou de bebidas. Agora, o titular da licença ou autorização, teria de requerer a *emissão do alvará* que a titula, que deveria ser emitido no prazo de 30 dias a contar da receção do requerimento. Só após emissão e levantamento do alvará, o particular poderia proceder à instalação do seu estabelecimento e ver, finalmente, o seu estabelecimento a funcionar. Tais procedimentos, chegavam a arrastar-se por longos meses (e até anos).

## CAPÍTULO II

### O NOVO PARADIGMA - A SIMPLIFICAÇÃO, A MODERNIZAÇÃO E A DESMATERIALIZAÇÃO NOS MUNICÍPIOS

*“Um conservadorismo atávico que mantenha incólumes os modelos que herdámos do século XX, senão mesmo de antes disso, baseados numa cultura excessivamente burocrática e muito virada para dentro, pouco inovadora e quase insensível às mudanças que ocorrem à sua volta, pode condenar muitos serviços públicos à irrelevância social, à diminuição de qualidade, à falta de sustentabilidade, à baixa de auto-estima de quem os presta e, finalmente, à incompreensão e protesto dos seus utentes, com perda de confiança nos serviços e na própria democracia.*

*O futuro dos serviços públicos não é, portanto, algo adquirido e perfeitamente consensualizado, mesmo para quem reconheça a sua importância crucial numa sociedade que se pretende cada vez mais coesa e solidária. Depende muito do conhecimento que conseguirmos incorporar, do ritmo de inovação que conseguirmos imprimir, da nossa capacidade de a manter como processo contínuo e não fazer por acidente aqui e ali, hoje mas já não amanhã. Depende da possibilidade de mobilizar pessoas e organizações para uma nova cultura e ética de serviço público. E depende, claro, dos resultados que se forem obtendo e, em geral, do nosso empenho e determinação na resposta aos novos desafios”.*<sup>13</sup>

Neste pequeno excerto de MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES, percebermos a urgente necessidade de uma Administração preocupada com a simplificação, com a eliminação de controlos excessivos, com a transparência dos procedimentos, com a desmaterialização, com a celeridade das decisões, com as necessidades e expectativas dos cidadãos e das empresas, valorizando a interação com estes, promovendo-a.

---

<sup>13</sup> MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES, Serviço Público, Que Futuro?, Almedina, 2009, p. 9.

## 1. A IMPORTÂNCIA DA SIMPLIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA NOS MUNICÍPIOS – O SIMPLEX AUTÁRQUICO

Vários são os motivos e fundamentos que sustentam a existência de um programa de simplificação legislativa e administrativa a nível local.

Para os cidadãos e para as empresas, serviço público é sempre serviço público, estejam perante um serviço da Administração central ou diante de uma Câmara Municipal, não importando muito quem seja o responsável pela sua prestação.

Ora, os municípios têm uma maior proximidade e um contacto mais frequente com os cidadãos, interagindo em todos os serviços da sua competência, sendo de primordial importância a existência de um programa de simplificação legislativa e administrativa, dedicado aos mesmos – um Simplex Autárquico. É muito importante a qualidade dos serviços prestados pelos municípios aos cidadãos e às empresas, passando essa qualidade por menores custos e maior celeridade nos procedimentos que rodeiam as suas atividades.

Também, nos dias que correm, a qualidade dos serviços disponibilizados e prestados pelos municípios é fundamental para atrair pessoas e negócios para determinados locais. Muitas vezes, as empresas, no âmbito dos seus negócios, têm que relacionar-se com mais do que um município, sendo desejável a uniformização de procedimentos resultante do desenvolvimento, em conjunto, de várias medidas de simplificação, permitindo poupar recursos e esforços aos cidadãos, às empresas e aos próprios municípios.

Mais, os municípios são responsáveis pela operacionalização de medidas de simplificação desencadeadas pela Administração central, como é o caso da simplificação dos regimes jurídicos de licenciamento. Citando MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES, *“se mudarmos apenas a lei e ficarmos à espera que as coisas aconteçam, sem fazer um esforço no front-office e monitorizar a aplicação do regime,*

*nunca teremos a certeza que os benefícios da simplificação chegaram aos seus destinatários”<sup>14</sup>.*

Não menos importante, é o facto de os municípios serem muitas vezes alvo de opiniões negativas e destrutivas em relação à qualidade do seu atendimento, afirmando-se que “são criadas dificuldades para se venderem facilidades” por serem considerados “fortalezas de complicação”, o que não é, de todo, verdade, nem em todos os municípios nem para todos os procedimentos.

A simplificação no contexto local, assume, assim, uma importância estratégica inquestionável para melhorar a qualidade de vida dos municípios, para aumentar a competitividade do território municipal e para tornar mais transparentes as decisões e a imagem dos municípios.

Ora, por estes e outros motivos, nasceu o Programa “Simplex Autárquico”, em 2008, aberto a todos os municípios que a ele quisessem aderir, assumindo todos o mesmo compromisso e o mesmo risco<sup>15</sup>. Baseados nos resultados obtidos com as 488 medidas de simplificação, aplicadas em muitos serviços da Administração central, já realizadas em 2006 (com uma taxa de conclusão no prazo sempre superior a 80%), acreditou-se que valeria a pena o risco assumido pelos 9 municípios envolvidos<sup>16</sup>, bem como todos os que viessem a aderir ao programa Simplex. Houvesse trabalho, esforço e persistência.

E valeu mesmo a pena. Aderiram mais 29 municípios, que se juntaram aos 9 municípios fundadores, tendo-se concluído as 124 medidas com 84,90% de taxa de execução, o que demonstrou que o compromisso merecia ser alargado e aprofundado<sup>17</sup>. Um ano depois,

---

<sup>14</sup> MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES, ob. cit., p. 54, texto publicado em Diário Económico, de 16 de julho de 2008.

<sup>15</sup> O compromisso, era o de publicitar as suas medidas, com datas de conclusão, e prestar constas dos resultados. O risco, era o de se sujeitarem ao controlo dos seus munícipes e cidadãos em geral, e terem de assumir o custo de eventuais atrasos se eles viessem a ocorrer. Ver em: [http://www.simplex.pt/downloads/Programa\\_Simplex\\_Autarquico\\_2008\\_2009.pdf](http://www.simplex.pt/downloads/Programa_Simplex_Autarquico_2008_2009.pdf).

<sup>16</sup> Águeda, Cascais, Guimarães, Lisboa, Pombal, Portalegre; Porto, Redondo e Seixal.

<sup>17</sup> Conferir em: <http://www.simplex.pt/downloads/2009BalancoSimplex.pdf>.

surgiu uma nova edição, o Simplex autárquico 2009-2010, que integrou 60 municípios<sup>18</sup> com um compromisso conjunto de 291 medidas, mantendo-se os mesmos princípios e os mesmos objetivos. Lançou-se a terceira edição do Simplex Autárquico, para 2010-2011, no qual participaram já 121 municípios<sup>19</sup>, com a inscrição de um total de 727 medidas de simplificação destinadas a cidadãos e empresas e de eficiência da Administração Pública, das quais 689 são municipais.

Ora, conforme referimos, o Simplex Autárquico surgiu como resposta a uma proposta da OCDE, que em junho de 2008, apresentou o Relatório *“Tornar a Vida mais fácil para cidadãos e empresas em Portugal – Administração electrónica e simplificação”*, onde se destacava a *“criação de um programa Simplex mais abrangente, que possa acolher, além das medidas da Administração central, iniciativas municipais ou regionais”*.

Assim se deu início a um novo paradigma, a uma mudança de cultura administrativa, que urgia acontecer, dada a excessiva complexidade de muitos regimes dissuasores da iniciativa económica, colocando obstáculos sem fundamento ao desenvolvimento da atividade privada, que não eram, de modo algum, sinónimo de proteção de outros interesses, como a segurança, o ambiente ou o ordenamento do território.

Era incontornável uma reforma dos regimes de licenciamento (de obras, turístico, industrial e comercial), que permitisse aos particulares iniciar a sua atividade cumprindo

---

<sup>18</sup> Águeda, Alcanena, Alijó, Arganil, Armamar, Beja, Caldas da Rainha, Cantanhede, Carrazeda de Ansiães, Cartaxo, Cascais, Chaves, Cinfães, Condeixa-a-Nova, Fafe, Freixo de Espada à Cinta, Guarda, Guimarães, Lagos, Lamego, Lisboa, Mealhada, Melgaço, Mértola, Mesão Frio, Mogadouro, Moimenta da Beira, Monção, Montijo, Murça, Nazaré, Odivelas, Oeiras, Oliveira de Azeméis, Paredes de Coura, Penedono, Peso da Régua, Pombal, Portalegre, Porto, Redondo, Resende, S. João da Pesqueira, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião, Santarém, Seixal, Sernancelhe, Sines, Tabuaço, Tarouca, Tavira, Tomar, Torre de Moncorvo, Valença, Vila Nova de Cerveira, Vila Nova de Foz Côa, Vila Nova de Poiares, Vila Real, Vizela.

<sup>19</sup> Abrantes, Albufeira, Alenquer, Amadora, Amarante, Arcos de Valdevez, Aveiro, Baião, Barcelos, Borba, Braga, Bragança, Caminha, Campo Maior, Castelo Branco, Coimbra, Elvas, Esposende, Estremoz, Évora, Faro, Grândola, Lagoa, Leiria, Loulé, Loures, Lousada, Mangualde, Marco de Canaveses, Marinha Grande, Matosinhos, Monchique, Mondim de Basto, Montemor-o-Velho, Odemira, Olhão, Ovar, Palmela, Penafiel, Peniche, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Portimão, Proença-a-Nova, Rio Maior, Santa Maria da Feira, Santo Tirso, São Brás de Alportel, São João da Madeira, Seia, Serpa, Setúbal, Sousel, Tondela, Torres Vedras, Trofa, Vale de Cambra, Viana do Castelo, Vieira do Minho, Vila Franca de Xira, Vila Nova da Barquinha, Vila Real de Santo António, Vila Verde e Viseu, que se juntaram aos 60 municípios da edição anterior.

os requisitos necessários para o efeito, sem que se tivessem de se perder num “*mar de burocracia, onde é difícil navegar e nunca se sabe quando se chega ao destino*”<sup>20</sup>.

## **2. A DESMATERIALIZAÇÃO DOS PROCESSOS NOS MUNICÍPIOS E O CONTRIBUTO DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC) NA IMPLEMENTAÇÃO DE NOVOS MECANISMOS**

Indissociável da simplificação, temos a desmaterialização, eliminando-se atos e procedimentos de controlo, passando a tramitação de procedimentos a fazer-se por via informática (sem suporte em papel).

Para SARA MORENO PIRES, a desmaterialização é vista como um processo específico de informatização, desregulamentação, harmonização e simplificação de procedimentos, implicando a desmaterialização (perda do suporte papel) de processos, produtos ou serviços em determinadas organizações públicas ou privadas <sup>21</sup>.

A desmaterialização, com um percurso mais lento a nível municipal, foi assumida pelo legislador nacional, em 2007, com as alterações introduzidas no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (doravante RJUE)<sup>22</sup>, que apontava para a tramitação desmaterializada dos processos de gestão urbanística<sup>23</sup>.

Pela mesma altura, foi aprovado o Regime de Exercício da Atividade Industrial (REAI)<sup>24</sup>, estabelecendo a tramitação dos procedimentos por via eletrónica através da plataforma de interoperabilidade da Administração Pública (artigo 14.º), a qual foi

---

<sup>20</sup> MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES, ob. cit., p. 67, texto publicado em O Economista – anuário da Economia portuguesa, Dezembro de 2008, p. 232-237.

<sup>21</sup> SARA MORENO PIRES, Medir a Desmaterialização e o Desenvolvimento Sustentável: Os Indicadores e os seus Dilemas, in Revista CEDOUA, n.º 23, 2012, p. 17 e 21.

<sup>22</sup> Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, alterado e republicado pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro.

<sup>23</sup> Esta alteração legislativa foi complementada pela Portaria n.º 216-A/2008, de 3 de março, a qual estabeleceu regras aplicáveis à tramitação em papel (artigo 8.º).

<sup>24</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 209/2008 de 29 de outubro. Hoje revogado pelo Sistema de Indústria Responsável (SIR), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto.

posteriormente adaptada para fazer face às exigências do Sistema de Indústria Responsável (SIR)<sup>25</sup>.

De seguida, foi aprovado o Regime Jurídico do Licenciamento Zero (doravante RLZ), em 2011, que veio simplificar o regime de exercício de diversas atividades económicas, com vista à redução de encargos administrativos sobre cidadãos e empresas, mediante a eliminação ou simplificação de procedimentos administrativos, prevendo novas formas de atuação da Administração, dependentes do funcionamento do “*Balcão do Empreendedor*” (doravante BE), sistema informático delineado para efeitos de aplicação deste novo regime. Concretiza-se, assim, o princípio do balcão único eletrónico.

Ora, como pudemos verificar, foram introduzidos mecanismos de simplificação administrativa em vários domínios, como no RJUE e no exercício de várias atividades económicas, seguindo o Licenciamento Zero esta tendência.

Aliadas à desmaterialização, estão as *Tecnologias de Informação e Comunicação* (doravante TIC), que vieram facilitar enormemente a implementação e o desenvolvimento de novos mecanismos de simplificação e modernização administrativa. O progressivo aumento da utilização da Internet veio revolucionar a forma de relacionamento dos serviços públicos com os cidadãos e com as empresas, obrigando as entidades públicas e privadas a modificar substancialmente os seus modelos de funcionamento.

Introduziram-se mudanças significativas na Administração central e local, como aconteceu nos municípios, com o Simplex Autárquico, implementando-se medidas de simplificação, desmaterialização, modernização tecnológica, desburocratização, celeridade e rigor nos procedimentos.

As plataformas de serviços *online* (internet) disponibilizam aplicações, funcionalidades e conteúdos orientados para a interação com os cidadãos e as empresas. São plataformas informáticas com características específicas, através das quais os interessados podem

---

<sup>25</sup> Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto.



submeter, com segurança, requerimentos e comunicações *online*, bem como consultar o estado dos seus processos e procedimentos.

As novas tecnologias ofereceram, assim, os instrumentos necessários para que fosse possível passar da letra da lei aos procedimentos em concreto, na prática, tornando a simplificação administrativa mais visível.

## CAPÍTULO III

### O REGIME JURÍDICO DO LICENCIAMENTO ZERO, EM ESPECIAL

O Regime Jurídico do Licenciamento Zero, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril<sup>26</sup>, como antes referimos, é uma medida do Programa Simplex, que transporta um novo paradigma assente na celeridade, na desmaterialização, na modernização e na simplificação dos procedimentos administrativos, introduzindo um regime simplificado para a instalação e funcionamento de diversas atividades económicas<sup>27</sup>, recorrendo a novas formas de atividade administrativa e assim modernizando a forma de relacionamento da Administração com os cidadãos e as empresas.

O RLZ tem como principal objetivo a redução de encargos administrativos sobre os cidadãos e as empresas, estabelecendo várias medidas para o atingir. Entre elas, está um *regime simplificado para a instalação e a modificação de estabelecimentos* de restauração ou de bebidas, de comércio de bens, de prestação de serviços ou de armazenagem, substituindo-se as permissões administrativas (licença, autorização) por uma *mera comunicação prévia* ou, se depender de dispensa prévia de requisitos legais ou regulamentares, por uma *comunicação prévia com prazo*, efetuadas através do BE; a *simplificação de licenciamentos habitualmente conexos com a exploração de um estabelecimento*, eliminando-os ou substituindo-os por uma mera comunicação prévia ou por uma comunicação prévia com prazo, também no BE; a *simplificação dos licenciamentos relativos à utilização privativa do espaço público para determinados fins* (nomeadamente, a instalação de um toldo, de um suporte publicitário, de uma floreira ou de uma esplanada aberta), que passa a estar sujeita a uma mera comunicação prévia ou, caso os limites estabelecidos não sejam respeitados, a uma comunicação

---

<sup>26</sup> Este regime, foi já complementado pela Lei n.º 27/2013, de 12 de abril, que estabelece o regime jurídico a que fica sujeita a atividade de comércio a retalho não sedentária exercida por feirantes e vendedores ambulantes, bem como o regime aplicável às feiras e aos recintos onde as mesmas se realizam. Também, neste regime, a tramitação e disponibilização de informação é feita por via informática. Não obstante, o procedimento de seleção para atribuição do espaço público para comércio não sedentário é feito por sorteio, por ato público municipal e não por seleção aleatória do sistema informático [cfr. alíneas f) e i) do n.º 6 do artigo 20.º e n.º 1 do artigo 22.º do diploma citado].

<sup>27</sup> Concretizando-se, deste modo, as obrigações decorrentes da Diretiva 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro, transposta para a ordem jurídica interna pelo Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de junho. Esta Diretiva é comumente designada de “Diretiva de Serviços”.

prévia com prazo; a *simplificação do regime aplicável aos horários de funcionamento dos estabelecimentos*, suas alterações e respetivo mapa, substituindo-se o licenciamento por uma mera comunicação prévia.

Por sua vez, são *eliminados os licenciamentos relativos à afixação e inscrição de mensagens publicitárias de natureza comercial*, em determinados casos, desde que relacionados com a atividade do estabelecimento, sem prejuízo das regras constantes nos respetivos regulamentos municipais sobre afixação e inscrição de mensagens publicitárias, ocupação do espaço público, e demais legislação em vigor.

É, também, *eliminado o regime de licenciamento de exercício de outras atividades económicas*, para as quais não se mostra necessário um regime de controlo prévio, tais como a venda de bilhetes para espetáculos públicos em estabelecimentos comerciais e a realização de leilões em lugares públicos.

Importa, ainda, enunciar os *princípios de simplificação administrativa* tidos em conta no RLZ. São eles, *o princípio da concentração num balcão único eletrónico* (o BE), de todos os procedimentos e formalidades que decorram da aplicação do RLZ, independentemente do município onde a atividade se vier a desenvolver, de modo a que aí possam ser cumpridas todas as formalidades legais e regulamentares; *o princípio da partilha de informação* entre as entidades públicas que a ela tenham de aceder no âmbito da aplicação do regime; *o princípio da administração aberta*, isto é, da natureza pública da informação comunicada no balcão único para que possa vir a ser reutilizada, sem prejuízo da proteção de dados pessoais; *o princípio de utilização de linguagem simples e clara* na forma como a informação é disponibilizada; e, ainda, um princípio particularmente importante, *o princípio da proporcionalidade* entre o tipo de restrições introduzidas ao livre acesso e exercício de determinada atividade e o risco que se pretende evitar (que pode decorrer da atividade em causa para outros interesses e valores que merecem proteção, como o ambiente, o ordenamento do território, a segurança e a saúde pública).<sup>28,29</sup>

---

<sup>28</sup> Nos termos do artigo 61.º da Constituição da República Portuguesa, as restrições à liberdade de iniciativa económica apenas devem ser as necessárias e adequadas à proteção de outros interesses relevantes.

Como nos referem MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ANA CLÁUDIA GUEDES e MARIANA MAIA RAFEIRO, este último princípio, quando transposto para a simplificação de procedimentos administrativos, implica fazer uma desgradação do tipo de controlo público sobre o exercício de determinadas atividades de menor risco. Essa desgradação pode levar à liberalização do exercício de determinada atividade, isentando-a de qualquer ato permissivo ou ficar sujeito a uma mera comunicação prévia, ao invés de uma licença ou outra espécie de controlo preventivo<sup>30</sup>.

Estamos, pois, perante novos procedimentos de controlo prévio simplificados, ou seja, novas figuras que dependem (em princípio) do funcionamento de um balcão único eletrónico, o BE, os quais se desdobram na mera comunicação prévia e na comunicação prévia com prazo.

Importa salientar, que, apesar de o Decreto-Lei n.º 48/2011 ser já de 1 de abril de 2011 e algumas das suas disposições terem entrado em vigor em 2 de maio de 2011, a falta de operacionalização do BE (sistema informático delineado para efeitos de aplicação deste regime) obrigou a uma produção de efeitos faseada das disposições que pressupunham a implementação do referido Balcão<sup>31</sup>. Ainda assim, o diploma está “para todos os efeitos” em vigor desde 2 de maio de 2013, e o BE ainda hoje continua com sérios défices de operacionalização, em especial, no que mais é importante, como a tramitação desmaterializada dos novos procedimentos instituídos: a mera comunicação prévia e a comunicação prévia com prazo. Por este facto, estes procedimentos continuam a ser tramitados em papel nos municípios, com inúmeras dificuldades de adaptação dos serviços municipais. Como nos refere DULCE LOPES, “temos assistido à dificuldade que os municípios têm tido no seguimento a dar aos pedidos de renovação de licenças

---

<sup>29</sup> MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ANA CLÁUDIA GUEDES e MARIANA MAIA RAFEIRO, *Licenciamento Zero Regime jurídico Comentado*, Almedina, 2012, p. 16.

<sup>30</sup> MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ANA CLÁUDIA GUEDES e MARIANA MAIA RAFEIRO, *ob. cit.*, p. 17.

<sup>31</sup> *Vide* Portaria n.º 231/2011, de 4 de abril e Portaria n.º 284/2012, de 20 de setembro.

de ocupação de espaço público, a que agora corresponderia uma mera comunicação prévia ou uma comunicação prévia com prazo”<sup>32</sup>.

## 1. PROCEDIMENTOS DE CONTROLO PRÉVIO SIMPLIFICADOS<sup>33</sup>

### 1.1. Meras Comunicações Prévias

A mera comunicação prévia está prevista e definida na alínea b) do n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-lei n.º 92/2010, de 26 de julho, que transpôs para o ordenamento jurídico interno a “Diretiva de Serviços” (doravante DS). A *mera comunicação prévia* é uma “*declaração efectuada pelo prestador de serviços necessária ao início da atividade, que permita o exercício da mesma imediatamente após a sua comunicação à autoridade administrativa*”.

Distinta da terminologia adotada pela DS, que se refere sempre a procedimentos de autorização<sup>34</sup>, esta figura foi acolhida pelo RLZ, que lhe deu o mesmo sentido. A *mera comunicação prévia* consiste numa “*declaração que permite ao interessado proceder de imediato à abertura do estabelecimento, à exploração do armazém ou ao início da actividade, consoante os casos, após pagamento das taxas devidas*” (n.º 2 do artigo 4.º do RLZ). Esta comunicação é efetuada, obrigatoriamente, no BE, pelo titular da exploração (ou quem o represente).

Desde logo, percebemos que a mera comunicação prévia não tem, nos termos da lei, natureza de uma permissão administrativa<sup>35,36</sup>, tratando-se antes de um dever legal de

---

<sup>32</sup> Cfr. DULCE LOPES, *Taxar num Ambiente Desmaterializado – Alterações à Regulamentação e à Prática dos Municípios*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, in *O Municipal*, n.º 380, p. 12”.

<sup>33</sup> Para além dos regimes abordados neste Ponto, temos ainda o regime da inscrição no cadastro comercial, aplicável aos estabelecimentos elencados na lista F do Anexo I do diploma em estudo, bem como às atividades de comércio sem estabelecimentos elencadas na lista G do Anexo I. O registo no cadastro é feito no BE, nos termos do disposto no artigo 14.º. Denota-se aqui a preocupação do legislador no reaproveitamento e partilha de informação, de modo a que o particular não tenha que fornecer à Administração, mais do que uma vez, a mesma informação.

<sup>34</sup> Vide o artigo 9.º e ss. da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro.

<sup>35</sup> Neste sentido, MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ANA CLÁUDIA GUEDES e MARIANA MAIA RAFEIRO, ob. cit., anotação ao artigo 2.º, p. 25. Também,

informar a Administração, quer para efeitos de uma (eventual) fiscalização *a posteriori*, para verificação do cumprimento dos requisitos declarados pelo particular, quer para efeitos de pagamento das respetivas taxas<sup>37</sup>. É, também, na mera comunicação prévia que o particular se responsabiliza pelo cumprimento das regras previamente definidas pela Administração. Vemos que, aqui, não se exige qualquer reação prévia da Administração para que a atividade possa ser iniciada ou exercida pelo particular que, como dissemos, pode proceder de imediato à abertura do seu estabelecimento. Os particulares deixam de requerer “algo” para passarem a comunicá-lo à Administração, deixando esta de exercer a sua posição paternalista tradicionalmente assumida.

Dada a sua diferente natureza e regime, a *mera comunicação prévia* distingue-se de outras figuras que lhe são próximas (em designação ou lógica de funcionamento), introduzidas em vários diplomas legais, como a comunicação prévia prevista no RJUE. Esta figura tem um sentido mais exigente e, por isso, está mais próxima da comunicação prévia com prazo constante do regime aqui em estudo. Estamos, pois, perante comunicações prévias com contornos próprios e configurações jurídicas distintas, não obstante ambas serem portadoras de um novo paradigma de controlo administrativo da atividade privada, baseado na simplificação de procedimentos, na clarificação da repartição de responsabilidades entre a Administração e os particulares, etc.<sup>38</sup>

---

para LUÍS ALVES, não é de qualificar a comunicação prévia como permissão administrativa, sendo a sua natureza a de “*mera formalidade descondicionante que o particular tem de cumprir para, de forma imediata, aceder ou exercer a atividade em questão*”. Cfr. LUÍS ALVES, O Regime Jurídico do Licenciamento Zero: Os Desafios Substantivos, Procedimentais, Contraordenacionais, e Contenciosos das Atividades Económicas, Almedina, 2012, pp. 42 e 43.

<sup>36</sup> Nos termos do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, permissões administrativas “*são actos ou contratos administrativos que visam possibilitar o acesso ou o exercício de uma actividade de serviços nos casos em que essa actividade não possa ser prestada livremente ou através de uma mera comunicação prévia e consubstanciam-se, designadamente, em licenças, autorizações, validações, autenticações, certificações, actos emitidos na sequência de comunicações prévias com prazo e registos*”.

<sup>37</sup> Quanto às taxas, salientamos que o RLZ não pretendeu ter uma influência direta nas taxas cobradas pelos municípios, não obstante motive uma reavaliação das mesmas, uma vez que a simplificação administrativa tem como corresponsável a diminuição do seu valor por existir uma menor intervenção administrativa (tanto em tempo como em n.º de trabalhadores intervenientes).

<sup>38</sup> Para um maior desenvolvimento destas figuras, *vide* MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ANA CLÁUDIA GUEDES e MARIANA MAIA RAFEIRO, *ob. cit.*, anotação ao artigo 2.º, p. 26.

Olhando, agora, para os regimes anteriormente aplicáveis às atividades (hoje) abrangidas pelo RLZ, verificamos que, tanto o Decreto-Lei n.º 234/2007, de 19 de junho<sup>39</sup>, aplicável à *instalação, modificação, exploração e funcionamento de estabelecimentos de restauração e bebidas*, como o Decreto-Lei n.º 259/2007, de 17 de junho<sup>40</sup>, aplicável aos *estabelecimentos de comércio alimentar e de certos estabelecimentos de comércio não alimentar e de prestação de serviços*, estipulam uma declaração em papel que não diverge muito da mera comunicação prévia estabelecida no RLZ<sup>41</sup>. Com efeito, a declaração prévia prevista no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 234/2007 e no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 259/2007, dispunha que o titular da exploração, antes de iniciar a atividade, deveria apresentar uma declaração, na qual se responsabilizava que o estabelecimento cumpria todos os requisitos adequados ao exercício da respetiva atividade. Aqui, também já não havia um controlo prévio da Administração, mas antes um ato declarativo seguido de uma eventual ação de fiscalização.

Voltando ao regime simplificado da mera comunicação prévia, este tem o seu âmbito de aplicação no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, dispondo o n.º 1 que “*o regime de mera comunicação prévia da instalação e da modificação de estabelecimentos de restauração ou de bebidas, de comércio de bens, de prestação de serviços ou de armazenagem, estabelecido pelo presente decreto-lei, aplica-se aos estabelecimentos ou secções acessórias de restauração ou de bebidas, de comércio de bens, de prestação de serviços ou de armazenagem destinados à prática das actividades elencadas nas listas A, B e C do anexo I do presente decreto-lei, do qual faz parte integrante*”.

Nos termos do artigo 4.º do referido diploma, a *instalação e a modificação de um estabelecimento de restauração ou de bebidas, de comércio de bens, de prestação de serviços ou de armazenagem* (previstos no n.º 1 e 2 do artigo 2.º do mesmo diploma),

---

<sup>39</sup> Totalmente revogado pelo Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril.

<sup>40</sup> Parcialmente revogado pelo Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril. Não obstante, esta revogação parcial acaba por ser uma revogação quase total, já que apenas foram mantidas as disposições transitórias relativas à aplicação do Decreto-lei n.º 370/99, de 18 de setembro, ou seja o artigo 13.º do diploma.

<sup>41</sup> Neste sentido, DULCE LOPES, A comunicação prévia e os novos paradigmas de controlo administrativo da actividade privada, Direito regional e Local, n.º 14, abril/junho 2011, p. 14 e DULCE LOPES, Repercussões do licenciamento zero na gestão (urbanística) municipal, XXXI Colóquio da ATAM, 13 de outubro de 2011, Guarda, p.22.

está sujeita ao regime da mera comunicação prévia, que deve ser dirigida ao Presidente da Câmara Municipal respetiva e ao Diretor-Geral das Atividades Económicas.<sup>42</sup>

Por seu turno, o n.º 5 do artigo 2.º alarga o âmbito de aplicação do regime da mera comunicação prévia à *ocupação de espaço público* (artigo 12.º)<sup>43</sup> [e aos *procedimentos especiais de realização de operações urbanísticas* (artigos 7.º a 9.º)] sempre que estejam em causa quaisquer estabelecimentos onde se realize qualquer atividade económica.

Significa isto, que estão também abrangidos os estabelecimentos que não beneficiam do regime previsto no n.º 1. Por exemplo, um estabelecimento de farmácia que pretenda utilizar o espaço público para qualquer das finalidades descritas no n.º 1 do artigo 10.º, beneficia do regime da mera comunicação prévia, desde que respeite os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 12.º. Para o efeito, o titular da exploração ou quem o represente, deve utilizar o BE para dar entrada da mera comunicação prévia.

As razões que levaram o legislador a alargar o âmbito de aplicação da mera comunicação prévia à ocupação de espaço público, nas situações *supra* descritas, prendem-se com o facto de os motivos que fundamentam a simplificação do procedimento para a ocupação do espaço público serem os mesmos, quer estejamos perante estabelecimentos que desenvolvam as atividades constantes no artigo 2.º, quer estejamos perante estabelecimentos que desenvolvam qualquer uma outra atividade económica, independentemente do regime de instalação e modificação que lhes seja aplicável<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Importa mencionar, que a mera comunicação prévia deve ser devidamente instruída nos termos do n.º 3 do artigo 4.º do RLZ e do artigo 2.º da Portaria n.º 239/2011, de 21 de junho.

<sup>43</sup> São exemplos, a instalação de toldos, floreiras, vitrinas e expositores, efetuada junto à fachada do estabelecimento e a instalação de suportes publicitários efetuada na área contígua à fachada do estabelecimento que não exceda a largura da mesma. Estão aqui em causa, situações pacíficas de uso privado do domínio público para complemento de uma atividade económica, legalmente instalada. Importa, desde já, salientar que a substituição do regime de licenciamento para ocupação do espaço público foi, com certeza, um dos aspetos mais inovadores do RLZ, contribuindo pra facilitar o processo de abertura de muitos estabelecimentos.

<sup>44</sup> Neste sentido, MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ANA CLÁUDIA GUEDES e MARIANA MAIA RAFEIRO, ob. cit., anotação ao artigo 2.º, p. 26.

Importa ainda referenciar, que o RLZ estendeu o seu âmbito de aplicação ao regime do horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 126/96, de 10 de agosto e 11/2010, de 15 de outubro. Assim, para além das alterações feitas aos artigos 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 48/96, foi-lhe aditado o artigo 4.º-A que, no seu n.º 1, vem estabelecer que *“o titular da exploração do estabelecimento, ou quem o represente, deve proceder à mera comunicação prévia, no ‘Balcão de empreendedor’, do horário de funcionamento, bem como das suas alterações.”*

Atente-se o n.º 2 do artigo 4.º-A, que mantém o dever de *afixação do mapa de horário de funcionamento em local bem visível do exterior*, o qual já constava no n.º 1 do artigo 5.º (que agora foi revogado) do regime anterior. Tal alteração, deve-se ao facto de, por razões sistemáticas, as sanções por falta de mera comunicação prévia do horário de funcionamento ou suas alterações e por falta de afixação do mapa de horário de funcionamento, deverem estar previstas no mesmo artigo onde se estabelece a forma e o meio de comunicação do referido horário.

Por sua vez, o n.º 3 do referido artigo, vem dispor que *“o horário de funcionamento de cada estabelecimento, as suas alterações e o mapa referido no número anterior não estão sujeitos a licenciamento, a autorização, a autenticação, a validação, a certificação, a actos emitidos na sequência de comunicações prévias com prazo, a registo ou a qualquer outro acto permissivo”*. Percebemos, assim, que o n.º 1 do artigo 4.º-A, consubstancia uma alteração que apenas respeita à forma como o titular do estabelecimento (ou quem o represente) deve comunicar o horário de funcionamento do seu estabelecimento ao município onde o mesmo se encontra instalado. Deste modo, basta agora que o titular do estabelecimento (ou quem o represente) proceda a uma *mera comunicação prévia* do horário que vai praticar, desde que o mesmo cumpra as regras estipuladas na lei e no respetivo regulamento municipal<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Importa referir, que, sempre que o interessado pretenda um horário de funcionamento alargado, isto é, fora dos limites estabelecidos na lei e/ou regulamento municipal, terá que sujeitá-lo ao tradicional regime de licenciamento e não a uma comunicação prévia com prazo.

Verificamos, pois, que o artigo 4.º-A é demonstrativo do novo paradigma subjacente ao Regime Jurídico do Licenciamento Zero: deixa de haver um controlo prévio do município, não estando o horário de funcionamento já sujeito a licenciamento ou a qualquer ato permissivo, mas apenas a mera comunicação prévia, efetuada eletronicamente, no BE. Não obstante, mantém-se a obrigação de manter o consumidor informado, conforme já referimos, através da afixação do mapa de horário de funcionamento<sup>46</sup> em local bem visível do exterior do estabelecimento. Tal obrigação serve, ainda, para que, aquando de uma eventual fiscalização posterior, as autoridades competentes possam de imediato aferir do cumprimento, ou não, do horário de funcionamento do estabelecimento, previamente comunicado ao município.

Em suma, o regime da mera comunicação prévia aplica-se às seguintes situações:

- Instalação e modificação<sup>47</sup> de *estabelecimentos de restauração e/ou bebidas* e respetivas secções acessórias onde se realizem operações industriais (artigo 2.º, n.ºs 1 e 2; artigo 4.º);
- Instalação e modificação<sup>48</sup> de *estabelecimentos de comércio por grosso e a retalho* e respetivas secções acessórias onde se realizem operações industriais (artigo 2.º, n.ºs 1 e 2; artigo 4.º; Lista A do Anexo D);
- Instalação e modificação<sup>49</sup> de *estabelecimentos de prestação de serviços* (artigo 2.º, n.ºs 1 e 2; artigo 4.º; Lista B do Anexo D);
- Instalação e modificação<sup>50</sup> de *estabelecimentos de armazenagem* (artigo 2.º, n.ºs 1 e 2; artigo 4.º; Lista C do Anexo D);

---

<sup>46</sup> Importa esclarecer, que “horário de funcionamento” e “mapa de horário de funcionamento” não são a mesma coisa. *Horário de funcionamento* é o horário que é fixado de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio. Por sua vez, o *mapa de horário de funcionamento* pode conter, para além do horário de funcionamento, outras informações importantes, tais como o dia de descanso semanal ou o tipo de estabelecimento em causa. O mapa de horário de funcionamento é suscetível de ser definido em regulamento municipal, podendo fixar um modelo de mapa a ser utilizado, de modo a uniformizar todos os mapas de horário de funcionamento afixados no município em causa, para que sejam mais facilmente identificáveis e legíveis, quer pelo consumidor, quer pelas entidades fiscalizadoras.

<sup>47</sup> Salienta-se, aqui, que apenas está sujeita a *mera comunicação prévia* a modificação de estabelecimentos *decorrente da alteração do ramo de atividade*, pelo que a modificação por ampliação ou redução da área de venda (ou armazenagem), por mudança de nome ou insígnia ou por alteração da entidade titular da exploração apenas está sujeita a uma simples comunicação (n.º 5 do artigo 4.º do diploma em estudo).

<sup>48</sup> Atente-se à nota de rodapé n.º 47 (n.º 5 do artigo 4.º).

<sup>49</sup> Atente-se à nota de rodapé n.º 47 (n.º 5 do artigo 4.º).

<sup>50</sup> Atente-se à nota de rodapé n.º 47 (n.º 5 do artigo 4.º).

- *Ocupação do espaço público* conexo com o estabelecimento, relativa a *quaisquer estabelecimentos* onde se realize uma atividade económica, desde que para os fins elencados no n.º 1 do artigo 10.º e as suas características e localização respeitem os limites constantes no n.º 1 do artigo 12.º (artigo 2.º, n.º 5; artigo 10.º, n.º 1; artigo 12.º n.ºs 1 a 3);
- *Procedimentos especiais de realização de operações urbanísticas* relativas a quaisquer estabelecimentos onde se realize uma atividade económica (artigo 2.º, n.º 5; artigo 8.º e 9.º);
- *Horário de funcionamento dos estabelecimentos e suas alterações* (artigo 34.º).

## 1.2. Comunicações Prévias com Prazo

A par da já citada mera comunicação prévia, está, também, prevista e definida a comunicação prévia com prazo, agora na alínea a) do n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho. A *comunicação prévia com prazo* é uma “*declaração efectuada por um 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*”.

Distinta da terminologia adotada pela DS, conforme já referimos para a mera comunicação prévia<sup>51</sup>, também esta figura foi acolhida pelo RLZ. A *comunicação prévia com prazo* consiste numa “*declaração que permite ao interessado proceder à abertura do estabelecimento, à exploração do armazém ou ao início da actividade, consoante os casos, quando a autoridade administrativa emita despacho de deferimento ou quando esta não se pronuncie após o decurso do prazo de 20 dias, contado a partir do momento do pagamento das taxas devidas*” (n.º 2 do artigo 5.º do RLZ). Esta comunicação é, também, efetuada no BE, pelo titular da exploração ou quem o represente.

---

<sup>51</sup> Vide artigo 9.º e ss. da Diretiva n.º 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro.

A comunicação prévia com prazo, aplica-se aos casos em que a instalação ou modificação de um estabelecimento (abrangido pelos n.ºs 1 a 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 48/2011) depender de dispensa prévia de requisitos legais ou regulamentares aplicáveis às instalações, aos equipamentos e ao funcionamento das atividades económicas a exercer no estabelecimento<sup>52</sup>. Nestes casos, há lugar a uma apreciação administrativa municipal, embora simplificada, sobre o modo de exercício da atividade pretendida pelo interessado, que termina na prática de um ato administrativo. Trata-se de um ato que se integra na categoria genérica das autorizações administrativas, na subcategoria das dispensas.<sup>53</sup> Este ato administrativo pode ser um deferimento expresse – o município decide expressamente pelo deferimento ou indeferimento do pedido<sup>54</sup> (n.º 2 do artigo 15.º), no prazo de 20 dias a contar do pagamento das taxas – ou um deferimento tácito silente – o município não cumpre o seu dever de decisão – podendo o interessado proceder à abertura ou modificação do seu estabelecimento.

Temos, portanto, na *comunicação prévia com prazo*, uma margem razoável de discricionariedade<sup>55</sup> ao ponto de o legislador indicar, a título exemplificativo, vários fundamentos constitutivos de deferimento da dispensa do cumprimento dos requisitos aplicáveis (n.º 6 do artigo 5.º). Não obstante, para além dos limites constantes do n.º 5 do artigo 5.º, o município tem também os limites decorrentes dos princípios jurídicos,

---

<sup>52</sup> Vide n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril.

<sup>53</sup> Dispensa é “o acto administrativo através do qual a Administração vai remover um dever especial, relativo a uma actividade estritamente proibida ou imposta por lei, dever esse a que não corresponde um direito da Administração”. Nestes casos, a Administração tem a faculdade de, em determinado caso concreto, dispensar o interessado de determinados deveres que sobre ele recaem. Para um maior desenvolvimento, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., p. 195.

<sup>54</sup> A decisão, ou seja, a apreciação da comunicação prévia com prazo é da competência do Presidente da Câmara Municipal respetiva, do vereador a quem for delegada tal competência ou, ainda, do dirigente do serviço municipal por subdelegação de competências (n.º 3 do artigo 5.º). Esta decisão deverá ser comunicada ao requerente (n.º 2 do artigo 15.º) e disponibilizada no “Balcão do Empreendedor” (n.º 7 do artigo 5.º) fomentando, assim, a transparência e a salvaguarda de decisões arbitrárias, evitando que a entidade competente em matéria de fiscalização (ASAE) venha a exigir o cumprimento de requisitos que tenham sido previamente dispensados.

<sup>55</sup> A qual é definida por BERNARDO DINIZ DE AYALA como o “(...) espaço de livre decisão conferido pelo «bloco de legalidade», no âmbito do qual o titular exerce, de acordo com as orientações e dentro dos limites da norma habilitadora, um poder administrativo de acordo com critérios por ele livremente escolhidos, com base num juízo de prognose e com vista à composição de todos os interesses em jogo”. – Autor citado por LUÍS ALVES, ob. cit. p. 45.

como o *princípio da proporcionalidade* entre as condições que tornam necessária a derrogação à regra e os motivos que a fundamentam<sup>56</sup>.

Relativamente ao indeferimento, importa referir que, embora o legislador não preveja a “audiência prévia dos interessados”, na fase que antecede o *indeferimento da comunicação prévia com prazo*, a mesma deverá sempre ocorrer, nos termos dos artigos 8.º e 100.º e ss. do CPA.<sup>57</sup>

Fica, ainda, sujeita a comunicação prévia com prazo, a *prestação de serviços de restauração ou de bebidas com carácter não sedentário*, a realizar, nomeadamente, em unidades móveis ou amovíveis localizadas em feiras ou espaços públicos autorizados para o exercício da venda ambulante; ou localizados em espaços públicos ou privados de acesso público; ou ainda, em instalações fixas nas quais ocorram menos de 10 eventos anuais (artigo 6.º). Significa isto, que a confeção e venda de refeições ligeiras ou outros produtos comestíveis, confeccionados em veículos automóveis ou reboques na via pública (as chamadas roulettes), foi retirada do regime da Venda Ambulante<sup>58</sup> estando agora abrangida pelo RLZ e, assim, sujeita ao regime da *comunicação prévia com prazo*. Neste caso, o município tem 20 dias para tomar uma decisão sobre a prestação destes serviços *em feiras, em espaços destinados à venda ambulante ou em instalações fixas* e 5 dias para tomar uma decisão sobre a prestação destes serviços em

---

<sup>56</sup> Neste sentido, MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ANA CLÁUDIA GUEDES e MARIANA MAIA RAFEIRO, ob. cit., anotação ao artigo 2.º, p. 49.

<sup>57</sup> A audiência prévia é uma fase de tramitação administrativa obrigatória, que deve anteceder a prática de quaisquer atos por parte das entidades referidas no CPA, sempre que a resolução não se conforme com a pretensão do particular. Para um melhor esclarecimento, vide Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 15/12/2004, Processo n.º 0518/03, 3.ª Subsecção do CA, consultado em <http://www.dgsi.pt/>, elucidativo sobre esta questão, no qual se pode ler: “o direito de audiência prévia a que se reporta o artigo 100º do C.P.A., é uma manifestação do poder de participação dos cidadãos na formação das decisões que lhes digam respeito, evitando, por outro lado, decisões surpresa que afectem os seus direitos. A audiência prévia pressupõe uma tomada de decisão de fundo e não é obrigatória nos casos em que os próprios interessados, depois de chamados ao procedimento, revelem negligência em fazer instruir o processo, que, por isso é interrompido (...)”. A falta de audiência prévia dos interessados no procedimento administrativo, fora dos casos previstos no artigo 103-º do CPA, invalida os atos praticados sem que seja cumprida esta formalidade, tornando-os anuláveis por vício de forma.

<sup>58</sup> Foi revogada a alínea d) do n.º 2 do Decreto-Lei n.º 122/79, de 8 de maio. Era este o diploma que regulava a venda ambulante até maio de 2013, data em que entrou em vigor a Lei n.º 27/2013, de 12 de abril, regime jurídico a que está agora sujeita a atividade de comércio a retalho não sedentária exercida por feirantes e vendedores ambulantes, bem como o regime aplicável às feiras e aos recintos onde as mesmas se realizam.

*espaços públicos ou privados de acesso público*, findos os quais o interessado poderá prestar os serviços (n.º 2 do artigo 6.º).

Aplica-se, ainda, o regime da *comunicação prévia com prazo*, a alguns casos de ocupação do espaço público para os fins previstos no n.º 1 do artigo 10.º. Assim, a comunicação prévia com prazo aplica-se a situações em que a localização e as características do mobiliário urbano não respeitam os limites constantes do n.º 1 do artigo 12.º. Aqui, a comunicação prévia com prazo consiste numa “*declaração que permite ao interessado proceder à ocupação do espaço público, quando o presidente da câmara municipal territorialmente competente emita despacho de deferimento ou quando este não se pronuncie após o decurso do prazo de 20 dias, contado a partir do momento do pagamento das taxas devidas*” (n.º 5 do artigo 12.º).

Ora, está em causa a utilização privativa do espaço do domínio público em condições distintas das que foram previamente definidas por lei e, como tal, sujeita a uma decisão do município. Não obstante, para que esta permissão administrativa não condicione desproporcionadamente o exercício da atividade pretendida pelo titular da exploração do estabelecimento, o presidente da câmara municipal (ou quem tiver tal competência) tem apenas 20 dias para se pronunciar, pois, caso contrário, atribuir-se-á ao seu silêncio o valor de deferimento tácito, podendo o interessado proceder à ocupação do espaço público nos termos da sua declaração.

Quanto às *taxas* devidas pelo interessado, no regime da comunicação prévia com prazo, os municípios poderão cobrar duas taxas distintas: uma, pela apreciação da declaração de ocupação do espaço público, e outra, relativa à utilização privativa do espaço de domínio público do município (n.º 5 do artigo 12.º).

Importa ainda referir, quanto ao *título* da comunicação prévia com prazo, que, nos termos do artigo 16.º do diploma em estudo, o comprovativo eletrónico de entrega no BE da comunicação prévia com prazo, acompanhado do comprovativo de pagamento das taxas respetivas, são prova suficiente do cumprimento das obrigações pelo interessado, para todos os efeitos.

Por último, importa mencionar, que a comunicação prévia com prazo, à semelhança do já referido para a mera comunicação prévia, deve ser devidamente instruída nos termos do n.º 1 do artigo 15.º do RLZ e do artigo 3.º da Portaria n.º 239/2011, de 21 de junho.

Resumindo, o regime da comunicação prévia com prazo aplica-se aos seguintes casos:

- Instalação e modificação<sup>59</sup> de *estabelecimentos de restauração e/ou bebidas* e respetivas secções acessórias onde se realizem operações industriais, que esteja dependente de dispensa prévia dos requisitos exigidos para o exercício desta atividade (requisitos estabelecidos no Anexo III) – artigo 2.º, n. 1 e 2; artigo 5.º;
- Instalação e modificação<sup>60</sup> de *estabelecimentos de comércio por grosso e a retalho* e respetivas secções acessórias onde se realizem operações industriais, que esteja dependente de dispensa prévia dos requisitos exigidos para o exercício desta atividade (requisitos estabelecidos no Anexo III) – artigo 2.º, n. 1 e 2; Lista A do Anexo I; artigo 5.º;
- Instalação e modificação<sup>61</sup> de *estabelecimentos de prestação de serviços*, que esteja dependente de dispensa prévia dos requisitos exigidos para o exercício desta atividade (requisitos estabelecidos no Anexo III) – artigo 2.º, n.ºs 1 e 2; Lista B do Anexo I; artigo 5.º;
- Instalação e modificação<sup>62</sup> de *estabelecimentos de armazenagem*, que esteja dependente de dispensa prévia dos requisitos exigidos para o exercício desta atividade (requisitos estabelecidos no Anexo III) – artigo 2.º, n.ºs 1 e 2; Lista C do Anexo I; artigo 5.º;
- Serviços de *restauração ou de bebidas com carácter não sedentário* a realizar, nomeadamente, em unidades móveis ou amovíveis localizadas em feiras ou espaços públicos autorizados para o exercício da venda ambulante; ou localizados em espaços públicos ou privados de acesso público; ou ainda,

---

<sup>59</sup> Atente-se à nota de rodapé n.º 47. Do mesmo modo, apenas está em causa a modificação decorrente da alteração do ramo de atividade.

<sup>60</sup> Veja-se a nota de rodapé n.º 59.

<sup>61</sup> Veja-se a nota de rodapé n.º 59.

<sup>62</sup> Veja-se a nota de rodapé n.º 59.

em instalações fixas nas quais ocorram menos de 10 eventos anuais – artigo 6.º;

- *Ocupação do espaço público* conexo com o estabelecimento, relativa a *quaisquer estabelecimentos* onde se realize uma atividade económica, desde que para os fins elencados no n.º1 do artigo 10.º, mas quando as suas características e/ou localização não respeitem os limites referidos no n.º 1 do artigo 12.º – n.º 1 do artigo 10.º; n.º 4 do artigo 12.º;

### 1.3. Comunicações

Resta-nos pronunciar sobre a “simples” *comunicação*, a qual podemos definir como sendo uma declaração da informação necessária à organização e atualização de dados associados ao estabelecimento, feita pelo interessado, também no BE, num determinado prazo, após a respetiva ocorrência.

Ora, esta simples comunicação aplica-se, a nosso ver, aos seguintes casos:

- Modificação dos estabelecimentos abrangidos pelos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º, decorrente da ampliação ou redução da área de venda ou de armazenagem, da mudança de nome ou insígnia ou da alteração da entidade titular da exploração – artigo 4.º, n.º 5 *a contrario sensu*;
- Encerramento dos *estabelecimentos* abrangidos pelos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º – artigo 4.º, n.º 7, alínea c) e n.º 6;
- Cessaçã da *ocupação do espaço público* conexo com o estabelecimento, relativa a *quaisquer estabelecimentos* onde se realize uma atividade económica para os fins elencados no n.º1 do artigo 10.º – artigo 10.º, n.ºs 2 e 3.

Aqui, não estamos já perante um mera comunicação prévia, mas somente perante o cumprimento de uma obrigação, por parte do titular da exploração, de prestar informações necessárias a uma atualização e organização do processo, no BE. Nem tampouco se aplicam os elementos instrutórios estabelecidos pelo legislador para as

situações abrangidas pelo regime da mera comunicação prévia. Veja-se, que no n.º 3 do artigo 4.º do diploma em estudo, estão estipulados os dados que devem constar da mera comunicação prévia de instalação dos estabelecimentos a que se refere o presente diploma, os quais se aplicam, com as necessárias adaptações, aos casos de modificação desses estabelecimentos, mas nada está estabelecido para a comunicação de encerramento dos estabelecimentos, parecendo-nos, assim, tratar-se de uma simples comunicação. O mesmo sucede com a cessação da ocupação do espaço público, bem como a modificação do estabelecimento nos casos em que não se trate de mudança do ramo de atividade.

## **2. ARTICULAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS RESPEITANTES À INSTALAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS ESTABELECIMENTOS (RLZ) COM OS PROCEDIMENTOS DE CONTROLO PRÉVIO ESTABELECIDOS PARA AS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS (RJUE) A REALIZAR NO ESTABELECIMENTO**

Importa, aqui, tecer alguns apontamentos relativos à articulação e cruzamento da legislação respeitante à instalação e funcionamento dos estabelecimentos (RLZ) com os procedimentos de controlo prévio estabelecidos para as operações urbanísticas (RJUE) que venham a ter que realizar-se no estabelecimento.

Ora, dispõe o n.º 5 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 48/2011, que “*o regime simplificado (...) dos procedimentos especiais de realização de operações urbanísticas, estabelecido no presente decreto-lei, aplica-se aos estabelecimentos onde se realiza qualquer actividade económica, ainda que o respectivo regime de instalação e de modificação não seja o previsto no n.º 1*”.

Dispõe o artigo 7.º, que, sempre que a instalação ou modificação de um estabelecimento abrangido pelo RLZ, envolva a realização de obras sujeitas a controlo prévio, deve o interessado, antes de efetuar a mera comunicação prévia (ou comunicação prévia com prazo), dar cumprimento ao RJUE.

O legislador acentua, aqui, a distinção e a autonomia dos dois regimes em causa: um referente à instalação e funcionamento da atividade, o outro respeitante às operações urbanísticas necessárias à sua instalação e exploração. Poderá estar em causa a necessidade de realização de obras (construção de raiz ou alteração/ampliação de edifício já existente) ou a necessidade de alteração do uso (por exemplo, de habitação para serviços). Nestes casos, o interessado terá que dar início aos procedimentos regulados no RJUE, consoante o caso concreto (licenciamento, comunicação prévia ou autorização), em momento anterior à mera comunicação prévia ou à comunicação prévia com prazo estabelecidas no RLZ.<sup>63</sup>

Por seu turno, estabelece o artigo 8.º que, estando em causa a instalação ou modificação de um estabelecimento onde seja necessária a realização de obras sujeitas a comunicação prévia, nos termos do n.º 4 do artigo 4.º do RJUE, pode o interessado efetuar uma *mera comunicação prévia*, no BE, a qual lhe permite proceder de imediato à realização da operação urbanística, após o pagamento das respetivas taxas. Aqui, o legislador optou por agilizar o procedimento, de modo a não prejudicar este regime simplificado de instalação e modificação de estabelecimentos. Não obstante, torna-se necessário proceder a uma alteração do RJUE, uma vez que a comunicação prévia, por este regulada, não é, de todo, idêntica à mera comunicação prévia (nem mesmo à comunicação prévia com prazo, embora desta esteja mais próxima) prevista no RLZ.

Quanto à *utilização dos edifícios para efeitos de instalação de um estabelecimento*, trata o artigo 9.º. Esta utilização, nos termos do RJUE, é uma operação urbanística sujeita a autorização<sup>64</sup>, pelo que a mera comunicação prévia (ou a comunicação prévia com prazo) não substitui nem dispensa a autorização de utilização do edifício ou sua fração, prevista no RJUE. Estamos, pois, perante figuras distintas, não obstante se complementem, já que o interessado não poderá proceder à instalação e abertura do

---

<sup>63</sup> Para um maior desenvolvimento e melhor compreensão na distinção destes regimes, *vide* FERNANDA PAULA OLIVEIRA e ABÍLIO VASSALO ABREU, *Instalação de Empreendimentos Turísticos em Propriedade Plural: "Quid Est?"*, Almedina, 2014. Comentário ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Processo n.º 968/12, de 23-01-2013, 2.ª Secção.

<sup>64</sup> Alínea j) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março.

estabelecimento sem uma, nem outra. Assim, a *autorização de utilização* é emitida para um uso genérico não legalmente tipificado, isto é, a *autorização de utilização* refere-se a atividades genéricas (comércio, serviços, etc.), incidindo sobre o imóvel e, por isso, emitida em nome do seu proprietário<sup>65</sup>. Diferentemente, a *mera comunicação prévia* diz respeito a uma atividade ou atividades específicas (CAE), respeitando à atividade económica exercida no edifício ou fração, pelo que o seu destinatário é o titular da exploração (que, frequentemente, não coincide com o proprietário do imóvel).

No entanto, o n.º 1 do artigo 9.º vem estabelecer que a utilização de um edifício ou fração, para efeitos de instalação de um estabelecimento, bem como as respetivas alterações de uso, podem ser solicitadas ao município, no BE, mas nada refere quanto ao tipo de procedimento a adotar. cremos, em plena concordância com MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ANA CLÁUDIA GUEDES e MARIANA MAIA RAFEIRO, que se trata do procedimento da autorização de utilização, prevista no RJUE<sup>66</sup>. Porém, o legislador permite que os municípios possam identificar áreas geográficas onde seja possível alterar a utilização de um edifício ou sua fração, através de uma mera comunicação prévia, no BE, ao invés da autorização de utilização do RJUE, (n.º 2 do citado artigo). A nosso ver, tal possibilidade, apenas, poderá aplicar-se quando as áreas em causa estão já abrangidas por planos com regras muito precisas, como acontece num plano de pormenor ou operação de loteamento, em que as exigências urbanísticas são similares e aplicáveis a vários usos (comércio e serviços, por exemplo).

### 3. CONSEQUÊNCIAS DA APLICAÇÃO DO REGIME

Podemos dizer que são quatro as consequências provenientes da aplicação do Regime Jurídico do Licenciamento Zero. São elas, organizatórias, regulamentares, fiscalizatórias e sancionatórias. Assim, iremos pronunciar-nos, nos pontos 1. e 2. *infra*, sobre o reforço

---

<sup>65</sup> Cfr. n.º 8 do artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março.

<sup>66</sup> Neste sentido, MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ANA CLÁUDIA GUEDES e MARIANA MAIA RAFEIRO, ob. cit., anotação ao artigo 2.º, p. 61”.

do poder regulamentar e o reforço de um controlo *a posteriori*, onde serão abordadas todas estas consequências.

### 3.1. Reforço do poder Regulamentar

Conforme já fomos dizendo, foi deixada para trás uma apreciação casuística do processo individual passando a definir-se, em regulamentos, as condições gerais e abstratas de exercício das atividades económicas.

Chega, assim, o momento de nos debruçarmos um pouco sobre a enorme importância de um reforço do poder regulamentar por parte dos municípios, uma vez que a principal adaptação a ser feita por estes, na sequência da simplificação e desmaterialização administrativas é, sem dúvida, a alteração ou a elaboração de novos regulamentos, face aos novos moldes em que assenta este novo paradigma.

Torna-se, portanto, indispensável proceder à alteração, não só dos *regulamentos que versam sobre os critérios substantivos de localização e de exercício das atividades económicas*, hoje abrangidas pelo RLZ – como os regulamentos de publicidade, de ocupação do espaço público, da venda ambulante e dos horários de funcionamento – como também dos *regulamentos de tabelas e taxas* aplicáveis pelos municípios, que, a nosso ver, são até mais relevantes, pois se as taxas devidas pelo interessado não forem inseridas no BE, as mesmas não poderão vir a ser exigidas pelos municípios. O que significa dizer, que a falta de introdução, pelo município, do montante das taxas no BE, não é suprável por qualquer outro de carácter subsidiário, pelo contrário, determina que, simplesmente, não seja devida qualquer taxa (*vide* n.<sup>os</sup> 1 e 3 do artigo 18.<sup>o</sup>). No que respeita aos regulamentos de ocupação de espaço público ou de publicidade, o caso é diferente, já que, se os municípios não procederem à sua adaptação, valerão, supletivamente, os critérios estabelecidos no Anexo IV do Decreto-lei n.<sup>o</sup> 48/2011.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Note-se, que os municípios não podem vir a regulamentar de tal forma que se restrinjam situações que o legislador pretendeu liberalizar (isentar) ou simplificar.

Reportemo-nos, primeiramente, à necessidade de adaptação dos *regulamentos municipais de ocupação de espaço público*. Desde logo, a definição de espaço público e os fins para os quais ele pode ser ocupado encontram-se, conforme referimos antes, no artigo 10.º do diploma aqui em estudo. Não obstante, estipula o artigo 11.º que “*compete aos municípios a definição dos critérios a que deve estar sujeita a ocupação do espaço público para salvaguarda da segurança, do ambiente e do equilíbrio urbano*” (n.ºs 1 e 2), dispondo, ainda, que o município pode “*proibir a ocupação do espaço público, para algum ou alguns dos fins previstos no artigo anterior, em toda a área do município ou apenas em parte dela*” (n.º 3). A definição de tais critérios deve ser feita através de regulamento, nos termos do n.º 1 conjugado com o n.º 6 do mesmo artigo.

Referimos, desde já, que o novo regime de ocupação do espaço público estabelecido no RLZ, teve unicamente como objetivo simplificar os procedimentos administrativos, substituindo o enfoque na apreciação caso a caso de cada ocupação (por via do licenciamento) pela definição de condições gerais e abstratas a que deve obedecer tal ocupação (em regulamento). Queremos com isto dizer, que o RLZ não veio permitir uma livre utilização do espaço público, impedindo os municípios de a condicionar ou proibir (artigo 11.º), nem tampouco veio permitir a sua ocupação ou utilização gratuita para determinados fins (artigo 12.º). Pelo contrário, o legislador pretendeu, apenas, tornar mais simples essa ocupação, deixando na disponibilidade dos municípios a sua regulamentação, de modo a poderem definir critérios de ocupação, a condicioná-la ou a proibi-la, e a poderem rentabilizar o espaço de domínio público municipal, cobrando as taxas devidas por essa ocupação.

Ora, apesar de o município estar limitado pelas regras impostas pelos n.ºs 1 e 2 do artigo 11.º, está, aqui, manifesta a importância da definição regulamentar das condições materiais de ocupação do espaço público que o interessado deve respeitar. Caso o município não exerça o seu poder regulamentar, definindo os critérios a que deve estar sujeita a ocupação do espaço público (prevista no artigo 10.º) e também não a proíba

(n.º 4 do artigo 11.º), aplicam-se subsidiariamente, como já referimos, os critérios definidos no Anexo IV do RLZ<sup>68</sup>.

No entanto, é importante e desejável que os municípios alterem ou elaborem os seus regulamentos, pois ninguém melhor que estes conhece o espaço de domínio público municipal e quais os critérios a impor aos particulares, que são a expressão das suas políticas municipais de ordenamento do território e de rentabilização económica<sup>69</sup>.

Fazendo, agora, uma breve abordagem aos *regulamentos municipais aplicáveis à publicidade*, também estes carecem de ser adaptados, para que os municípios definam os critérios a observar na afixação e inscrição de mensagens publicitárias abrangidas pelas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 1.º da Lei 97/88, de 17 de agosto, alterada pelo Decreto-Lei 48/2011 de 1 de abril.

Ora, estamos perante situações nas quais a afixação e a inscrição de mensagens publicitárias de natureza comercial não estão sujeitas a licenciamento nem a qualquer outro ato permissivo, nem sequer a mera comunicação prévia, desde que tenham as seguintes características:

- Estejam afixadas ou inscritas em bens de que são proprietárias, ou legítimas possuidoras ou detentoras entidades privadas, que publicitem os sinais distintivos do comércio do estabelecimento, ou do respetivo titular da

---

<sup>68</sup> A opção do legislador por um regime subsidiário, está relacionada com o objetivo principal do RLZ, ou seja, simplificar o regime de exercício de diversas atividades económicas, criando-se um regime simplificado para a instalação e a modificação dos estabelecimentos por ele abrangidos, bem como a eliminação de licenciamentos conexos com essas atividades e fundamentais ao seu exercício, como acontece com a ocupação do espaço público. Assim, para que o diploma possa concretizar tal objetivo, não pode estar dependente de uma decisão do município, de definir ou não definir os critérios de ocupação do espaço público, pois tal impediria a aplicação do regime. Por isso mesmo, o legislador criou um regime subsidiário, de modo a garantir que os cidadãos e as empresas possam beneficiar de tal regime, não deixando, no entanto, de possibilitar aos municípios a definição de critérios a que está sujeita a ocupação do espaço de domínio público municipal (daí a não imperatividade do regime).

<sup>69</sup> Neste sentido, MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ANA CLÁUDIA GUEDES e MARIANA MAIA RAFEIRO, ob. cit., anotação ao artigo 2.º, p. 77. Importa, ainda, salientar que, nos termos do n.º 5 do artigo 11.º, poderão ser também definidos critérios adicionais por entidades com jurisdição sobre a área do espaço público a ocupar, desde que nela tenham um interesse relevante. Se tais entidades vierem a definir esses critérios, os mesmos devem ser incorporados nos regulamentos municipais e, para tanto, deverão ser comunicados à Direção Geral das Autarquias Locais e aos municípios (n.º 6 do artigo 11.º). É condição de eficácia destes critérios adicionais, a sua disponibilização no BE (n.º 7 do mesmo artigo).

exploração, ainda que sejam visíveis ou audíveis a partir do espaço público – artigo 1.º, n.º 3, alínea b);

Exemplos: inscrição do nome e logótipo do estabelecimento nos vidros, em cartazes ou anúncios colocados dentro das montras.

- Estejam afixadas ou inscritas em bens de que são proprietárias, ou legítimas possuidoras ou detentoras entidades privadas, relacionadas com bens ou serviços comercializados no prédio em que se situam, ainda que sejam visíveis ou audíveis a partir do espaço público – artigo 1.º, n.º 3, alínea b);

Exemplos: afixação de uma ementa onde se publicita a marca de um refrigerante que se vende no estabelecimento; inscrição nos vidros da montra de uma campanha promocional; o anúncio com a marca do café.

- Estejam afixadas, inscritas ou colocadas no espaço público, contíguo à fachada do estabelecimento e publicitem sinais distintivos do comércio do estabelecimento, ou do respetivo titular da exploração, ou estejam relacionadas com bens ou serviços comercializados no estabelecimento – artigo 1.º, n.º 3, alínea c);

Exemplos: Inscrições em mesas, cadeiras, guarda-sóis, toldos, expositores, vitrinas; distribuição de panfletos publicitários ou amostras de produtos comercializados no estabelecimento e junto do mesmo.

A razão de ser desta isenção, prende-se com o facto de não se tratar de uma forma de publicidade *proprio sensu*. Trata-se, fundamentalmente, de elementos essenciais e intrínsecos ao exercício pleno da atividade económica desenvolvida pelo titular da exploração do estabelecimento.

Tal como acontece em matéria de ocupação do espaço público, e pelas mesmas razões, se os municípios não definirem os critérios a observar na afixação e inscrição de mensagens publicitárias abrangidas pelas alíneas *supra* citadas, aplicam-se os critérios (subsidiários) constantes no Anexo IV do RLZ (cfr. n.º 5 do artigo 1.º da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto).

Quanto à adaptação dos *regulamentos municipais de taxas*, indo de encontro ao já por nós referido, é fundamental que os regulamentos de tabelas e taxas aplicáveis pelos municípios, sejam por estes adaptados, uma vez que se não forem introduzidos os montantes das taxas devidas pelo procedimento, no BE, as mesmas não poderão vir a ser exigidas pelo município respetivo. Ou seja, a falta de introdução do montante das taxas no BE, pelo município, não tem um regime subsidiário aplicável, pelo contrário, determina, simplesmente, que não seja devida qualquer taxa (*vide* n.ºs 1 e 3 do artigo 18.º)<sup>70</sup>.

### **3.2. Reforço de um Controlo *Ex Post***

Se analisarmos o RLZ, verificamos que, relativamente à fiscalização, não existem alterações substanciais que obriguem a um reforço decisivo da fiscalização municipal. Este reforço deve-se, fundamentalmente, à modificação das regras objeto de controlo, implicando um ajustamento das rotinas e prioridades dos serviços de fiscalização<sup>71</sup>.

Deste modo, sendo eliminadas as licenças, autorizações, vistorias e outras permissões, que antes eram necessárias para o exercício de diversas atividades, deixou de haver um controlo prévio por parte dos municípios e, em contrapartida, passou a existir uma maior responsabilização dos privados pelo cumprimento das suas obrigações levando ao agravamento do regime sancionatório.

Por seu turno, é reforçada a fiscalização<sup>72</sup> *a posteriori* devendo dar-se maior importância à qualificação dos técnicos por força da diminuição do controlo preventivo

---

<sup>70</sup> Em matéria de cobrança das taxas pelos municípios, a simplificação de procedimentos tem como contrapartida uma diminuição dos seus montantes, uma vez que a intervenção administrativa é menor. Assim, o RLZ incentiva os municípios a procederem a uma reavaliação das taxas a cobrar previamente aos titulares da exploração dos estabelecimentos, tendo em conta os custos tidos com o sistema informático e com a análise dos elementos nele introduzidos ao abrigo da mera comunicação prévia, de modo a fundamentar a sua exigibilidade. Importa referir, que os montantes das taxas a cobrar na mera comunicação prévia deverão ser distintos e, assim, inferiores aos da comunicação prévia com prazo, já que esta pressupõe uma apreciação prévia da pretensão comunicada, dado tratar-se de uma permissão administrativa.

<sup>71</sup> Neste sentido, DULCE LOPES, *Repercussões do Licenciamento Zero na Gestão Municipal*, in *Colóquio da ATAM*, 13 de outubro de 2011, Guarda, p. 27.

<sup>72</sup> No artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 48/2011, estão definidas as competências de fiscalização do cumprimento das regras estabelecidas no diploma, as quais, sem prejuízo das competências próprias dos

e da flexibilização dos títulos que comprovam o cumprimento das obrigações legais e regulamentares do particular.

Ora, através de um controlo sucessivo, é feita a verificação do cumprimento das normas legais e regulamentares, penalizando-se os particulares pelos seus comportamentos violadores do regime, quer através de medidas de reposição da legalidade, quer pela aplicação de sanções administrativas, mais gravosas que as anteriormente aplicáveis.

O legislador pretendeu, assim, reduzir ao máximo o número de situações passíveis de um controlo preventivo das atividades abrangidas pelo RLZ, acentuando o seu controlo sucessivo através da fiscalização. Para tal, os municípios deverão reorganizar os seus serviços, adequando-os a esta nova realidade, disponibilizar aos agentes fiscalizadores (e demais trabalhadores envolvidos nestas matérias) instruções e orientações de serviço e promover ações de formação, indispensáveis a uma maior eficácia da sua atuação.

Assim, o reforço dos meios de controlo sucessivo sobre o exercício das atividades abrangidas pelo RLZ é feito, nomeadamente, através:

- Do acesso à informação introduzida no BE por todas as autoridades com interesse relevante no seu conhecimento;
- Da verificação do cumprimento das declarações prestadas no âmbito da mera comunicação prévia ou da comunicação prévia com prazo;
- Do poder concedido aos municípios para remover do espaço de domínio público municipal, os elementos nele instalados ilicitamente (sendo as despesas suportadas pelo infrator);
- Da aplicação de coimas mais gravosas;
- Da aplicação de sanções acessórias, como a interdição do exercício da atividade e o encerramento do estabelecimento, com vista à reposição da legalidade.

---

municípios e demais entidades, são atribuídas à ASAE (à semelhança do que já acontecia nos diplomas revogados pelo RLZ).

## CAPÍTULO IV

### EM ESPECIAL, O CASO DO MUNICÍPIO DE COIMBRA

#### 1. O REGULAMENTO MUNICIPAL DE OCUPAÇÃO DE ESPAÇO PÚBLICO E PUBLICIDADE

Neste Capítulo, iremos fazer uma análise mais atenta das normas do Regulamento Municipal de Ocupação do Espaço Público e Publicidade (doravante RMOEPP) que consideramos mais relevantes, atendendo à sua adaptação ao RLZ. Não obstante e, sem prejuízo da relevância de outras matérias para eventuais outros estudos, selecionámos apenas as respeitantes à ocupação do espaço público conexas com os estabelecimentos onde se realize qualquer atividade económica, para os fins abrangidos pelo RLZ, de modo a não tornar o presente Capítulo demasiado extensivo. Queremos com isto dizer, que não iremos tratar especificamente todas as figuras vertidas no Regulamento em análise, mas tão só apontar algumas reflexões a propósito e, em especial, das normas aplicáveis aos regimes simplificados de ocupação do espaço público e da forma como tais regimes foram vertidos para o citado Regulamento. Faremos, então, uma análise comparativa entre o estabelecido no RLZ e o disposto no RMOEPP, trazendo também à colação o anterior Regulamento<sup>73</sup>.

Ora, estipula o n.º 1 do artigo 11.º do RLZ, que “*compete aos municípios a definição dos critérios a que deve estar sujeita a ocupação do espaço público para salvaguarda da segurança, do ambiente e do equilíbrio urbano*”, os quais devem garantir que a ocupação do espaço público respeite as regras do n.º 2, dispondo, ainda, que o município pode “*proibir a ocupação do espaço público, para algum ou alguns dos fins previstos no artigo anterior, em toda a área do município ou apenas em parte dela*” (n.º 3). A definição de tais critérios, deve ser feita através de regulamento, nos termos do n.º 1 conjugado com o n.º 6 do mesmo artigo. Como referimos antes, o legislador deixou aos municípios uma ampla margem de conformação municipal neste domínio, prevendo

---

<sup>73</sup> Referimo-nos ao Regulamento de Ocupação de Espaço Público e Mobiliário Urbano – Edital n.º 71/2010, do município de Coimbra.

a possibilidade de proibição, total ou parcial, da ocupação do espaço público de domínio municipal<sup>74</sup>.

Nesse seguimento, foi elaborado o RMOEPP<sup>75</sup>, do município de Coimbra, que entrou em vigor a 24/08/2012<sup>76</sup>. Resultado da sua adaptação ao RLZ, este Regulamento incorpora os novos procedimentos administrativos simplificados – *mera comunicação prévia e comunicação prévia com prazo* – agora aplicáveis à ocupação do espaço público para determinados fins (constantes do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril) conexos com a exploração dos estabelecimentos onde se realize qualquer atividade económica, e define os critérios/condições a que deve estar sujeita a ocupação do espaço público municipal para salvaguarda da segurança, do ambiente e do equilíbrio urbano, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 11.º do RLZ.

Ora, na adaptação ao RLZ é de extrema importância estabelecer-se, com a maior clareza, rigor e pormenor possível, todas as definições, critérios e regras a que agora está sujeita a ocupação do espaço público. É fundamental que o particular saiba, com exatidão, quais os limites à sua liberdade, na certeza de que se os cumprir poderá ocupar o espaço de domínio público assim que der entrada de uma mera comunicação prévia ou, percebendo que os não cumpre, ir pelo procedimento da comunicação prévia com prazo. Podemos adiantar, que ao analisarmos o RMOEPP, este novo regime não veio modificar ou aditar tanto quanto seria desejável. Na sua maioria, o legislador municipal limitou-se a reproduzir algumas das normas estabelecidas no RLZ, bem como as definições e critérios já estabelecidos no anterior Regulamento, verificando-se uma despreocupação com o aperfeiçoamento das normas, tanto ao nível da sua estrutura como do seu conteúdo.

---

<sup>74</sup> Nas palavras de FREITAS DO AMARAL (A Utilização do Domínio Público pelos Particulares, Lisboa, Livraria Petrony, 1965, p. 46.), devemos entender o domínio público como uma riqueza a explorar, como um bem que, desde que a sua afetação não seja violada, pode ser objeto de gestão económica. Autor citado por MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ANA CLÁUDIA GUEDES e MARIANA MAIA RAFEIRO, ob. cit., p. 67.

<sup>75</sup> Que revogou o Regulamento de Ocupação de Espaço Público e Mobiliário Urbano (Edital n.º 71/2010) e o Regulamento Municipal de Publicidade (Edital n.º 481/2004).

<sup>76</sup> O RMOEPP, abrange, não só os procedimentos da mera comunicação prévia e da comunicação prévia com prazo, como também o licenciamento e a concessão. Não obstante, no âmbito das matérias abrangidas pelo RLZ, até 2 de maio de 2013, apenas se aplicaram as normas que não implicavam o pleno funcionamento do Balcão do Empreendedor, pelos motivos já expostos, em sede própria.

Sem mais delongas, passemos então a analisar os pontos mais relevantes do Regulamento em análise.

### **1.1. Principais mudanças efetuadas no âmbito dos regimes simplificados de ocupação do espaço público**

Iniciamos a nossa análise com o artigo 2.º, que delimita o objeto do Regulamento em estudo. Dispõe o mesmo que “*o presente Regulamento define o regime e os critérios de licenciamento a que está sujeita a ocupação do espaço público com mobiliário urbano ou outro equipamento (...)” (n.º 1). “*O presente Regulamento visa definir os critérios de localização, instalação e adequação formal e funcional do mobiliário urbano e outro equipamento relativamente à envolvente urbana numa perspetiva de qualificação do espaço público, de respeito pelos valores e princípios fundamentais (...)*” (n.º 2). (Negrito e sublinhado nosso).*

Neste artigo, o legislador municipal reduz ao objeto do RMOEPP a *definição do regime e os critérios de licenciamento*, esquecendo-se dos novos regimes simplificados a que está agora sujeita a ocupação do espaço público – *mera comunicação prévia e comunicação prévia com prazo*. A nosso ver, não é necessária a referência ao licenciamento nem aos outros procedimentos. No entanto, se o fez, deveria referir-se a todos, já que o RMOEPP veio estabelecer, essencialmente, os critérios e regras a que está sujeita a ocupação do espaço público para aplicação dos regimes da mera comunicação prévia e da comunicação prévia com prazo.<sup>77</sup> Aliás, foi (ou deveria ter sido) este o principal motivo das alterações efetuadas.

---

<sup>77</sup> No artigo 2.º, estão também indicados os valores e princípios fundamentais pelos quais se devem reger os critérios de localização, instalação e adequação formal e funcional do mobiliário urbano e outro equipamento relativamente à envolvente urbana, numa perspetiva de qualificação do espaço público (n.º 2). Estes valores e princípios, estão vertidos nas proibições relativas à ocupação de espaço público e à publicidade, constantes nos artigos 5.º a 10.º do RMOEPP devendo, sempre, ser tidos em conta pelo particular, mesmo quando pretenda ocupar/utilizar o espaço público conexo com os estabelecimentos aos quais se apliquem os regimes simplificados da mera comunicação prévia ou da comunicação prévia com prazo.

Não obstante, estipula o artigo 12.º, sob a epígrafe “*Tipos de procedimentos*”, que “a ocupação do espaço público com mobiliário urbano ou outro equipamento, com publicidade e os respetivos suportes, está sujeita aos procedimentos de mera comunicação prévia ou comunicação prévia com prazo, de acordo com o estipulado no Decreto-lei n.º 48/2011, de 1 de abril, ou a licenciamento ou concessão nos termos dos regimes gerais de publicidade e de ocupação do espaço público, conforme disposto no presente Regulamento” (n.º1) (Sublinhado nosso). Por seu turno, o artigo 16.º define o âmbito de aplicação da mera comunicação e da comunicação prévia com prazo, onde estabelece os fins e limites a que estes regimes simplificados estão sujeitos (se bem que a comunicação prévia com prazo, é aplicável àqueles fins, quando a ocupação está fora dos limites estabelecidos). (Sublinhado nosso).

Quanto ao artigo 3.º, vem o mesmo estabelecer o âmbito de aplicação material do RMOEPP, dispondo que “o presente Regulamento aplica-se a qualquer forma de ocupação de espaço público com mobiliário urbano ou outro equipamento, qualquer que seja o meio de instalação utilizado no solo, subsolo ou espaço aéreo” (n.º 1). “O presente Regulamento aplica-se ainda a todas as formas de publicidade e aos respetivos meios ou suportes de afixação, inscrição ou difusão colocados em locais ou espaços públicos do Município ou destes visíveis ou audíveis” (n.º 2). (Sublinhado nosso).

Entendemos que este é um ponto forte do Regulamento em estudo, já que o mesmo abrange agora matérias anteriormente regulamentadas em normativos separados – a ocupação do espaço público e a publicidade – aplicando-se um único regulamento à ocupação de espaço público com mobiliário urbano e à publicidade e respetivos meios ou suportes colocados em locais ou espaços públicos ou destes visíveis ou audíveis (artigo 3.º do RMOEPP). Com a unificação destas matérias, num único diploma, o particular não tem agora de se preocupar com regras dispersas que, embora se sujeitassem a procedimentos distintos, não raras vezes, se resumiam a uma e mesma situação, como por exemplo, a colocação de um toldo com publicidade na fachada do estabelecimento. Hoje, num só normativo, o particular tem todas as regras de ocupação

do espaço público e de publicidade, podendo consultá-las num ponto único, o RMOEPP.

Mencione-se, que, no n.º 4 do referido artigo, o legislador municipal sujeita ao regime da mera comunicação prévia a ocupação do espaço público (e a publicidade) localizado em espaço sob gestão das *empresas municipais* do município de Coimbra. Não nos parece fazer sentido. A nosso ver, tratando-se de empresas municipais que fazem a gestão do espaço que ocupam, não deveriam estar sujeitas a tal regime. Entendemos, que esta comunicação não deveria ser assim chamada, pois desvirtua o sentido da mesma. Deveriam as empresas municipais, a nosso ver, estar isentas de licenciamento ou de qualquer outro ato permissivo, devendo, apenas, comunicar (comunicação “simples”) ao município, as datas, locais e características da ocupação em causa (como acontece noutros municípios, como acontece no município do Porto).

Reportando-nos agora às *definições*, estas encontram-se no artigo 4.º. Iremos apenas aludir às principais definições aplicáveis aos regimes simplificados de ocupação do espaço público, começando pela definição de *área contígua ao estabelecimento* a aplicar no regime de mera comunicação prévia *para efeitos de ocupação do espaço público*. Esta “*corresponde ao espaço público junto à(s) fachada(s) do estabelecimento (não excedendo a respetiva largura), até aos limites impostos no Capítulo II do Anexo IV do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril*” [subalínea e<sub>1</sub> da alínea e) do referido artigo].

Trata-se de um conceito essencial a definir em regulamento, de modo a que o particular possa entender, de forma simples e clara, se a ocupação que pretende se encontra dentro dos limites estabelecidos para a mera comunicação prévia ou se, pelo contrário, tal ocupação ultrapassa esses limites, estando já sujeita a comunicação prévia com prazo. Ora, nesta definição, o legislador municipal circunscreve a *área contígua ao estabelecimento* ao espaço público junto à fachada que não exceda a sua largura, mas remete-a para os limites estabelecidos no anexo IV do RLZ. Não concordamos com tal remissão. Para compreendermos melhor o que está em causa, damos como exemplo o estabelecido nos n.ºs 5 e 6 do artigo 44.º do RMOEPP. Aqui, encontramos as condições

técnicas específicas dos toldos e sanefas, estipuladas pelo legislador municipal. Estas condições são distintas das estipuladas no artigo 5.º do Anexo IV do RLZ, entrando, assim, numa contradição de regras.

Deste modo, entendemos que, se o legislador municipal quis definir as condições que pretende ver cumpridas na ocupação do espaço de domínio público municipal, não deveria fazer qualquer remissão para o Capítulo II do Anexo IV do Decreto-Lei n.º 48/2011, mas sim para os limites/condições que ele mesmo definiu, que, note-se, não são os mesmos.

Quanto à *área contígua ao estabelecimento para efeitos de colocação/afixação de publicidade de natureza comercial*, que corresponde ao “*espaço público imediatamente junto à(s) fachada(s) do estabelecimento até ao limite de 0,30 metros*” [subalínea e<sub>2</sub> da alínea e) do art. 4.º], parece-nos uma definição simples e clara, embora pudesse ser, também aqui, referido (à semelhança da subalínea anterior) que não deve ser excedida a largura da fachada. Entendemos, que o legislador quis definir nesta alínea, a *área contígua ao estabelecimento para ocupação do espaço público com suporte publicitário* nos casos em que a afixação e/ou inscrição da mensagem publicitária está isenta de qualquer ato permissivo ou comunicação. Neste caso, o suporte publicitário, se cumprir aqueles limites, está sujeito ao regime da mera comunicação prévia.

Bem definida, a nosso ver, está a *área contígua ao estabelecimento para efeitos de distribuição de panfletos e amostras de produtos com fins publicitários* pelo agente económico, sendo esta o “*espaço público imediatamente junto à(s) fachada(s) do estabelecimento até ao limite de 2 metros ou, no caso do estabelecimento possuir esplanada, até aos limites da área ocupada pela mesma*” [subalínea e<sub>3</sub> da alínea e)].

Nos termos da alínea l) do artigo 4.º, *espaço público* é “*toda a área não edificada, de acesso livre e uso coletivo, afeta ao domínio público municipal, designadamente caminhos, ruas, avenidas, alamedas, passeios, largos, praças, pontes, viadutos, parques, jardins, lagos e pontes*”<sup>78</sup>. Por sua vez, *ocupação do espaço público* é

---

<sup>78</sup> Esta era a definição já existente no anterior Regulamento, de 2010.

entendido como “*qualquer implantação, utilização ou instalação de mobiliário urbano ou outro equipamento, ao nível do solo, subsolo ou espaço aéreo*” [alínea v)].

Relativamente ao conceito de *mobiliário urbano*, o legislador municipal define-o como sendo “*as coisas instaladas, projetadas ou apoiadas no espaço público, destinadas a uso público, que prestam serviço coletivo ou que complementam uma atividade, ainda que de modo sazonal ou precário*” [alínea s)].<sup>79</sup>

Encontramos, ainda, no artigo 4.º, outras definições aplicáveis aos regimes simplificados de ocupação do espaço público, como as de *esplanada aberta, expositor, floreira, guarda-vento, sanefa, toldo, vitrina e suporte publicitário*. Nenhuma constava no anterior Regulamento, estando antes inseridas (e não todas) na definição de mobiliário urbano e como exemplos deste. Esta opção do legislador municipal, deve-se ao facto de as mesmas fazerem parte das finalidades de ocupação do espaço público admissíveis no artigo 10.º do RLZ, a que se aplicam o regime da mera comunicação prévia ou da comunicação prévia com prazo. Não obstante, limitou-se a reproduzir os conceitos constantes no Anexo II do RLZ.

Voltando aos *tipos de procedimento*, estipula o artigo 12.º do RMOEPP, como referimos *supra*, que “*a ocupação do espaço público com mobiliário urbano ou outro equipamento, com publicidade e respetivos suportes, está sujeita aos procedimentos de mera comunicação prévia ou comunicação prévia com prazo, de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, ou a licenciamento ou concessão nos termos*

---

<sup>79</sup> Salientamos, nesta sede, um conceito que o legislador municipal utiliza sempre que se refere ao mobiliário urbano (já utilizado no anterior Regulamento). Falamos do conceito de “outro equipamento”, que, não sendo mobiliário urbano, ou seja, não sendo “*as coisas instaladas, projetadas ou apoiadas no espaço público, destinadas a uso público, que prestam serviço coletivo ou que complementam uma atividade, ainda que de modo sazonal ou precário*”, deveria, a nosso ver, ser eliminado ou, no mínimo, clarificado. A não ser que houvesse uma clara intenção do legislador municipal de estender o regime do licenciamento zero a outras situações (que podia), mas para isso tinha de as ter definido. Ora, o particular deve ter conhecimento do pode ser entendido como “outro equipamento”, dado tratar-se de uma figura vaga e de grande amplitude, que possibilita as mais diversas interpretações, parecendo que tudo lá cabe, deixando ao critério do município a sua interpretação, e que, em determinada situação, uma certa “coisa” que, não seja *mobiliário urbano*, seja *outro equipamento*. No entanto, este conceito não se aplicará, em princípio, aos casos de ocupação abrangidos pelo RLZ, pois os fins a que respeita tal ocupação são taxativos e, como referimos, apenas o legislador municipal poderia ter alargado este regime, o que não o fez. Deste modo, a ocupação do espaço público com “outro equipamento”, estará sujeita ao regime de licenciamento.

*dos regimes gerais de publicidade e de ocupação do espaço público, conforme disposto no presente Regulamento”.*

Por seu turno, o n.º1 do artigo 16.º, sob a epígrafe “Comunicação prévia e comunicação prévia com prazo”<sup>80</sup>, vem delimitar o âmbito de aplicação dos regimes simplificados de ocupação do espaço público. Assim, está “*sujeita a mera comunicação prévia ou comunicação prévia com prazo, a pretensão dos titulares dos estabelecimentos, nos quais se realize qualquer atividade económica*<sup>81</sup>, *de procederem à ocupação do espaço público para os seguintes fins*”:

- Instalação de *toldo* e *respetiva sanefa, vitrina e expositor, arcas e máquinas de gelados, brinquedos mecânicos e equipamentos similares, floreira, contentor para resíduos e/ou resíduos sólidos urbanos*, quando a sua instalação for efetuada junto à fachada do estabelecimento [alíneas a), e), g), h), i) e j)];
- Instalação de *esplanada aberta*, quando a sua instalação for efetuada em área contígua à fachada do estabelecimento e a ocupação transversal da esplanada não exceder a largura da fachada do respetivo estabelecimento [al. b)]<sup>82</sup>;
- Instalação de *estrado*, quando a sua instalação for efetuada como apoio a uma esplanada e não exceder a sua dimensão [al. c)];
- Instalação de *guarda-ventos*, quando a sua instalação for efetuada junto das esplanadas, perpendicularmente ao plano marginal da fachada, e o seu avanço não ultrapassar o da esplanada [al. d)];
- Instalação de *suporte publicitário* (dispositivos fixos ou móveis), nos casos em que é dispensado o licenciamento da afixação de mensagens publicitárias de natureza comercial, desde que a sua instalação seja efetuada na área contígua à

---

<sup>80</sup> cremos que o legislador municipal quis dizer mera comunicação prévia e, por lapso, escreveu comunicação prévia.

<sup>81</sup> Note-se, que o legislador municipal não se esqueceu de mencionar, expressamente, que os regimes simplificados de ocupação do espaço público se aplicam a estabelecimentos onde de realize qualquer atividade económica e não apenas aos estabelecimentos abrangidos pelo RLZ.

<sup>82</sup> Por esplanada aberta entende-se a “*instalação no espaço público de mesas, cadeiras, guarda-ventos, guarda-sóis, estrados, floreiras, tapetes, aquecedores verticais e outro mobiliário urbano, sem qualquer tipo de proteção fixa ao solo, destinada a apoiar estabelecimentos de restauração ou de bebidas e similares ou empreendimentos turísticos*” [alínea m) do art. 4.º do RMOEPP]. Com esta definição, a mesma da alínea f) do n.º 2 do Anexo II do RLZ, percebemos que o regime da mera comunicação prévia, apenas, se aplica quando em causa está um estabelecimento de restauração ou de bebidas e similares ou empreendimentos turísticos. Se o particular explorar um qualquer outro estabelecimento e quiser ocupar o espaço público com uma esplanada aberta, terá que dar entrada de uma comunicação prévia com prazo, mesmo que respeite os limites constantes do n.º 1 do art. 16.º (os mesmos do n.º 1 do art. 12.º do RLZ).

fachada do estabelecimento e não exceder a largura da mesma, ou a mensagem publicitária seja afixada ou inscrita na fachada ou em mobiliário urbano referido nas alíneas anteriores [al. f)].

Ora, verificamos que estão aqui estabelecidos, não só os fins constantes no n.º1 do artigo 10.º, como também os limites dispostos no n.º1 do artigo 12.º do RLZ. O legislador municipal aproveitou para, em cada alínea do n.º 1 do artigo 16.º do RMOEPP, estabelecer, não só o fim a que respeita a ocupação do espaço público, como os limites que devem respeitar as características e localização do mobiliário urbano em causa na mera comunicação prévia. Também, aqui, encontramos um ponto forte do Regulamento em estudo, já que, a nosso ver, o legislador tornou mais fácil ao particular a leitura destas normas, não tendo que percorrer dois artigos para saber se a ocupação que pretende é para “aquele” fim e se respeita “aquele” limite. Ou seja, se o particular pretende instalar uma floreira junto ao seu estabelecimento, percebe de imediato que se a colocar junto à fachada do estabelecimento, lhe basta uma mera comunicação prévia. Mas se pretende ocupar o espaço público com um expositor e o quiser afastado da fachada do estabelecimento, o procedimento a aplicar é o da comunicação prévia com prazo.

Como nos dizem MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES e MARIANA MAIA RAFEIRO, «a mera comunicação prévia é a resposta para quem procura uma solução do tipo “pronto-a-vestir” e a comunicação prévia com prazo a alternativa para quem precisa de um “fato à medida».<sup>83</sup> Assim, aplica-se o regime da *mera comunicação prévia* quando o particular pretenda ocupar o espaço público para aqueles fins e cumpra integralmente os limites supra referidos (n.º 1 e 3 do artigo 16º)<sup>84</sup>. Se tal ocupação, embora para tais situações, não respeitar os limites dispostos no n.º 1 do artigo 16.º do RMOEPP, aplicar-se-á o regime da comunicação prévia com prazo (n.º 1 e 4).

---

<sup>83</sup> MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES e MARIANA MAIA RAFEIRO, “Licenciamento Zero e espaço público, Direito Regional e Local, n.º 16, outubro/dezembro 2011, pp. 6 e 7.

<sup>84</sup> Os municípios que assim o entenderem, podem alargar o âmbito de aplicação da mera comunicação prévia, tipificando outras situações que beneficiem deste regime simplificado. O contrário é que não poderiam fazer, ou seja, sujeitar a uma comunicação prévia com prazo uma situação para a qual o RLZ se limitou a sujeitá-la a mera comunicação prévia. No caso do município de Coimbra, o legislador municipal limitou-se às situações estabelecidas no RLZ, optando por apenas sujeitar a mera comunicação prévia as situações previstas naquele diploma.

Importa referir, que o legislador municipal juntou (e bem) estes fins e limites num só n.º de artigo, mas erra quando nele apenas se refere aos fins e quando estabelece que “*a comunicação prévia com prazo aplica-se nos casos em que as características e localização do mobiliário urbano e outro equipamento não respeitarem os limites fixados no n.º1 do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril*” (n.º 4 do artigo 16.º). É que tal remissão não faz qualquer sentido, já que os limites constantes do n.º 1 do artigo 16.º do RMOEPP, são os estabelecidos pelo município e, diga-se, são exatamente os mesmos.

A mera comunicação prévia consiste “*numa declaração que permite ao interessado proceder imediatamente à ocupação do espaço público após o pagamento das taxas devidas*” (n.º 3 do artigo 16.º). Por sua vez, a comunicação prévia com prazo consiste “*numa declaração que permite ao interessado proceder à ocupação do espaço público, quando o Presidente da Câmara Municipal emita despacho de deferimento ou quando este não se pronuncie após o decurso do prazo de 20 dias, contado a partir do momento do pagamento das taxas devidas*” (n.º 4 do artigo 16.º). Como já sabemos, tanto a mera comunicação prévia como a comunicação prévia com prazo são efetuadas no BE, delas devendo constar os dados descritos nos n.ºs 5 e 6 do artigo 16.º, respetivamente.

Ainda, uma última nota relativa ao artigo 16.º. À semelhança do estabelecido no RLZ, o n.º 8 deste artigo, estipula que as *comunicações prévias com prazo* só se consideram entregues quando acompanhadas de todos os elementos considerados obrigatórios e se mostrarem pagas as taxas devidas. Significa isto, que, para efeitos de contagem do prazo (20 dias), estas comunicações apenas se consideram entregues, quando forem acompanhadas de todos os elementos obrigatórios identificados na Portaria n.º 239/2011, de 21 de junho. Ora, aqui não há a possibilidade de aperfeiçoamento do pedido, demonstrando-se que o particular é o responsável pela boa instrução do procedimento e respetivo processo, não cabendo já à Administração tomar diligências nesse sentido.

É do nosso entendimento, que, mais do que não se considerarem entregues, não deveriam ser sequer aceites comunicações prévias com prazo sem que as mesmas estejam acompanhadas dos elementos necessários e obrigatórios. Parece-nos que foi também esta uma das razões da sua entrega no BE, onde o particular não deveria conseguir submeter o seu pedido, sem antes preencher todos os dados e juntar todos os elementos que lhe são exigidos no âmbito do mesmo. É que, sendo aceite a comunicação prévia com prazo com elementos em falta, e esta apenas se considera entregue quando acompanhada de todos os elementos obrigatórios, poderemos estar perante um regime simplificado que de célere e de simples tem pouco. E, se a Administração não tem já que estar dependente da entrega dos restantes elementos, que é agora da exclusiva responsabilidade do particular, quando começa então a contagem do prazo? Nestas situações, nunca haverá deferimento tácito e a não entrega de todos os elementos obrigatórios levará, indubitavelmente, ao indeferimento do pedido. A nosso ver, poderá desvirtuar-se completamente a natureza e o regime da comunicação prévia com prazo.

Não obstante, como já antes referimos, embora o legislador não preveja a “audiência prévia do interessado”, na fase que antecede o indeferimento da comunicação prévia com prazo, a mesma deverá sempre ocorrer, nos termos dos artigos 8.º e 100.º e ss. do CPA.

Por último, a ocupação do espaço público para os fins distintos dos mencionados no n.º 1 do artigo 16.º, está sujeita a licenciamento seguindo o regime geral constante do Regulamento em análise (n.º 2 do artigo 16.º).

Debrucemo-nos, agora, sobre os *critérios de ocupação do espaço público*, escolhidos pelo legislador municipal. Como referimos antes, o RLZ prevê que as regras de ocupação do espaço público e a fórmula de cálculo das respetivas taxas sejam previamente definidas pelo município no BE, de modo a que o particular, ao aceder ao balcão, encontre, em linguagem clara e simples, os critérios sobre o que pode instalar, onde o pode fazer, em que condições e a que preço. Vejamos o que foi vertido no RMOEPP, do município de Coimbra.

Os *critérios técnicos* encontram-se estabelecidos no Capítulo III do RMOEPP, dispendo o artigo 33.º, sob a epígrafe “*âmbito de aplicação*” que “*o presente Capítulo aplica-se a todas as ocupações de espaço público com mobiliário urbano ou outro equipamento, com publicidade e os respetivos suportes, independentemente do procedimento a que estão sujeitas*” (n.º1). “*As exceções ficam sujeitas a comunicações prévias com prazo ou a licenciamento, consoante os casos*” (n.º2). (Sublinhado nosso). Ora, cumpridos os critérios e regras estabelecidos, a ocupação do espaço público está sujeita a mera comunicação prévia. Não sendo os mesmos cumpridos, a ocupação estará já sujeita a comunicação prévia com prazo ou a licenciamento, dependendo do caso.

Ora, no artigo 34.º, encontramos as *regras gerais aplicáveis a todo o mobiliário urbano*, com maior incidência nos suportes publicitários. Tais regras, respeitam aos locais onde é permitida e proibida a instalação de mobiliário urbano, às características e ao tipo de materiais usados, e em que moldes é possível fazê-lo. A título exemplificativo, “*não pode ser instalado mobiliário urbano ou outro equipamento em passeios, placas centrais ou espaço público em geral, de largura igual ou inferior a 3,00 metros, ou de largura superior quando, uma vez instalado aquele, fique um espaço livre para circulação inferior a 2,00 metros, devendo respeitar-se as normas técnicas para melhoria da acessibilidade das pessoas com mobilidade condicionada*” (n.º 3).<sup>85</sup> Excetua-se do preceituado o mobiliário urbano instalado no Centro Histórico e, independentemente do local, as ocupações em que esteja em causa a satisfação do interesse público.

No artigo 35.º, encontramos a possibilidade de aprovação, pela Câmara Municipal de Coimbra, de *projetos de ocupação de espaço público*, que delimitem os locais onde poderão ser instalados elementos de mobiliário urbano e estabeleçam as características formais e funcionais a que deverão obedecer (n.º1). Se vierem a ser definidas áreas de intervenção, as utilizações do espaço público com mobiliário urbano que aí se pretendam efetuar, terão de obedecer, cumulativamente, aos critérios dispostos no

---

<sup>85</sup> Estas normas técnicas encontram-se estabelecidas no Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto. A obrigatoriedade de cumprimento destas normas vem já vertida na alínea f) no artigo 6.º do Regulamento em apreço.

RMOEPP e às condições técnicas complementares definidas no projeto de ocupação do espaço público. Esta possibilidade já existia no Regulamento de 2010. Chamamos a atenção desta norma, por considerarmos relevante a existência destes projetos. No entanto, tivemos conhecimento de que, até à elaboração da presente dissertação, não existem quaisquer *projetos de ocupação de espaço público* nem definidas quaisquer *áreas de intervenção*.

Na Secção II do Capítulo III do RMOEPP (artigos 37.º e ss.), encontramos as *condições técnicas específicas* aplicáveis aos vários tipos de mobiliário urbano a utilizar no espaço de domínio público municipal. Não obstante, só a partir do artigo 42.º estão estabelecidas as condições específicas a respeitar no mobiliário urbano elencado no n.º1 do artigo 16.º, a que se aplicam os regimes simplificados da mera comunicação prévia e da comunicação prévia com prazo. Falamos de *esplanadas abertas, estrados, guarda-ventos, toldos e sanefas, floreiras, vitrinas e expositores* de apoio a estabelecimentos.<sup>86</sup>

De entre alas, destacamos as *esplanadas abertas* (artigo 42.º), os *toldos* e *sanefas* (n.ºs 4 e 5 do artigo 44.º) e os *suportes publicitários* (arts. 62.º a 65.º e 68.º).

Quanto às *esplanadas abertas*, dispõe o n.º1 do artigo 42.º, que não devem exceder a largura da fachada do estabelecimento, nem dificultar o livre acesso num espaço não inferior a 1,50 metros e não interferir com a legibilidade do espaço. Excetuam-se os casos previstos em projeto de ocupação do espaço público.

Este artigo 42.º possibilita, ainda, a instalação de *esplanadas abertas* afastadas das fachadas dos respetivos estabelecimentos, desde que cumpridas as condições constantes do n.º 2. Nesta situação, entendemos aplicar-se o regime simplificado da comunicação prévia com prazo, e não o da mera comunicação prévia aplicável no n.º 1 do referido

---

<sup>86</sup> Como já referimos, o RLZ estabeleceu, no Anexo IV, critérios subsidiários a observar na ocupação do espaço público, onde se encontram as condições a observar na instalação e manutenção de mobiliário urbano. Tais condições, a nosso ver, não devem aplicar-se no município de Coimbra, que estipulou os seus próprios critérios/condições, nos Capítulo III do RMOEPP. No entanto, como antes mencionámos, o legislador municipal, em várias normas aplicáveis à ocupação do espaço público, sujeita tal ocupação aos limites constantes no Anexo IV do RLZ, erradamente, na nossa opinião. Refira-se, que as condições de instalação estabelecidas, à exceção das definidas para os toldos e sanefas, já constavam no anterior Regulamento e são distintas das estipuladas no Anexo IV do RLZ.

artigo, já que a sua instalação não cumpre os limites do n.º 1 do artigo 16.º (n.º1 do artigo 12.º do RLZ). Devem, ainda, ser respeitadas as condições estipuladas nos n.ºs 3 a 5 do mesmo artigo. Entre elas, está o respeito pelos critérios de uniformidade, qualidade e estética para a zona onde se inserem em termos de desenho, materiais e cores. Ora, percorrido o Regulamento, não encontramos outros critérios que não os definidos pelo município no artigo 34.º, para todo o mobiliário urbano. Não nos parecem tais critérios ser suficientes para que o particular possa entender com clareza quais os definidos para determinada zona. Não é razoável que o particular tenha de “adivinhar” tais critérios, deslocando-se ao local, verificar e analisar, ele mesmo, mediante as esplanadas que já aí se encontrarem (se existirem), quais os materiais e características a que tem de obedecer a sua.

No que respeita aos *toldos* e *sanefas*, contenham ou não publicidade, a sua instalação está sujeita às condições e limites estabelecidos nos n.ºs 4 e 5 do artigo 44.º do Regulamento. Esta é uma das (poucas) inovações do RMOEPP, surgida por se tratar de mobiliário urbano abrangido nos novos regimes simplificados do RLZ. No caso de um toldo ou sanefa que contenha publicidade, há, ainda, a ter em conta o n.ºs 5 a 7 do artigo 68.º do Regulamento. Está em causa a publicidade em edifícios e as características, materiais, cores e dimensões a que os toldos e/ou sanefas e a publicidade devem obedecer.

Por último (e não menos importantes), são as condições de instalação dos *suportes publicitários*. Iremos fazer uma breve abordagem das mesmas, mas apenas das normas aplicáveis aos suportes publicitários suscetíveis de ser utilizados para afixar ou inscrever mensagens publicitárias de natureza comercial isentas de qualquer ato permissivo [al. c) do artigo 14.º do RMOEPP]. Nestes casos, os suportes publicitários estão sujeitos a mera comunicação prévia ou a comunicação prévia com prazo, consoante os casos.

Desde logo, há que salientar a opção do legislador municipal em introduzir, de forma pouco organizada, as normas respeitantes aos suportes publicitários, misturando-as com as normas aplicáveis à publicidade. Deste modo, as normas encontram-se dispersas por

vários artigos, tornando-as, a nosso ver, muito confusas. Entendemos que o tenha feito por existir complementaridade entre ambas já que, via de regra, a publicidade carece de um suporte e este, em concreto, apenas serve para a afixação ou inscrição da mensagem publicitária.

Não obstante, parece-nos que não se justifica a não existência de uma secção própria, onde se defina com clareza as condições de instalação de suportes publicitários em geral, e em particular dos suportes mais utilizados e, numa outra secção, se estabeleçam as regras de inscrição e afixação de mensagens publicitárias. Ao invés, o legislador municipal preferiu dar relevo aos locais onde as mensagens publicitárias são inscritas ou afixadas (como fez no anterior Regulamento), estipulando nos vários artigos dispersos as regras de instalação dos suportes publicitários. Senão vejamos:

Dentro da já referida Secção II (*Condições Técnicas Específicas*), encontramos, para o que aqui nos importa, as seguintes subsecções:

- Subsecção VI – Telas, painéis, mupis e semelhantes – arts. 53.º e 54.º;
- Subsecção VII – Pendões, bandeirolas, faixas e semelhantes – arts. 55.º e 56.º;
- Subsecção VIII – Outros suportes publicitários (cavaletes, cabines telefónicas, máquinas de venda automática, e cartazes e outros meios equivalentes) – arts. 57.º a 60.º.

Por seu turno, na Secção III estão estabelecidas as regras da *publicidade instalada em edifícios* – arts. 61.º a 66.º – onde encontramos as condições de afixação e inscrição de mensagens publicitárias e as condições de instalação de vários tipos de suporte publicitários:

- Artigo 61.º – Publicidade em edifícios;
- Artigo 62.º – Publicidade instalada em empenas;
- Artigo 63.º – Publicidade instalada em telhados, coberturas ou terraços;
- Artigo 64.º – Condições de aplicação de chapas, placas e tabuletas;
- Artigo 65.º – Condições de aplicação das letras soltas ou símbolos;
- Artigo 66.º – Publicidade instalada em edifícios com obras em curso

Na Secção IV, estão dispostas as condições aplicáveis à *publicidade no Centro Histórico* – arts. 67.º a 69.º – onde encontramos as *condições de afixação e inscrição de mensagens publicitárias* e as *condições de instalação de vários tipos de suporte publicitários*, também aplicáveis, na *área candidata a Património Mundial da UNESCO* :

- Artigo 67.º – Princípio geral;
- Artigo 68.º – Publicidade em edifícios;
- Artigo 69.º – Área Candidata a Património Mundial da UNESCO.

Atendendo às secções *supra* descritas, comparando-as com as disposições existentes no anterior Regulamento, verificamos que foram mantidas praticamente as mesmas regras/critérios de instalação de mobiliário urbano em geral e de alguns suportes publicitários, em particular, emborcadas nos artigos de forma pouco organizada, sem a preocupação de regulamentar de forma clara e simples, como seria desejável. Foi essa, aliás, uma grandes preocupações do RLZ.

Olhando para a Secção III, percebemos que o legislador deu relevância ao facto de a publicidade ser instalada em edifícios, mais concretamente, nas empenas, telhados, coberturas, terraços ou fachadas, integrando nos artigos as condições aplicáveis à publicidade e à instalação dos suportes publicitários (em geral, entendemos), estabelecendo, ainda, as condições de instalação de chapas, placas, tabuletas, letras soltas, etc., em particular.

Assim, dispõe o artigo 62.º, que na instalação de suportes publicitários em empenas, “*as mensagens publicitárias e os suportes respetivos não podem exceder os limites físicos das empenas que lhes servem de suporte; o motivo publicitário a instalar deve salvaguardar o ambiente e a estética dos locais*”.

De seguida, estipula o artigo 63.º, que a instalação de suportes publicitários em telhados, coberturas ou terraços deve ser objeto de comunicação prévia com prazo, exceto no Centro Histórico e zonas especiais de proteção, onde são proibidos os anúncios nos telhados ou terraços, salvo em casos devidamente fundamentados e

sujeitos a licenciamento. Para tal, devem ser cumpridas as condições estipuladas nas restantes alíneas do n.º 1 e n.º 2 do referido artigo. A nosso ver, este artigo aplica-se, apenas, nas situações em que as mensagens publicitárias estão sujeitas a licenciamento, já que não fará qualquer sentido sujeitar ao regime da comunicação prévia com prazo a instalação de um suporte publicitário que não ocupa espaço público e as mensagens publicitárias estão isentas de qualquer ato permissivo (nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 14.º do RMOEPP). Assim, pressupomos que o legislador municipal quis alargar o regime simplificado da comunicação prévia com prazo aos suportes publicitários instalados nos telhados, coberturas ou terraços de edifícios, não os sujeitando já a licenciamento. Pode fazê-lo e concordamos com a inovação.

Salientamos, que somente no artigo 63.º (n.º 2), o legislador municipal se refere, em específico, aos *anúncios iluminados, luminosos e eletrónicos*, para estipular que os mesmos podem ser sujeitos a limitações no horário de funcionamento dos efeitos luminosos. Ficaram esquecidos os critérios/condições de instalação destes tipos de suporte publicitário, a nosso ver importantes, pois são frequentemente escolhidos pelo particular para afixar ou inscrever mensagens publicitárias nas fachadas dos seus estabelecimentos.

Importa ainda referir, um suporte publicitário que consideramos que pode estar, também, abrangido pelos regimes simplificados da mera comunicação prévia ou comunicação prévia com prazo, (quando o mesmo cumpre os limites constantes na alínea f) do n.º 1 do artigo 16.º). São os *cavaletes*<sup>87</sup>. Ora, as condições de instalação deste tipo de suporte publicitário estão dispostas, como referimos *supra*, no artigo 57.º da Subsecção VIII, onde se encontram as normas respeitantes à afixação ou inscrição de mensagens publicitárias em cabinas telefónicas, máquinas de venda automática e cartazes, as quais estão sujeitas ao regime de licenciamento. Este é um exemplo que nos mostra a despreocupação do legislador municipal, tanto quanto à matéria como ao procedimento aplicável aos suportes publicitários, sendo-lhe indiferente a sua inclusão numa qualquer secção, misturando suportes publicitários com meros locais passíveis de

---

<sup>87</sup> Se os mesmos forem instalados junto aos edifícios, e a mensagem publicitária cumprir os requisitos da al. c) do Regulamento, esta é isenta de qualquer ato permissivo ou comunicação e o suporte publicitário sujeito a um dos regimes simplificados, consoante os casos.

afixação de publicidade, e suportes sujeitos a procedimentos simplificados com suportes sujeitos a licenciamento.

De notar, que ficaram por regulamentar as *condições de instalação de arcas ou máquinas de gelados, de brinquedos mecânicos e equipamentos similares* e, ainda, de *contentores para resíduos*. A nosso ver, aplicar-se-ão os critérios subsidiários constantes nos artigos 12.º, 13.º e 15.º do Anexo IV do RLZ.

Quanto aos *suportes publicitários instalados no Centro Histórico*, foram estabelecidas regras de instalação e suas características para os suportes em geral, apenas sendo especificadas algumas regras para os toldos e sanefas. Tais regras, são, claramente, mais restritas que as impostas para as restantes zonas ou áreas do município de Coimbra (arts. 67.º e 68.º). Foram também estabelecidas regras de instalação muito restritas para a área candidata a Património Mundial da Unesco, para a publicidade e seus suportes (artigo 69.º). Esta é uma das situações em que há interesse relevante na definição de critérios adicionais por outras entidades com jurisdição sobre a área do espaço público a ocupar (n.º 5 do artigo 11.º do RLZ). Tais regras, foram incorporadas no RMOEPP e inseridas no BE.

Por fim, resta-nos fazer uma breve referência às *taxas*, à *fiscalização* e às *sanções* previstas no RMOEPP. Quanto às *taxas*, dispõe o artigo 31.º que “*pela submissão dos pedidos, licenças e suas renovações são devidas as taxas previstas no Regulamento e Tabelas de Taxas e Preços Municipais*” (doravante RTTPM). Ora, não estão expressamente mencionados os regimes simplificados da mera prévia comunicação prévia nem da comunicação prévia com prazo. A nosso ver, se podemos entender a comunicação prévia com prazo com um pedido, o mesmo não dizemos da mera comunicação prévia. No entanto, verificámos que este artigo foi substancialmente alterado, pelo que pressupomos que o legislador municipal quis inserir aqueles regimes simplificados nos “pedidos” remetendo para o RTTPM as taxas devidas pela submissão da mera comunicação prévia e da comunicação prévia com prazo. O mesmo fica demonstrado com a inserção expressa das taxas devidas no BE, para ambos os regimes.

Ainda assim, consideramos que deveria haver uma referência expressa destes procedimentos no artigo 31.º. (Sublinhado nosso).

Quanto à *fiscalização*, compete à Polícia Municipal e aos Serviços de Fiscalização a verificação do cumprimento do disposto no RMOEPP (artigo 77.º).

No que respeita às *contraordenações* e *sanções*, aplicáveis em caso de incumprimento (coimas e sanções acessórias), estas encontram-se estabelecidas nos artigos 79.º a 81.º, donde concluímos, como era esperado, que as mesmas são, hoje, mais gravosas, dada a maior responsabilização do particular, pelos motivos e fundamentos já expostos.

## **1.2. Propostas de alteração ao Regulamento Municipal de Ocupação de Espaço Público e Publicidade**

Desde já, importa salientar a extrema importância da adaptação do RMOEPP ao RLZ, a qual deveria ser feita com a maior clareza, rigor e pormenor possível, em especial, as definições, critérios e regras a que agora está sujeita a ocupação do espaço público. O particular deve saber com exatidão o que lhe é exigido, tendo a certeza do que pode ou não cumprir.

Ora, conforme já referimos, ao analisarmos as mudanças introduzidas neste novo Regulamento, entendemos que, em geral, o mesmo foi elaborado de uma forma pouco perfeita. O legislador municipal limitou-se a transcrever algumas normas constantes do RLZ e a aproveitar as normas respeitantes às definições e critérios que constavam no Regulamento de 2010. Assim, entendemos que devem ser reformuladas e/ou alteradas, nomeadamente, as seguintes normas:

- Quanto ao artigo 2.º – *Objeto* – o legislador municipal deveria remover a palavra “*licenciamento*” que, a nosso ver, se encontra a mais, pelas razões já referidas. Assim, deve constar do mesmo que “ *o Regulamento define o regime e os critérios a que está sujeita a ocupação do espaço público com mobiliário urbano e a afixação, inscrição ou difusão de (...)*”;

- No que respeita ao artigo 3.º – *Âmbito material* – consideramos que a comunicação constante no n.º 4, não deveria ser chamada de mera comunicação prévia, já que não é verdadeiramente o que está em causa. A nosso ver, deveriam as empresas municipais estar isentas de licenciamento ou qualquer outro ato permissivo, embora devendo comunicar (comunicação “simples”) ao município, as datas, locais e características da ocupação do espaço público;
- Na definição constante na subalínea e<sub>1)</sub> da alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º, o legislador municipal, circunscreve *a área contígua ao estabelecimento para efeitos de ocupação do espaço público*, ao espaço público junto à fachada que não exceda a sua largura, mas remete-a para os limites estabelecidos no anexo IV do RLZ. A nosso ver, deverá a referida subalínea ser alterada, de modo a que tal ocupação deva cumprir os limites estabelecidos na Secção II do Capítulo III do RMOEPP e não os limites do Capítulo II do Anexo IV do RLZ, pelos motivos mencionados aquando da análise desta definição;
- Quanto ao conceito de “*outro equipamento*”, frequentemente utilizado pelo legislador municipal sempre que se refere ao mobiliário urbano, a nosso ver, deverá ser eliminado pelos motivos já referidos. Ou, se assim não se entender, deverá o mesmo ser clarificado, visto tratar-se de uma figura vaga e de grande amplitude que possibilita as mais diversas interpretações, nos termos já referidos;
- No n.º 1 e 3 do artigo 16.º, o legislador municipal, como referimos, juntou num só n.º de artigo, e muito bem, os *fins* e os *limites* estabelecidos no RLZ. No entanto, erra quando nele se refere apenas aos fins, para, de seguida, estabelecer que “*a comunicação prévia com prazo aplica-se nos casos em que as características e localização do mobiliário urbano e outro equipamento não respeitarem os limites fixados no n.º 1 do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril*” (n.º 4). Ora, tal remissão, não faz qualquer sentido, já que os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 12.º do RLZ são os constantes do n.º 1 do artigo 16.º do RMOPP. Deve, pois, ser esta norma alterada, pelos motivos *supra* citados;

- Quanto ao artigo 42.º – *Esplanadas abertas* – devem ser definidos critérios de uniformidade, qualidade e estética, para a zona onde se inserem em termos de desenho, materiais e cores, pelas razões que em sede própria mencionámos;
- Quanto aos *critérios técnicos*, gerais e específicos, aplicáveis à *ocupação do espaço público* (e à *publicidade*), constantes do Capítulo III, entendemos que deveriam reformular-se todas as normas aplicáveis aos mesmos, de modo a serem as mesmas autonomizadas e simplificadas, pelos motivos já explanados;
- Relativamente aos *anúncios iluminados, luminosos e eletrónicos*, deveriam ser estabelecidas condições de instalação dos mesmos já que, como dissemos, são frequentemente escolhidos pelo particular para afixar ou inscrever mensagens publicitárias nas fachadas dos seus estabelecimentos;
- Ainda, relativamente aos critérios de instalação, entendemos que deveriam ser aditadas às condições de instalação de *arcas ou máquinas de gelados, de brinquedos mecânicos e equipamentos similares, e de contentores para resíduos*. A nosso ver, deverá ser definido o n.º de “equipamentos” por cada estabelecimento e as regras da sua localização;
- Quanto às *taxas* a aplicar nos regimes simplificados da mera comunicação prévia e da comunicação prévia com prazo, consideramos que deveria haver uma referência expressa destes procedimentos no artigo 31.º, pelas razões *supra* citadas;
- Entendemos, ainda, que devem ser criadas/estabelecidas áreas ou zonas do município, onde se pretenda proibir a ocupação do espaço público, e outras, onde se pretendam implementar em maior n.º, de modo a produzir uma maior afluência de pessoas aos locais mais desertos, incentivando, por exemplo, a instalação de esplanadas abertas. Tais áreas ou zonas, poderiam, efetivamente, ser definidas nos *projetos de ocupação do espaço público* previstos no artigo 35.º.

## CAPÍTULO V

### CONCLUSÕES

Terminado o nosso estudo, chega o momento de apresentarmos as conclusões e com elas algumas reflexões e considerações referentes ao trabalho que desenvolvemos no âmbito da simplificação administrativa nos municípios, com especial incidência sobre as consequências da aplicação do Regime Jurídico do Licenciamento Zero, o qual veio gerar mudanças de vária índole.

Assim, no *primeiro Capítulo* fizemos uma abordagem ao paradigma tradicional do controlo da atividade privada nos municípios, reportando-nos aos principais atos permissivos/controles preventivos da atividade dos particulares, em concreto, à licença e à autorização. Pudemos aqui concluir, que grande parte das atividades privadas, quer atividades económicas quer a própria atividade urbanística estavam a sujeitas a procedimentos de controlo preventivo que pressupunham o exercício de um controlo muito apertado por parte da Administração. Tais procedimentos eram excessivamente burocratizados e demorados, sem preocupação com a qualidade do atendimento ou a satisfação do particular pelos serviços a ele prestados.

No *segundo Capítulo*, iniciámos o estudo do novo paradigma de simplificação administrativa, demonstrando a sua importância nos municípios e os motivos e fundamentos que sustentaram a criação de um programa de simplificação legislativa e administrativa a nível local, o Simplex Autárquico. Aqui, pudemos constatar a necessidade de implementação de medidas de simplificação nos municípios, de modo a serem eliminados controlos excessivos e a haver uma preocupação com a transparência dos procedimentos, com a qualidade dos serviços prestados aos particulares (maior celeridade e menor custo) e com a valorização das necessidades destes. Fizemos, também, referência à indispensável desmaterialização dos processos e demonstrámos o contributo das TIC na desmaterialização e simplificação de procedimentos.

No *terceiro Capítulo* debruçámo-nos, em particular, sobre o RLZ, onde analisámos os procedimentos de controlo prévio simplificados. Dedicámo-nos, então, às meras comunicações prévias e às comunicações prévias com prazo, sem esquecer as (simples) comunicações. Mostrámos as consequências da aplicação deste novo regime, demonstrando a necessidade de um reforço do poder regulamentar, bem como do reforço de um controlo *a posteriori*.

De tudo o que foi dito neste Capítulo, salientamos o “Balcão do Empreendedor”, peça fundamental para o sucesso do regime jurídico aqui em estudo, que incompreensivelmente não se encontra, ainda, completamente operacionalizado nem funcional, colocando em causa todas as normas do regime que pressupõem o seu funcionamento. A suposta tramitação desmaterializada dos novos procedimentos, na prática, não acontece, e os procedimentos continuam a ser tramitados em papel, na sua maioria, como se de um licenciamento se tratasse.

No *quarto Capítulo*, dedicámo-nos ao Município de Coimbra, onde fizemos uma análise mais atenta das normas do Regulamento Municipal de Ocupação do Espaço Público e Publicidade (RMOEPP). Escolhemos as normas que considerámos mais relevantes, atendendo às mudanças nele introduzidas por força da entrada em vigor do RLZ, mas apenas as aplicáveis aos regimes simplificados de ocupação do espaço público. Aqui, demonstrámos como os regimes da mera comunicação prévia e da comunicação prévia com prazo foram vertidos no RMOEPP, através de uma análise comparativa entre este e o estabelecido no RLZ tendo, também, por referência o Regulamento de 2010.

Este estudo, levou-nos a concluir que o RMOEPP, do modo como foi elaborado, não trouxe quaisquer vantagens ou benefícios, nem aos particulares (pessoas singulares ou empresas aos quais o mesmo se aplica) nem ao próprio município (funcionários e agentes fiscalizadores, utilizadores e aplicadores do regime). Se é de louvar a junção de dois regimes num único normativo – ocupação do espaço público e publicidade – o mesmo não podemos dizer dos moldes como o legislador municipal o fez.

Pelos motivos já expostos, entendemos que teria sido mais vantajoso manter em vigor os regulamentos anteriores, aplicando-os aos casos de licenciamento e concessão, e aos casos abrangidos pelo RLZ, aplicar-lhes diretamente este diploma. Ainda assim (e, na impossibilidade de voltar atrás), fizemos algumas sugestões de alteração ao regulamento estudado que, cremos, irão contribuir para uma melhor compreensão e aplicação do mesmo.

Olhando aos objetivos deste estudo, visitámos a Divisão de Mobilidade e Gestão do Espaço Público, da Câmara Municipal de Coimbra, que tem sob a sua responsabilidade a ocupação do espaço público e a publicidade. Em entrevista aos funcionários da referida divisão, responsáveis pela análise e tramitação dos respetivos processos, percebemos as sérias dificuldades na compreensão e aplicação do Regulamento em apreço, aliada à falta de operacionalização do BE.

No local, pudemos constatar que não há uma adequada coordenação entre os vários serviços envolvidos; os técnicos responsáveis por estas matérias não têm informação nem formação suficiente; as normas do RMOEPP, aplicáveis aos regimes simplificados de ocupação do espaço público são confusas, de difícil leitura e compreensão, levando a sérias dificuldades de interpretação e aplicação; não há processos desmaterializados, continuando os mesmos a ser tramitados em papel; os formulários disponíveis no BE são impressos e preenchidos manualmente; tanto as meras comunicações prévias como as comunicações prévias com prazo são apreciadas como se de um licenciamento se tratasse; continuam a ser pedidos pareceres a outras entidades mesmo nas meras comunicações prévias; são aceites meras comunicações prévias e comunicações prévias com prazo com elementos em falta, notificando-se posteriormente o titular da exploração do estabelecimento para, em determinado prazo, completar o processo.

Aliada às dificuldades *supra* descritas, sentimos, na prática, uma enorme resistência à mudança e uma grande dificuldade na aceitação do regime, que é visto como um problema de difícil (ou sem) solução, essencialmente por se duvidar da plena operacionalização do BE. Ficou, também, subentendida a preocupação em encontrar

subterfúgios no regime que permitam ao município não perder as receitas provenientes das taxas obtidas na vigência do regime anterior.

Importa aqui salientar, que, com as breves considerações antecederidas, não foi nosso propósito criticar ou fazer quaisquer juízos de valor, mas só e apenas demonstrar um exemplo prático das condições e dificuldades sentidas na aplicação do regime em estudo, no município de Coimbra, cremos que motivadas pelos elevados défices de operacionalização do BE, pela dificuldade na interpretação da lei e dos regulamentos em causa, aliados à dificuldade de ajustamento das rotinas dos serviços e escassez de informação e formação dos técnicos envolvidos nesta matéria.

Não obstante, afirmamo-lo, entendemos que o Regime Jurídico do Licenciamento Zero é um regime globalmente bem pensado e construído para ser bem sucedido. Para tal, há, desde logo, que colocar o BE em pleno funcionamento; dar formação adequada e suficiente aos técnicos e demais funcionários envolvidos; mudar de atitude e criar em todos os envolvidos um espírito construtivo; ter vontade de inovar, de fazer mais rápido e melhor e adaptar rapidamente todos os serviços a este novo contexto.

Acreditamos piamente, que, introduzindo-se as mudanças necessárias, será possível o máximo sucesso do regime em estudo e, com ele, uma simplificação administrativa efetivamente mais simples, desburocratizada e descomplicada, conseguindo, sem dúvidas, um serviço público muito melhor.

*“Temos de nos tornar na mudança que queremos ver.”*

*(Gandhi)*

## BIBLIOGRAFIA

ALVES, LUÍS, “*O Regime Jurídico do Licenciamento Zero*”, Almedina, Coimbra, 2012;

AMARAL, DIOGO FREITAS DO, “*Curso de Direito Administrativo*”, Vol. II, Almedina, 2009;

DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO; OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “*Noções Fundamentais de Direito Administrativo*”, 2.<sup>a</sup> Edição, Almedina, 2010;

DUARTE, MARIA ELISA, “*Direito Administrativo da União Europeia*”, Coimbra Editora, Coimbra, 2008;

GONÇALVES, PEDRO COSTA, “*Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*”, Coimbra Editora, 2013;

LOPES, DULCE, “*A Comunicação Prévia e os novos paradigmas de controlo administrativo da actividade privada*”, *Direito Regional e Local*, n.º 14, Abril/Junho 2011;

LOPES, DULCE, “*Desmaterializar Sem Perder Receita*”, 2013;

LOPES, DULCE, “*Novas Soluções para Velhos Problemas*”, *Anotação ao Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, Secção de Contencioso Administrativo (2.º Juízo), de 14 de Dezembro de 2011, proferido no Processo 08186/11, relator Paulo Pereira Gouveia*, RevCEDOUA, Ano XV, 1.12, n.º 29;

LOPES, DULCE, “*Repercussões do Licenciamento Zero na Gestão Municipal*”, *Direito Regional e Local*, n.º 17, Janeiro/Março 2012;

LOPES, DULCE, “*Taxar num Ambiente Desmaterializado Alterações à Regulamentação e à Prática dos Municípios*”, *O Municipal*, n.º 380;

MAGALHÃES, BÁRBARA, “*Os Novos Regimes de Instalação e Modificação de Estabelecimentos e de Ocupação do Espaço Público (Licenciamento Zero) e a sua Repercussão no Modus Vivendi das Urbes: uma Primeira Abordagem do Último Paradigma Administrativo*”, 2007;

MARQUES, MARIA MANUEL LEITÃO; OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; GUEDES, ANA CLÁUDIA; RAFEIRO, MARIANA, “*Licenciamento Zero. Regime Jurídico Comentado*”, Almedina, Coimbra, 2012;

MARQUES, MARIA MANUEL LEITÃO; OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; RAFEIRO, MARIANA MAIA; GUEDES, ANA CLÁUDIA, “*O Sistema da Indústria Responsável: um novo Licenciamento Zero para a Indústria?*”, *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 00, Outubro/Dezembro 2013;

MARQUES, MARIA MANUEL LEITÃO; RAFEIRO, MARIANA MAIA, “*Licenciamento Zero e Espaço Público*”, *Direito Regional e Local*, n.º 16, Outubro/Dezembro 2011;

NICOLAU, MARIANA, “*O Elogio da Suficiência: Transformando Padrões de Consumo à Luz da Desmaterialização*”, *RevCEDOUA*, Ano XV, 1.12, n.º 29;

NÓBREGA, ANTÓNIO MANUEL GÓIS, “*Licenciamento Zero Anotado e Comentado*”, 2011;

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA; ABREU, ABÍLIO VASSALO, “*Instalação de Empreendimentos Turísticos em Propriedade Horizontal: Quid Est?*”, Almedina, 2014;

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “*Direito do Urbanismo e desmaterialização*”, *RevCEDOUA*, Ano XV, 1.12, n.º 29;

PEREIRA, ALEXANDRE LIBÓRIO DIAS, “*Normas ABERTAS NOS Sistemas Informáticos do estado: Quo Vadis?*”, *RevCEDOUA*, Ano XV, 1.12, n.º 29;

PINTO, ELIANA; NORA, JOANA COSTA E; XAVIER, JOANA LOBO; GARCIA, ANA DE OLIVEIRA; GARCIA, ALBERTO ÁLVARO “*Direito Administrativo Das Autarquias Locais – Estudos*”, Coimbra Editora, Coimbra, 2010;

PIRES, SARA MORENO, “*Medir a Desmaterialização e o Desenvolvimento Sustentável: Os Indicadores e os seus Dilemas*”, *RevCEDOUA*, Ano XV, 1.12, n.º 29;

SILVA, SUZANA TAVARES DA, “*Um novo Direito Administrativo?*”, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010;

SOARES, ROGÉRIO, “*Administração Pública, Direito administrativo e Sujeito privado*”, *Lição Proferida na V Semana jurídica portuguesa em Santiago de Compostela, Boletim da Faculdade de Direito, Vol. XXXVII, Coimbra Editora, 1961*

SOARES, ROGÉRIO, “*O Acto Administrativo*”, *Scientia Iuridica*, Tomo XXXVII, n.ºs 211/216, Jan/Dez de 1988.



**ALGUNS LINKS CONSULTADOS:**

<http://www.simplex.pt/downloads/programasimplex2010.pdf>

[http://www.simplex.pt/autarquico/02\\_programa\\_06Medidas\\_00index.html](http://www.simplex.pt/autarquico/02_programa_06Medidas_00index.html)

[http://www.simplex.pt/downloads/ProgramaSimplexAutarquico2009\\_2010.pdf](http://www.simplex.pt/downloads/ProgramaSimplexAutarquico2009_2010.pdf)

<http://www.simplex.pt/downloads/2010BalancoSimplex.pdf>

[http://www.simplex.pt/downloads/Programa\\_Simplex\\_Autarquico\\_2008\\_2009.pdf](http://www.simplex.pt/downloads/Programa_Simplex_Autarquico_2008_2009.pdf)

<http://www.simplex.pt/downloads/2009BalancoSimplex.pdf>

[http://www.simplex.pt/downloads/ProgramaSimplexAutarquico2010\\_2011.pdf](http://www.simplex.pt/downloads/ProgramaSimplexAutarquico2010_2011.pdf)

[http://www.simplex.pt/downloads/Ano\\_3\\_Simplex\\_Autarquico.pdf](http://www.simplex.pt/downloads/Ano_3_Simplex_Autarquico.pdf)

<https://www.google.pt/#q=licenciamento+zero+moderniz%C3%A3%C3%A7%C3%A3>

[o](#)

<http://ebookbrowse.net/dulce-lobes-pdf-d556843872>



## JURISPRUDÊNCIA

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, Processo n.º 08767/12, de 11-04-2013, CA-2º JUÍZO, consultado em <http://www.dgsi.pt/>;

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, Processo n.º 09389/12, de 07-02-2013, CA-2º JUÍZO, consultado em <http://www.dgsi.pt/>;

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Processo n.º 968/12, de 23-01-2013, 2.<sup>a</sup> Secção, consultado em <http://www.dgsi.pt/>;

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 15/12/2004, Processo n.º 0518/03, 3.<sup>a</sup> Subsecção do CA, consultado em <http://www.dgsi.pt/>;

## ANEXO I – Legislação Complementar Relevante

- **Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho** – Princípios e regras para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços realizados em território nacional;
- **Lei n.º 97/88, de 17 de agosto** – Regime de afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda;
- **Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio** – Regime dos horários de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, com exceção dos respeitantes às grandes superfícies;
- **Decreto-Lei n.º 111/2010, de 15 de outubro** – Regime dos horários de funcionamento das grandes superfícies comerciais, localizadas ou não em centros comerciais;
- **Lei n.º 27/2013, de 12 de abril** – Regime Jurídico da atividade de comércio a retalho não sedentária exercida por feirantes e vendedores ambulantes e regime aplicável às feiras e aos recintos onde as mesmas se realizam;
- **Decreto-Lei n.º 259/2007, de 17 de julho** – Regime de instalação e modificação de estabelecimentos de comércio ou armazenagem de produtos alimentares e de estabelecimentos de comércio de produtos não alimentares e de prestação de serviços cujo funcionamento pode envolver riscos para a saúde e segurança das pessoas;
- **Decreto-Lei n.º 309/2002, de 16 de dezembro** – Regime de instalação e funcionamento dos recintos de espetáculos e de divertimentos públicos;
- **Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro** – Atribuição às câmaras municipais de competência em matéria de licenciamento de atividades diversas até então cometida aos governos civis;
- **Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro** – Regime jurídico da urbanização e da edificação (RJUE);
- **Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto** – Sistema de Indústria Responsável (SIR);
- **Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto** – Reforma do regime do património imobiliário público.



**ANEXO II – Regulamento de Ocupação de Espaço Público e Publicidade (Edital 100/2012) do Município de Coimbra, publicado em Diário da República sob o n.º 344.**