

MORAIS LEITÃO, GALVÃO TELES, SOARES DA SILVA

ASSOCIADOS
SOCIEDADE DE
ADVOGADOS

A TROIKA e a (necessária) reforma do regime de licenciamento das operações urbanísticas

Por João Pereira Reis e Rui Ribeiro Lima, Advogados da Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados

Embora respeitando opinião contrária estamos em crer que o “Memorando de Entendimento” com o FMI, BCE e CE (vulgo TROIKA) surtirá efeitos muito positivos no mercado imobiliário e na actividade económica em geral. Assim haja coragem política para adoptar as medidas acordadas, como parece estar o Governo a demonstrar, e vontade firme por parte de toda a comunidade, em especial dos parceiros sociais, para fazer aquilo que há muito deveria ter sido feito, deixando, por agora, de lado interesses pessoais ou meramente corporativos e pensando, exclusivamente, no futuro do país.

É sabido que o “Memorando de Entendimento” contempla um conjunto de objectivos que, directa ou indirectamente, irão repercutir-se, favoravelmente, no sector da promoção/construção. Assim sucederá com as medidas previstas para área da justiça (diminuição das pendências, resolução alternativa extra-judicial de litígios etc.), para o mercado do arrendamento (nova Lei do Arrendamento Urbano, encurtamento dos prazos de despejo, etc.) e no domínio da reabilitação urbana (simplificação das regras para o realojamento, possibilidade de resolução dos arrendamentos para efectivação de obras etc.).

Não iremos, no entanto, debruçarmo-nos sobre tais matérias, preferindo olhar para algo que não está expressamente assumido no “Memorando”, como medida autónoma a adoptar, mas que não pode deixar de suceder. Reportamo-nos à profunda reforma que devem merecer a generalidade dos regimes de licenciamento das actividades económicas (construção, comércio, turismo, indústria, saúde, etc.), em especial no que respeita às operações urbanísticas que, por regra, antecedem a instalação/functionamento daquelas actividades. É que nos parece evidente que os objectivos e medidas constantes do “Memorando” implicam e exigem a dita reforma. Isto por razões muito simples.

O “Memorando de Entendimento” prevê (como há muito tempo se impunha mas nenhum Governo teve coragem de realizar, por cedência aos interesses instalados ou por razões eleitoralistas) uma reestruturação, sem precedentes, da nossa Administração Pública, nesta se incluindo,

para além do mais, uma redução de 15% nos cargos dirigentes e nos serviços da administração central e local. E o Governo foi (e bem) para além daquele objectivo, tendo, recentemente, aprovado uma redução de 38% nas estruturas da Administração Central e de 27% ao nível dos cargos dirigentes (superiores e intermédios). Por seu turno é expectável que os Municípios prossigam idêntico rumo, pois, seguramente, não pretenderão ser acusados de falta de solidariedade com o todo nacional. Ora, como é bom de ver, a redução da máquina do Estado implica, sob pena de colapso total do sistema, que sejam, drasticamente, aligeirados e simplificados os procedimentos administrativos que aquela assegura, entre estes se contando os de controlo prévio das actividades económicas. E tanto assim é que o “Memorando” faz apelo ao alargamento do projecto “Licenciamento Zero” à generalidade dos sectores da economia, abolindo-se as tradicionais autorizações/licenciamentos.

Ora, se tudo isto parece inquestionável no plano dos princípios, já menos consensual será determinar qual o (novo) modelo de controlo administrativo que deverá ser adoptado, de tal sorte que o mesmo se adequa à real capacidade de resposta da Administração (Central e Local), sem pôr em causa a prossecução do interesse público que esta não poderá deixar de assegurar.

Estamos em crer – tal como inúmeras vezes temos defendido (vide, entre outros, o artigo publicado no n.º 100 desta Revista) – que se impõe (agora por acrescidas razões) a criação de um novo modelo de controlo administrativo das actividades económicas em geral, e das operações urbanísticas em particular, que

assente, em traços gerais, no seguinte.

Em primeiro lugar pôr termo ao “monopólio do Estado / Administração” no domínio da apreciação técnica dos projectos de empreendimentos sujeitos a controlo administrativo (imobiliários, comerciais, turísticos, industriais ou outros), permitindo que tal função, hoje exercida exclusivamente pelos serviços da Administração (Central, Regional e Local), possa ser também assegurada por entidades do sector privado (ou por instituições públicas não inseridas na Administração directa do Estado, como sejam as universidades ou laboratórios oficiais).

Tal objectivo seria alcançado através da criação (ou se quisermos da generalização, posto que nalguns casos já existem) de duas figuras: o “certificado de conformidade do projecto”; a “acreditação de entidades” para emissão dos ditos certificados.

O “certificado de conformidade do projecto”, a emitir pelas “entidades acreditadas”, atestaria do cumprimento das normas técnicas e jurídicas aplicáveis, pelo que a entrega do mesmo (conjuntamente com o pedido de licenciamento e demais documentos de instrução) teria por efeito dispensar a apreciação dos projectos por parte dos serviços da administração e permitir que as pretensões dos particulares (ou seja do promotor do empreendimento) fossem de imediato decididas pela(s) competente(s) autoridade(s) administrativa(s). Com efeito, encontrando-se assente, por via do “certificado de conformidade”, que nada obsta, sob o ponto de vista técnico e jurídico, à aprovação do empreendimento, mal se compreenderia que o respectivo procedimento

administrativo não passasse, desde logo, para a fase de decisão final.

É óbvio que, atenta a relevância jurídica dos “certificados de conformidade do projecto”, haveria que estabelecer regras claras quanto às entidades habilitadas à emissão dos mesmos, criando-se um regime de acreditação a cargo do Estado.

Nele se regularia os requisitos de acesso e exercício da actividade, visando, para além do mais, garantir a total independência e autonomia das “entidades acreditadas”, quer face à Administração Pública, quer perante os promotores dos empreendimentos e respectivas equipas técnicas/projectistas, bem como a inexistência de conflitos de interesse, através de um adequado regime de incompatibilidades e impedimentos, quer daquelas entidades, quer dos respectivos técnicos e dirigentes.

Em segundo lugar importará, também, introduzir profundas reformas no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (vulgo planos de ordenamento do território) sob pena de não serem alcançados os objectivos consagrados no “Memorando”. É que o tempo de elaboração e aprovação de um qualquer plano de ordenamento (3/4 anos para um simples plano de pormenor) não é compaginável com a dinâmica que se pretende imprimir na actividade económica. Nem o exigente conteúdo material e documental dos planos parece compatível com os escassos meios, técnicos, humanos e financeiros, que, previsivelmente, estarão à disposição da Administração nos próximos anos.