

O Valor Probatório dos Documentos Autárquicos na Permuta de Bens Presentes por Bens Futuros

André Filipe Braga Crisóstomo

Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica.

Trabalho efetuado sob a orientação da:

Professora Ana Paula Malhão Saraiva Esteves
Professora Doutora Sónia Paula da Silva Nogueira

Mirandela, dezembro de 2019.



INSTITUTO POLITÉCNICO Escola Superior de Comunicação,
DE BRAGANÇA Administração e Turismo

O Valor Probatório dos Documentos Autárquicos na Permuta de Bens Presentes por Bens Futuros

André Filipe Braga Crisóstomo

Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica.

Trabalho efetuado sob a orientação da:
Professora Ana Paula Malhão Saraiva Esteves
Professora Doutora Sónia Paula da Silva Nogueira

Mirandela, dezembro de 2019.

“Uma família não é grupo de parentes; é mais do que a afinidade do sangue, deve ser também uma afinidade de temperamento. Um homem de génio muitas vezes não tem família. Tem parentes.”

Fernando Pessoa

Resumo

Dado a divergência subjetiva e objetiva que caracteriza o contrato de permuta de bens presentes por bens futuros, urge repensar numa solução que compatibilize as diversas variantes que estão em jogo e que permita concluir que uma potencial solução passaria por desviar a atenção dos elementos do contrato em questão e centrá-la na perspetiva das Autarquias Locais e naquilo que o documento autárquico aqui em análise tem para oferecer, em particular do pedido de informação prévia.

Desta forma, e no que ao presente estudo interessa, o contrato de permuta de bens presentes por bens futuros, colide com determinadas normas e princípios basilares da ordem jurídica vigente, em concreto quanto à determinabilidade do objeto da relação jurídica, cfr. art. 280.º do Código Civil, quanto ao princípio da individualização e da coisificação dos direitos reais e quanto ao caráter sinalagmático do contrato de permuta, uma vez que como um objeto da relação jurídica incide sobre bens futuros, inviabiliza uma das partes da realização da sua prestação. Partindo do pressuposto que é convencionado uma troca de um terreno por frações autónomas a constituir nesse mesmo terreno, o pedido de informação prévia, sendo um dos tipos de controlo preventivo a nível municipal, permite aferir da viabilidade da constituição do regime da propriedade horizontal e conseqüente individualização das suas frações autónomas, por quem não seja o real proprietário do terreno, e no caso de ser proferida uma decisão favorável, vincula a Câmara Municipal na mesma decisão na posterior concessão licença de construção, cfr. art. 17.º n.º 1 do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE).

A investigação adotou como método de recolha de informação, entrevistas semiestruturadas dirigidas aos responsáveis do órgão executivo com o pelouro da área de urbanismo ou de notariado dos municípios de Bragança, Mirandela, Vila Real e Chaves e em, complemento, com a pesquisa bibliográfica relacionada com cada tópico da investigação, permitiu concluir que na formalização do negócio, o pedido de informação prévia pode instruir o respetivo título, permitindo à parte que cede o seu terreno, de individualizar com pormenor quais as frações autónomas que pretende, através de uma clara remissão para o projeto de arquitetura que foi objeto de apreciação pela Câmara Municipal, cfr. art. 14.º n.º 2 al. b) do RJUE e o mesmo sendo inscrito a título definitivo ou provisório por natureza no registo predial, consoante haja ou não conclusão da obra.

Palavras-chave: Documento Autárquico; Autarquias Locais; Permuta; Propriedade horizontal.

Abstract

Given the subjective and objective divergence that characterizes the contract of exchange of present goods for future goods, it is urgent to rethink a solution that matches the various variants that are at stake and which led to the conclusion that a potential solution would be to divert attention from the elements of the contract in question. focus on the local authorities' perspective and what the local authority document under consideration has to offer, in particular the request for prior information.

Thus, and as far as the present study is concerned, the contract of exchange of goods present for future goods, collides with certain basic rules and principles of the current legal order, in particular as to the determinability of the object of the legal relationship, cfr. art. 280 of the Civil Code, as regards the principle of the individualization and objectification of rights in rem and the sign -matic character of the contract of exchange, since as an object of the legal relationship it affects future assets, it makes one of the parties unfeasible (Assuming that it is agreed to exchange land for autonomous fractions to be constituted in that land, the request for prior information, being one of the types of preventive control at municipal level, makes it possible to assess the feasibility of establishing a horizontal property regime. and consequent individualization of its autonomous fractions, by who is not the real owner of the land, and in the event of a favorable decision, binds the Local Authority in the same decision in the subsequent granting of building permit, cfr. 1 of the Legal Regime of Urbanization and Building.

The research adopted as a method of collecting information, semi-structured interviews in the municipal councils of Bragança, Mirandela, Vila Real and Chaves and in addition to the bibliographic research related to each research topic, allowed to conclude that in the formalization of the business, the request for information The previous title may instruct the respective title, allowing the party giving up its land, to identify in detail which autonomous fractions it intends, through a clear reference to the architectural project that has been considered by the City Council, cfr. art. 14th paragraph 2 al. (b) the EUJR and the same being entered definitively or provisionally by nature in the land register, depending on whether or not the work is completed.

Keywords: Autarchic Document; Local Authorities; Exchange; Horizontal property.

Agradecimentos

A finalizar esta dissertação de mestrado, cabe assinalar os mais sinceros e profundos agradecimentos a todos aqueles que acompanharam esta longa jornada, tendo, portanto, contribuído de forma direta e indireta para a concretização desta. O meu sucesso é o vosso sucesso. Por tal, expressar o meu agradecimento com particularidade:

- À Professora Ana Paula Esteves, pelo simbolismo que representei por ser o seu primeiro orientando, pela ajuda na escolha do tema, pela disponibilidade, estímulo, encorajamento, ensinamentos, empenho, paciência e sabedoria de conselhos, mas principalmente, por transmitir o seu voto de confiança e otimismo, que tanto a caracteriza, na realização do estudo, dado o carácter pioneiro e, por vezes, também ambíguo e discordante do tema;
- À Professora Doutora Sónia Nogueira, pela gentileza na prontidão afirmativa do pedido de auxílio aquando dos crescentes desafios e das exigências complexas colocadas na realização ao longo deste estudo, bem como a todas as suas sugestões, apreciações, análises e críticas indispensáveis à sua conclusão;
- Aos municípios objeto de estudo, pela disponibilidade na colaboração e receção tempestiva no agendamento da entrevista, mas em concreto, aos profissionais entrevistados, pelo carácter informal com que permitiram conduzir a entrevista, pela prontidão e abertura ao diálogo e pelo voto de mérito sobre o estudo realizado;
- À Emília e à Bernardete, por todos os conhecimentos transmitidos e paciência que sempre demonstraram. Ressalvo que a importância da amizade não se manifesta na presença diária, mas nas palavras de ânimo proferidas à distância e, acima de tudo, por acreditarem em mim quando mais ninguém o fez;
- Ao Samuel, ao Sérgio e ao Agostinho, pela amizade, alento e coragem para enfrentar os desafios diários de trabalhar e estudar em simultâneo. Com a vossa presença e ajuda disponibilizada, os dias adquiriram outra motivação e tornaram o conceito de amizade impossível de definir;
- Aos meus amigos, por serem o meu refúgio nos momentos de desânimo e por terem sempre uma palavra de conforto para dar;
- Aos meus tios e primo, mas em particular, aos meus pais, por serem a minha maior fonte de inspiração e os maiores exemplos como seres humanos;

MUITO OBRIGADO.

Lista de Abreviaturas e/ou Siglas

Al. / Als. – Alínea / Alíneas

Art. / Arts. – Artigo / Artigos

CC – Código Civil

Cfr. – Conferir / Confrontar

CIMI – Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

CN – Código do Notariado

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CPP – Código do Processo Penal

CRP – Constituição da República Portuguesa

CRPredial – Código do Registo Predial

INE – Instituto Nacional de Estatística

N.º / N.ºs – Número / Números

NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

PDM – Plano Diretor Municipal

RJRU – Regime Jurídico da Reabilitação Urbana

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

PPZHB I - Regulamento do Plano de Pormenor para a Zona História de Bragança I

Ss – Seguintes

V.g. – *Verbi gratia* / por exemplo

Índice

Índice de Figuras	IX
Índice de Tabelas	X
1. Introdução	1
1.1. Problema, Motivação, Objetivos e Questão de investigação	2
1.2. Metodologia.....	3
1.2.1. Entrevistados	4
1.2.2. Procedimentos	8
1.3. Estrutura da Dissertação	10
2. Resenha Histórica.....	11
2.1. Introdução	11
2.2. A Desconsideração das Autorizações Camarárias e o Aparecimento de Novas Formas de Controlo Preventivo	12
2.3. O Sentido Prático da Informação Prévia.....	15
2.4. Finalidades do Pedido de Informação Prévia	16
2.5. Constituição da Propriedade Horizontal	21
3. Prova Documental	28
3.1. Introdução	28
3.2. Conceito de Documento	28
3.3. Classificação de Documento	29
3.4. Valor Probatório do Documento Autárquico.....	30
3.5. A Indireta Produção de Efeitos Jurídicos Reais e Obrigacionais dos Documentos Autárquicos	41
3.6. Síntese Geral	45
4. Conclusões, Limitações do Estudo e Futuras Linhas de Investigação	47
Lista de Referências	52
Anexo I – Requerimento de Pedido de Informação Prévia.....	55
Anexo II – Declaração de Propriedade Horizontal	57
Anexo III – Área de Reabilitação Urbana.....	59
APÊNDICE I - Guião da Entrevista.....	60

Índice de Figuras

Figura 1. Objeto da propriedade horizontal	22
Figura 2. Valores do Pedido de Informação Prévia	39

Índice de Tabelas

Tabela 1. Número de Indivíduos por km ² - Ano 2018.....	5
Tabela 2. Número de Construções Novas – Ano 2018.....	6
Tabela 3. Valor Médio dos Prédios Transacionados – Ano 2018.....	7
Tabela 4. Detalhe das Entrevistas Semiestruturadas.....	8
Tabela 5. Taxas Praticadas – Ano 2018.....	18
Tabela 6. Número de Pedidos de Informação Prévia – Ano 2018.....	20
Tabela 7. Princípios de Direito das Coisas.....	36

1. Introdução

O contrato de permuta configura-se como sendo um dos contratos mais frequentemente utilizado pelos particulares em Portugal e cuja aplicação prática não levanta dificuldades por força da aplicação analógica das normas relativas à compra e venda, cfr. art. 939.º do Código Civil (CC). Sem embargo, ressalve-se que, quando se está perante um contrato de permuta onde se convencionou a troca de bens presentes por bens futuros, as dúvidas afiguram-se legítimas, uma vez que, segundo Carvalho (2012), *“só existe direito real em face de uma coisa presente”*, logo, automaticamente, seria inconcebível que este tipo de contrato pudesse surtir efeito, exigindo portanto, que o direito real incida sobre coisa certa e determinada. No entanto, a concretização do princípio da especialidade dos direitos reais colide com determinadas normas presentes no ordenamento jurídico português. A permuta de bens presentes por bens futuros, não só é admissível face ao estipulado no artigo 408.º do CC, como não configura uma situação de recusa do registo, nem da sua admissibilidade como provisório por dúvidas (art.º 69.º, art.º 70.º e art.º 72.º, n.º 1, do Código do Registo Predial (CRPredial). Neste sentido, as dúvidas surgidas afiguram-se legítimas, uma vez que se está perante a troca de um bem presente por um bem futuro, isto é, de um bem que existe por um bem que não existe (Guerreiro, 2012).

Através da exploração do presente tema, é possível descortinar que o valor probatório do documento autárquico, em concreto de um pedido de informação prévia, não se esgota apenas na emissão de um ato administrativo, sendo que através dele é possível garantir um mínimo de certeza e fiabilidade do negócio concreto em causa, uma vez que, não obstante o objeto que constitui o “bem futuro” não ser fisicamente determinado, é determinável juridicamente.

Assim, com a presente dissertação, é pretendido estudar e analisar o grau de adequação e intervenção das Autarquias Locais na conformação e viabilidade de uma solução uniforme do ponto de vista da proteção da expectativa jurídica das partes envolvidas no contrato de permuta de bens por bens futuros e na formalização e registo do mesmo, através da emissão de um documento autárquico, em particular, do pedido de informação prévia de sentido favorável, quanto à constituição do regime da propriedade horizontal num prédio, cujo requerente, não é o verdadeiro proprietário.

1.1. Problema, Motivação, Objetivos e Questão de investigação

Partindo do carácter pioneiro que o estudo em causa se refere, aliado ao binómio Direito e Autarquias Locais, pretendeu-se realizar um estudo que se debruçasse sobre uma questão controvertida e de incongruente interpretação, na qual se pudesse compreender e solucionar o “problema” a partir de uma perspetiva diferente.

Embora estudos anteriores¹ que se debruçaram sobre o problema relacionem a questão apenas com os aspetos substantivos e formais do contrato de permuta *per sí*, culminam na formulação de uma solução que se compatibiliza, segundo a sua interpretação/opinião, na formatura do correspondente registo sem qualquer obstáculo. O problema aqui em análise prende-se com uma perspetiva diferente, de perceber o problema pelo lado das Autarquias Locais e não pela perspetiva do Direito.

Através do contributo das Autarquias Locais na emissão do correspondente documento autárquico, desde cedo se percebe que a função da entidade administrativa *in casu* é fundamental. Desta forma, procura-se conciliar a vertente conformadora do contrato em causa com a referência aos princípios e regras fundamentais e, notar a importância, ainda que indireta, que o direito público representado pelas entidades administrativas referidas, assume neste tipo de contratos.

Em virtude das claras limitações ao nível de revisão bibliográfica sobre o problema em questão, fruto dos poucos trabalhos elaborados, é possível definir que as principais motivações do presente do estudo são o carácter pioneiro que o estudo apresenta na ordem jurídica portuguesa, realçar o contributo das Autarquias Locais na formalização de contratos do domínio privado e propor uma solução compatibilizadora de toda a controvérsia que contratos deste género envolvem.

Pretende-se provar que os efeitos jurídicos de alguns tipos de documentos administrativos, emitidos pelas Autarquias Locais, são documentos que vão condicionar a produção de efeitos obrigacionais e reais nas transações comerciais dos imóveis.

A concretização dos objetivos definidos pretende dar resposta à seguinte questão de investigação:

Qual o valor probatório e quais os efeitos jurídicos obrigacionais e reais dos documentos autárquicos, em concreto do pedido de informação prévia?

¹ O mais relevante de Guerreiro (2012), intitulado “O contrato de permuta: sua formalização e registo”.

1.2. Metodologia

O cariz expositivo que temáticas deste género determinam são claramente influenciadas por um paradigma pós-positivista, dado que os dados, as evidências e as considerações racionais vão moldando o conhecimento. Está diretamente relacionado com o facto de ser um estudo onde avultam inúmeras opiniões e se replica diversa doutrina. Sem embargo da pouca concretização que é feita, assume-se um estudo projetado para os resultados e para a sua generalização, o que em concreto se traduz na admissibilidade do documento autárquico, em particular do pedido de informação prévia, como um instrumento de extrema segurança jurídica.

Neste ensejo, adotar-se-á uma abordagem qualitativa, com recurso à aplicação de entrevistas, quanto à elaboração da presente proposta de dissertação, sendo que o tipo de investigação seguido foi a fenomenologia. Pretende-se recolher a compreensão dos participantes em relação à análise do pedido de informação prévia, em concreto, da sua adequação em relação ao contrato de permuta de bens presentes por bens futuros, através da captação da opinião dos decisores políticos. Desta forma serão definidas questões abertas que possibilitem o diálogo e aprofundamento da matéria de facto e ao mesmo tempo, que sejam respondidas com base nas experiências humanas. O carácter fenomenológico é patente neste tipo de investigação, uma vez que a perceção, a experiência e a opinião de cada um são os parâmetros influenciadores da interpretação que se dá ao problema em análise, permitindo que a definição a dar ao problema tenha por base as experiências vividas pelos diferentes inquiridos em relação ao mesmo problema.

Neste sentido, a técnica de recolha de informação a utilizar serão entrevistas individuais aprofundadas, a realizar frente a frente com o entrevistado, sendo que, se aproximarão mais do tipo semiestruturadas (ou focadas), em que apenas se define os vários tópicos da entrevista e o inquirido tem liberdade para responder a cada um deles, mas não excedendo um certo período de tempo – no máximo vinte minutos - e aprofundar o assunto objeto dos tópicos definidos. Para todas elas, será todo em conta um guião/questionário semiestruturado (consultar **Apêndice I**).

Não obstante, as temáticas sobre as quais o presente estudo incide, são fortemente condicionadas pela teoria e precisão conceitual. Nesta génese, não seria possível elaborar o presente estudo sem a inerente pesquisa bibliográfica sobre cada ponto objeto da presente dissertação. Desta forma, a par de uma vertente prática da informação recolhida através das entrevistas, a investigação também assentou numa vertente teórica, através da análise e leitura de bibliografia de diferentes áreas, em particular das autarquias locais, do direito das coisas, do direito do urbanismo e do direito administrativo. A pesquisa bibliográfica teve como objetivo a recolha de conceitos e de opiniões doutrinárias dos respetivos autores.

Em resumo, o tipo de estudo adotado é um estudo qualitativo, onde se define a questão de investigação, mas não se definem as hipóteses, visto que a questão central é uma questão

generalizada que incide sobre a exploração de um fenómeno ou conceito (Cresswell, 2009; Coutinho, 2010). Nesta aceção, as questões de investigação são sempre específicas e indicam o que se pretende obter com a investigação, não dando lugar à formulação de hipóteses de investigação, já que estas apenas são utilizadas nos estudos correlacionais e experimentais², porque necessitam sempre da verificação empírica que estudos de natureza quantitativa oferecem. Nos estudos de natureza quantitativa usam-se questões de investigação e hipóteses para delinear e especificar o estudo e só com base em investigações de natureza quantitativa, assente em princípios de representatividade e validade estatística das amostras, é que é possível estabelecer estimativas numéricas de valores populacionais baseados na informação obtida através da amostra (Cresswell, 2009; Coutinho, 2010).

Sem embargo de o presente estudo assumir uma natureza qualitativa, nada obsta a que se possam formular hipóteses indutivas, que sobressaem das observações e que servem para orientar a recolha dos dados.

Nos próximos subpontos, são analisadas as manifestações da índole qualitativa da presente dissertação.

1.2.1. Entrevistados

Sendo adotado um tipo de investigação de natureza qualitativa e, ao mesmo tempo, interpretativa, os investigadores interpretam o que vêem, ouvem e “*visam compreender um fenómeno, identificar a essência do ponto de vista das pessoas que o viveram ou que fizeram a experiência (luto, sofrimento, etc.)*” (Fortin, 2009, p.36). Um dos critérios, a par da experiência pessoal e da audiência, para selecionar o processo de investigação, está diretamente relacionado com o problema de investigação, uma vez que o estudo bibliográfico realizado sobre o tema é escasso a nível de considerações práticas. É premente dotar a investigação de uma componente teórico-prática, por quem tivesse diretamente envolvido na ação e responsabilidade do objeto de estudo da presente dissertação.

Desta forma, a investigação qualitativa apresenta-se mais flexível na escolha das técnicas de amostragem relativamente aos estudos quantitativos (Patton, 2002), e o processo de seleção da amostra que a aplicar é conhecido como amostra teórica ou propositada (Strauss & Corbin, 1990). Este tipo de amostragem permite selecionar, de acordo com os objetivos do estudo, subgrupos de análise dentro da população, de forma a encontrar os informadores pretendidos (Patton, 2002). Por logicidade, a população de análise do presente estudo são as Câmaras Municipais, uma vez que constitui objetivo do presente estudo avaliar e analisar o problema do

² São estudos que implicam relações entre variáveis e possíveis explicações para as relações, podendo ser descritivo-correlacional, correlacional-preditivo ou correlacional-confirmativo.

ponto de vista das Autarquias Locais e não do ponto de vista do direito. A problematização e concretização do problema de análise assim o exigia.

Na impossibilidade prática de aferir ao pormenor os 308 municípios de Portugal, analisar-se-á, a região de Terras de Trás-os-Montes, Douro e Alto Tâmega, o que quer dizer, que de acordo com a Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos de Nível III³ (NUTS), das 25 regiões existentes, opta-se por estudar somente três.

No que lhes concerne, dentro das três regiões objeto de análise, foram escolhidos os quatro municípios que reunissem os maiores indicadores segundo os critérios pré-estabelecidos. Os três critérios determinantes escolhidos foram: 1) Número de indivíduos por km²; 2) Número de construções novas, e 3) Valor médio dos prédios transacionados. Neste sentido, fruto dos dados recolhidos no PORDATA (s.d.) e no Instituto Nacional de Estatística (INE) (s.d.), foram eleitos os quatro municípios que demonstraram, no ano civil de 2018, possuir os maiores dados estatísticos nos critérios estabelecidos, os quais se apresentam nas seguintes tabelas, por ordem de critério. A tabela 1 indica o número de indivíduos por Km², segundo dados apurados por referência ao ano de 2018, para os municípios selecionados após aplicação dos critérios enunciados:

Tabela 1. Número de Indivíduos por km² – Ano 2018

Município	N.º de Indivíduos por Km²
Bragança	28,7
Mirandela	66,7
Chaves	33,2
Vila Real	131,8

Fonte: Elaboração própria a partir da recolha dos dados disponíveis na base de dados PORDATA (www.pordata.pt).

A escolha do critério do número de indivíduos por km², foi o fator indicado para apurar da maior ou menor grandeza da autarquia local em questão, por contrariedade ao critério do município com a maior superfície geográfica. A delimitação geográfica de um município não é um fator de fiabilidade, já que, por ser geograficamente grande não significa que seja um município com grande volume populacional, uma vez que, se for referido a municípios com grande dispersão populacional e áreas predominantemente desertificadas, como é o caso do município de Montalegre, com uma delimitação geográfica de 805 km², superior ao município de Mirandela

³ Cumpre referir que as NUTS são o sistema hierárquico de divisão do território para fins estatísticos e foram criadas pelo Eurostat no início dos anos de 1970, visando a harmonização das estatísticas dos vários países em termos de recolha, compilação e divulgação de estatísticas regionais. A nomenclatura subdivide-se em 3 níveis, NUTS I, NUTS II, NUTS III, definidos de acordo com critérios populacionais, administrativos e geográficos e neste momento existem 25 NUTS III, 7 NUTS II e 3 NUTS I (www.pordata.pt).

(659 km²) e de Chaves (591 km²) e que apenas tem um volume populacional de 11,4 km² (PORDATA, www.pordata.pt).

Em abono deste argumento, o seguinte critério escolhido incidu sobre o número de construções novas, por estar diretamente relacionado com o facto de ser nos municípios com maior número de indivíduos por km², onde se desenvolvem as maiores necessidades de habitação, seja através da construção de edifícios para posterior alienação de frações autónomas ou pela construção de moradia familiar por iniciativa particular (PORDATA, www.pordata.pt; INE, www.ine.pt). Os valores deste indicador, foram apurados por referência ao ano de 2018 e são definidos na seguinte tabela:

Tabela 2. Número de Construções Novas – Ano 2018

Município	N.º de Construções Novas
Bragança	40
Mirandela	34
Chaves	36
Vila Real	44

Fonte: Elaboração própria a partir da recolha dos dados disponíveis na base de dados PORDATA (www.pordata.pt).

Perante o exposto, foi de concluir que o último critério selecionado seria o valor médio dos prédios transacionados. A razão que fundamentou a escolha por este método teve por base a associação feita com os dois critérios anteriores.

Segundo Nunes (2007), o aumento da dimensão da população, cujos dados estatísticos são fornecidos através do critério “Número de Indivíduos por km²”, provoca uma procura crescente de bens e serviços e o crescimento dos mercados tende a estimular o investimento e a criar emprego. Da mesma forma, as grandes redes rodoviárias e ferroviárias, as fontes de energia e outras infraestruturas só podem funcionar a um custo relativamente baixo se existir uma população relativamente grande para assegurar a sua plena utilização (Nunes, 2007). Em regra, a criação de emprego em certas zonas geográficas só é possível se, a par disso, for garantida a habitação que permita a fixação da população no meio, daí que haja uma associação entre o 1.º e o 2.º critério definidos – “Número de Construções Novas” – pelo facto de, nos municípios com maior densidade populacional, serem os mesmos com maior número de construções novas.

Não obstante, em defesa deste raciocínio, o preço que se forma no mercado é o resultado de duas variantes – a oferta e a procura – na medida em que os preços variam em sentido inverso ao da oferta e no mesmo sentido da procura. Neste sentido, “*É a lei da oferta e da procura que nos diz como se forma o preço no mercado em função das variações da oferta e da procura*” (Nunes, 2007, p.341). Deste modo, os municípios que revelaram maior densidade populacional

e maior número de construções, são os mesmos que apresentaram os maiores indicadores no 3.º critério selecionado – “Valor Médio dos Prédios Transacionados” – uma vez que, diretamente relacionado com o número de construções novas, está a maior procura dos particulares pela compra de habitação e, como tal, segundo a lei da oferta e da procura defendida por Nunes (2007), o preço vai variar no mesmo sentido da procura, que se repercute no apuramento do valor médio dos prédios comercializados, por referência ao ano de 2018, de acordo com a tabela 3.

Tabela 3. Valor Médio dos Prédios Transacionados – Ano 2018

Município	Valor Medio dos Prédios Transacionados <i>(valor expresso em euros)</i>
Bragança	37,042
Mirandela	26,125
Chaves	37,314
Vila Real	54,963

Fonte: Elaboração própria a partir da recolha dos dados disponíveis na base de dados PORDATA (www.pordata.pt).

Uma vez definidos os municípios sobre os quais incidiram as entrevistas semiestruturadas, na base da seleção dos entrevistados esteve a sua posição, o facto de estarem envolvidos diretamente na ação ou responsabilidades, além de terem um bom conhecimento do problema, em particular, na interpretação a dar ao contrato de permuta de bens presentes por bens futuros com a especial incidência do pedido de informação prévia neste tipo de contratos, podendo explicar as suas execuções, recaindo sobre os responsáveis do órgão executivo com o pelouro da área de urbanismo ou de notariado.

Por questões de anonimato e confidencialidade, foram alterados todos os nomes assim como foram suprimidos ou modificados todos os elementos que poderiam permitir a identificação das pessoas inquiridas, cujas entrevistas foram realizadas na respetiva Câmara Municipal, não excedendo o limite de duas horas.

Do que ficou dito, é possível reunir e sintetizar toda a informação diretamente relacionada com as entrevistas, sendo que, por razões de operacionalidade, os entrevistados objeto de análise foram designados de A a E, conforme se verifica na seguinte tabela:

Tabela 4. Detalhe das Entrevistas Semiestruturadas

Entrevistados	Cargo	Município	NUTS III	Duração da Entrevista	Data
A	Chefe de Divisão de Planeamento, Infraestruturas e Urbanismo	Bragança	Trás-os-Montes	1:45m	26.11.2018
B / C	Responsável pela Divisão de Obras e Urbanismo	Mirandela	Trás-os-Montes	1:20m	01.02.2019
D	Coordenador do Gabinete de Notariado e Expropriação	Chaves	Alto Tâmega	2:00m	08.02.2019
E	Vereador com Pelouro na Área do Urbanismo	Vila Real	Douro	1:15m	12.02.2019

Fonte: Elaboração própria.

A elaboração da tabela anterior serviu o propósito de sintetizar e reunir os municípios eleitos para a entrevista, com a correspondente duração e data da sua realização. Não menos importante, também teve o objetivo de acrescentar o cargo que cada inquirido ocupava, o que de certa forma se pretendeu que fosse análogo com o objeto de estudo proposto e que tivessem diretamente envolvidos na tramitação e decisão de um pedido de informação prévia, verificando-se que em concreto, os cargos ocupados relacionam-se diretamente com as áreas de urbanismo e notariado.

Desta forma, o próximo subponto ocupa-se da descrição da forma como as entrevistas foram conduzidas, da definição em pormenor das técnicas de recolha de informação que foram utilizadas, bem como de fatores exteriores às mesmas, v.g., o agendamento, o local e as questões relacionados com o guião.

1.2.2. Procedimentos

Assim, após a identificação dos municípios e entrevistados a estudar, foi necessário garantir o acesso aos dados, isto é, garantir que os municípios e respetivos entrevistados, que funcionariam como informantes, estavam dispostos a colaborar. Em todos os casos inicialmente selecionados, os entrevistados revelaram-se extremamente cooperantes e interessados no projeto de investigação. Na nossa opinião, tal facto deve-se ao interesse por parte dos entrevistados na temática investigada, nomeadamente pela utilidade e relevância que o presente

estudo atribui ao procedimento de controlo preventivo municipal da informação prévia, mas ao qual, nunca foi dada a devida importância, tanto quanto é do conhecimento do autor.

Os inquiridos dos municípios seleccionados foram inicialmente contactados por via telefónica onde foi feita uma breve introdução à investigação, apresentados os seus objetivos tendo sido as entrevistas agendadas e realizadas durante o mês de novembro de 2018 e fevereiro de 2019, sendo o seu agendamento condicionado pela disponibilidade profissional das pessoas envolvidas.

As entrevistas foram presenciais e decorreram nas instalações dos próprios municípios com uma duração média de 1:30m por cada entrevistado e uma média entre 20 a 25 minutos por cada tópico, embora algumas vezes esse tempo tenha sido prolongado, aproveitando o interesse do entrevistado e na tentativa de maior aprofundamento da informação, primordial característica dos métodos qualitativos, permitindo recolher dados com mais conteúdo, de forma mais aprofundada e mais abundante.

Antes de efetuar a entrevista, foi explicado de forma sintética o tema da presente dissertação, de forma a que a sua perceção sobre o problema fosse perspectivada em termos claros e simples. Foram realçados os seus objetivos e solicitada a autorização para a gravação em áudio/vídeo, conseguindo-se deste modo que todas as entrevistas fossem gravadas com recurso a gravador. Como se tratam de entrevistas semiestruturadas, foi elaborado um guião (conforme já referido) com a lista das perguntas e áreas que se pretenderam ver debatidas (consultar **Apêndice I**), onde o entrevistador tenta cobrir uma lista específica de tópicos ou subáreas e ao longo do diálogo fez-se uso da *técnica da escada*. Em termos genéricos, a *técnica da escada (ou laddering)*, pretende evoluir das características do tópico para as características do utilizado, posto que, mais do que indagar sobre as características teóricas do tópico em questão, também se pretendeu indagar sobre a aplicabilidade prática e frequência da sua utilização no município objeto da entrevista (Aaker, Kumar & Day, 2004).

A técnica de registo constitui um precioso auxiliar do investigador, não só durante a condução das entrevistas, como no processo de validação da informação obtida, uma vez que facilita a interpretação da informação e assegura a respetiva fiabilidade (Patton, 2002; Fontana & Frey, 2008; Yin, 2009). Em paralelo, foram também tomadas notas manuscritas, durante todas as entrevistas. A validade da informação é uma das forças mais importantes da investigação qualitativa e é baseada na determinação sobre se as descobertas são precisas do ponto de vista do investigador. Neste sentido, foi utilizada a técnica da *triangulação dos dados*, que se pautou por triangular diferentes fontes de informação, v.g., códigos, legislação avulsa, artigos bibliográficos e livros, que foram parte integrante da análise e escrutínio durante a entrevista.

Dado que o tema foi estabelecido com base na convergência de várias fontes de informação, é possível determinar que a recolha de informação produzida com as entrevistas semiestruturadas é fiável e acrescentou validade ao estudo.

1.3. Estrutura da Dissertação

A presente dissertação encontra-se estruturada em quatro pontos, não contabilizando a parte destinada à lista de referências, anexos e apêndices que contribuíram para a concretização de alguns conceitos.

O primeiro ponto subdivide-se em 3 subpontos, cuja finalidade é fazer uma introdução do problema sobre o qual o estudo incide, das motivações que nortearam a escolha do tema e dos objetivos que é proposto atingir com a investigação.

Por comparação, o segundo ponto apresenta maior sistematização dos tópicos estudados, e desta forma, encontra-se subdividido em 6 subpontos. O subponto inicial é dedicado à introdução do tema e contextualização história, servindo o propósito de definir e densificar os conceitos técnicos que as matérias desta índole têm, podendo desta forma partir para uma análise pormenorizada das finalidades e sentido prático do pedido de informação prévia, respetivamente os subponto 2.3 e 2.4. O ponto analisado termina com a análise do regime da propriedade horizontal e a formulação de uma síntese geral, respetivamente subponto 2.5 e 2.6.

Dada a contextualização e a necessidade de elaborar algumas ideias base e conceitos, o ponto 3., é o “centro de gravidade” da presente dissertação. Tem a mesma divisão do ponto anterior – 6 subpontos – e inicia com a descrição do que é um documento, mas em particular do que é um documento autárquico, cfr. subponto 3.2 e 3.3. Neste seguimento, permitiu classificar o pedido de informação prévia como um ato administrativo e, conseqüentemente como um documento público, facilitando a elaboração dos subpontos 3.4 e 3.5, dedicados à enunciação dos efeitos jurídicos que o referido documento contém e terminando com a síntese geral da informação, cfr. subponto 3.6.

No último ponto foram apresentadas as principais conclusões da investigação, as limitações que a investigação enfrentou e lançado o repto para uma futura linha de investigação.

2. Resenha Histórica

2.1. Introdução

Sem prejuízo de toda a precisão conceitual que o contrato de permuta assume no regime privado, quando perante um escambo de bens presentes por bens futuros, a “atividade pública”, maxime, das autarquias locais, assume especial relevância (Guerreiro, 2012). Isto sucede porque as contraprestações dos outorgantes do contrato de permuta não são equivalentes, e tratando-se de um bem futuro, vislumbra-se que, *a priori*, uma das partes ficará prejudicada e desprotegida já que não vai existir uma igualdade de prestações. Neste sentido, com a intervenção das Autarquias Locais no negócio jurídico em questão, é possível que o documento autárquico em questão seja instrumento de segurança jurídica, de forma a garantir um mínimo de segurança nos negócios jurídicos privados que vai para além da fiscalização e conformação em relação ao regime urbanístico e aos regulamentos internos.

Nesta sequência, é proposto analisar as várias formas de controlo preventivo que as Autarquias Locais dispõem para cumprir a função controladora, conformadora e fiscalizadora que lhes assiste. Atualmente, é possível destacar a figura da comunicação prévia como uma nova prática corrente dentro da Administração, a par das já conhecidas figuras do licenciamento, pedido de informação prévia e autorização. Por curiosidade e a título enunciativo, o estudo inicia-se com a análise da atual desconsideração da figura da autorização camarária sendo o seu lugar ocupado atualmente pela figura da comunicação prévia, seguido de uma análise pormenorizada do pedido de informação prévia e da forma como é possível adequar uma figura tipicamente administrativa ao regime privado, dado o seu grau de vinculatividade, de certeza e ao nível dos requisitos de legitimação para a sua emissão.

Não obstante estar-se perante um negócio privado, uma vez que nenhum dos outorgantes é uma entidade pública, assim como os bens em questão também o não são, é notório como a atividade controladora/preventiva por parte da Administração Pública condiciona o comércio jurídico privado e afasta a conceção de documentos meramente administrativos e instrumentais.

2.2. A Desconsideração das Autorizações Camarárias e o Aparecimento de Novas Formas de Controlo Preventivo

Contra a atual desconsideração das autorizações camarárias, é importante ressaltar a importância que esta forma de controlo preventivo outrora teve antes de o seu uso ser limitado por força da entrada em vigor da Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro⁴ que teve como consequência a revogação dos artigos do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), relativos ao seu procedimento de emissão (arts. 28.º a 33.º).

O art. 2.º al. j) do RJUE regula as várias operações de intervenção nos solos para fins não naturais que são designadas como operações urbanísticas, definindo como “operações urbanísticas”, “as operações materiais de urbanização, de edificação, utilização dos edifícios ou do solo desde que, neste último caso, para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água.”. São elas, as obras de edificação, cfr. art. 2.º al. a); as obras de construção, cfr. art. 2.º al. b); as obras de reconstrução, cfr. art. 2.º al. c); as obras de alteração, cfr. art. 2.º al. d); as obras de ampliação, cfr. art. 2.º al. e); as obras de conservação, cfr. art. 2.º al. f); as obras de demolição, cfr. art. 2.º al. g); as obras de urbanização, cfr. art. 2.º al. h); as operações de loteamento, cfr. art. 2.º al. i) e os trabalhos de remodelação dos terrenos, cfr. art. 2.º al. m).

Uma vez que são operações que lidam diretamente com a transformação e utilização do solo pelo homem, a sua realização não se pode afastar do cumprimento das normas legais e regulamentares (este último, como uma faculdade atribuída aos municípios no exercício do seu poder regulamentar, cfr. art. 3.º do RJUE), e do respeito pelo interesse público, v.g., o correto ordenamento do território, o património cultural e o ambiente (Oliveira, 2018). Por estes motivos, vislumbra-se que o seu exercício está sujeito a controlos preventivos pelos órgãos municipais, viabilizando ou não a sua concretização.

A versão inicial do RJUE, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, e até à entrada em vigor da Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, o “procedimento-padrão” de controlo preventivo das operações urbanísticas sempre foi o *licenciamento*, ficando o procedimento da *autorização* para as situações em que as regras e parâmetros de apreciação dos projetos se encontravam já definidos com precisão num plano concreto, num ato prévio da Administração ou quando a operação a realizar tivesse escassa ou nenhuma relevância urbanística no interesse público. O *licenciamento*, por sua vez, seria o ato de controlo preventivo necessário nas situações em que as regras e os critérios não se encontravam definidos, e como tal, a Administração dispunha de alguma margem de discricionariedade na apreciação dos projetos.

⁴ Procede à sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação.

Desta forma, a distinção entre *autorização* e *licença* era feita pela diferente densidade de planeamento vigente na área para a qual era requerida a realização da operação urbanística.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, tendo como concretização uma medida do Programa *Simplex*⁵, foi criado um novo procedimento de controlo preventivo – a *comunicação prévia*. Como consequência, provocou a “quase” extinção do procedimento de *autorização*, uma vez que o seu âmbito de aplicação foi substituído pelo procedimento de comunicação prévia, ficando apenas sujeito a autorização a utilização dos edifícios e suas frações autónomas, cfr. art. 4.º n.º 5 e art. 62.º, ambos do RJUE. Desta forma, o procedimento de *comunicação prévia*, passou a aplicar-se a operações urbanísticas para as quais os parâmetros aplicáveis se encontram previamente definidos em instrumento de gestão territorial – plano de pormenor – ou em prévio ato administrativo v.g., aprovação de operação de loteamento, cfr. art. 4.º n.º 2 al. a) ou procedimento de informação prévia muito precisa, cfr. art. 14.º e ss, ambos do RJUE.

Realça-se o objetivo de alcançar, em maior medida, um equilíbrio entre a diminuição da intensidade de controlo preventivo por parte da Administração e o aumento da responsabilidade dos intervenientes nas operações urbanísticas, adotando um novo padrão de controlo preventivo das atividades, assente no princípio da confiança nos intervenientes e limitando as situações que devem ser objeto de análise e controlo pela Administração, retirando dela todas as verificações que, atentos os valores e interesses urbanísticos a salvaguardar, não se revelaram justificadas. (Oliveira, 2018, p.219).

De notar que, com a alteração efetuada pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, a *comunicação prévia* assume uma nova configuração: a de ***mera comunicação prévia***. Quer com isto dizer que consiste numa declaração dirigida ao presidente da Câmara Municipal que permite ao interessado iniciar de imediato determinadas operações, após a autoliquidação das respetivas taxas, sem que se configure como um procedimento administrativo de controlo preventivo que culmine num ato expreso de rejeição ou permissão, cfr. art. 34.º n.º 1 e n.º 2 e art. 35.º n.º 1 do RJUE. Uma vez apresentada a comunicação, a verificação/controlo das normas aplicáveis é feita *a posteriori*, através de mecanismos concretos de fiscalização do cumprimento da legalidade pelos particulares (Oliveira, 2018).

Sem embargo da atual desconsideração da figura da “autorização”, mitigando desta forma a distinção doutrinária que era patente na versão inicial do RJUE entre *licença* e *autorização*, ficando a autorização reservada apenas para um único tipo de operação urbanística – a utilização dos edifícios, no âmbito dos procedimentos urbanísticos, assume particular relevo o **pedido de informação prévia**. Consiste num procedimento administrativo tendente à prática de um ato que

⁵ Programa de medidas de modernização e simplificação administrativa criado pelo Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de março, pelo programa do XVII Governo Constitucional na área da justiça para combater a burocracia e modernizar a Administração Pública.

se pronuncia sobre a viabilidade de uma determinada pretensão vir a obter uma decisão favorável no âmbito de um procedimento de licenciamento ou de ser levada a cabo após a respetiva comunicação prévia.

Todavia, não se confunde com o *direito à informação* plasmado no art. 110.º do RJUE em que o requerente apenas pretende saber quais as normas em vigor para uma determinada área ou se esta é abrangida por servidões administrativas, restrições de utilidade pública ou outras condicionantes do uso dos solos, já que o *pedido de informação prévia* tem em vista uma concreta pretensão urbanística e na qual pretende saber se esta pretensão pode vir a ser deferida.

Em termos genéricos, importa notar que os procedimentos de controlo preventivo partilham de características comuns a todos eles e ao qual a Administração Autárquica não pode ser alheia. Importa a análise:

- 1) **Caráter real:** significa que são decididos em função das regras aplicáveis aos terrenos e não em relação aos interesses pessoais de quem os requer. Contudo, é importante notar que é exigido prova da legitimidade do requerente, nos termos do art. 9.º n.º 1 do RJUE, não obstante poder ser alterado ao longo do procedimento, nos termos do art. 9.º n.º 10 do RJUE.
- 2) **Submissão exclusiva a regras de urbanismo:** traduzindo em termos claros e precisos, a apreciação dos projetos referentes às operações urbanísticas é feita *exclusivamente* à luz das normas de direito público – em concreto, de direito do urbanismo – e não à luz de normas de direito privado. É possível encontrar a consagração desta regra em Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo, mais especificamente, de 7 de março de 1958 e de 11 de dezembro de 1964. Naturalmente que esta regra acarreta consequências que se repercutem na esfera jurídica-privada, dado que são emitidas sob *reserva de direitos de terceiros*. Para este efeito, segundo Oliveira (2018), terceiros são todos os que não são parte na relação em a Administração e o particular, e como tal, a licença ou a autorização, a título de exemplo, emitida nestes termos, não constitui, modifica ou extingue relações jurídicas privadas. Assim, para Oliveira (2018) e Andrade (2018) são atos administrativos que definem a situação jurídica do particular titular das mesmas, constituindo direitos ou interesses legalmente protegidos, permitindo o particular realizar a operação urbanística em causa, criando algumas situações jurídicas a favor do particular, v.g., o direito à emissão do alvará no prazo de um ano após a data da notificação do ato de licenciamento ou da autorização de utilização, cfr. art. 76.º n.º 1 do RJUE. Sendo a emissão do alvará, condição de eficácia da licença, não é possível concordar com a posição do entrevistado E de que *“procedimentos como o pedido de informação prévia, não conferem direitos aos interessados”*.

Não obstante, Oliveira (2018) afirma não é unânime a opinião de que a Administração atua com total independência em relação ao direito privado, como que de dois polos autónomos e independentes se tratasse, visto que, o licenciamento, embora só tenha que ver com direito

administrativo, a violação de normas de direito privado, praticando atos que causem prejuízo doloso a terceiros, pode constituir a Administração em responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da atividade administrativa.

- 3) **Caráter federador:** os procedimentos de controlo preventivo correspondem a uma sucessão de inúmeros atos, com funções e natureza diferenciados, sendo que o culminar do processo opera com a emanação da licença e consequente emissão do alvará.
- 4) **Tendencial irrevogabilidade:** os atos de gestão urbanística apenas podem ser revogados nos termos estabelecidos na lei para os atos constitutivos de direitos, cfr. art. 73.º do RJUE.
- 5) **Caráter vinculado:** serve esta característica para afirmar que o caráter vinculado dos atos de gestão urbanística decorre de os motivos para o seu indeferimento serem taxativamente definidos na lei, cfr. art. 24.º do RJUE, funcionando num duplo sentido: a Administração apenas pode indeferir a pretensão urbanística desde que esteja perante um dos fundamentos tipificados na lei e de que estando presente uma causa de indeferimento, é obrigada a indeferir aquela pretensão.

Nesta continuidade, analisadas as características comuns aos procedimentos de controlo preventivo no seio da Autarquia Local, cumpre avaliar em particular o sentido prático e utilidade que o pedido de informação prévia pode proporcionar aos interessados.

2.3. O Sentido Prático da Informação Prévia

Em termos teóricos, o pedido de *informação prévia* consubstancia-se num procedimento administrativo tendente à prática do ato que se pronuncie sobre a viabilidade de uma determinada pretensão vir a obter uma decisão favorável, no âmbito de outro procedimento tendente ao seu controlo (Oliveira, 2018). Neste sentido, o requerente, que segundo o art. 14.º n.º 3 do RJUE pode não ser o efetivo proprietário do prédio, cfr. art. 14.º n.º 1 do RJUE, pretende dirigir um pedido à Câmara Municipal para que esta, segundo as normas urbanísticas em vigor, se pronuncie sobre a viabilidade da realização de uma determinada pretensão urbanística e os respetivos condicionamentos legais ou regulamentares, v.g., infraestruturas, servidões administrativas, restrições de utilidade pública, índices urbanísticos, cérceas, afastamentos e demais condicionantes aplicáveis à pretensão. Não obstante, também é possível que incida especificamente sobre determinadas questões, que não sejam de âmbito geral, v.g., volumetria, alinhamento, área de implantação da edificação, muros de vedação, projeto de arquitetura e memória descritiva, cfr. art. 14.º n.º 2 al. a) e al. b) do RJUE.

No entanto, o ato prévio ora definido, apresenta-se de maior importância, uma vez que, embora não tenha caráter permissivo – i.e., não permite a execução de imediato da pretensão urbanística – é um **ato prévio de natureza verificativa**, em que a Câmara Municipal, mediante as questões urbanísticas coenvolvidas, aprecia antecipadamente a viabilidade, ou não, da realização da

operação urbanística pretendida, não precludindo a necessidade do posterior licenciamento ou comunicação prévia, estes sim, verdadeiros atos definitivos da operação urbanística pretendida.

Casos em que estamos perante um contrato de permuta onde estão envolvidos bens futuros e bens presentes, o pedido de informação prévia, assume-se de extrema importância. Segundo o art. 14.º n.º 3 do RJUE, é possível a quem não seja o proprietário do prédio objeto da pretensão urbanística, dirigir um pedido de informação prévia à Administração, tendo esta por sua vez que notificar o proprietário e os demais titulares de qualquer outro direito real sobre a abertura do procedimento, cfr. art. 14.º n.º 3 e n.º 4 do RJUE. Neste sentido, é permitido ao futuro adquirente do terreno submeter previamente um pedido de *informação prévia* à Autarquia Local sobre a viabilidade de ser concedida uma licença, segundo as normas urbanísticas em vigor, para obras de construção e posterior viabilidade de constituição do regime da propriedade horizontal nesse mesmo terreno, que no momento, não é seu.

Neste âmbito, segundo o entrevistado A, é um instrumento que permite àqueles que estão interessados na realização de uma determinada operação urbanística obter ganhos de tempo e dinheiro, já que, se a Câmara Municipal se pronunciar em sentido negativo – i.e. informação prévia desfavorável – não mandará elaborar projetos nem procedimentos de controlo preventivo⁶ que sabe que irão terminar com uma decisão desfavorável (Oliveira, 2018).

2.4. Finalidades do Pedido de Informação Prévia

Falar de um pedido de informação prévia é classificar o ato como sendo constitutivo de direitos, conferindo o direito ao licenciamento (ou à admissão da comunicação prévia) de um certo projeto apreciado previamente no âmbito da submissão de um pedido de informação prévia, uma vez que são “*atos que visam constituir posições jurídicas subjetivas favoráveis na esfera jurídica dos destinatários*” (Andrade, 2018, pág.161).

Não obstante, Oliveira (2018) avança ainda com uma subcategoria de ato pré-administrativo, uma vez que é um ato que precede o ato principal de um procedimento que define a situação jurídica do interessado noutro procedimento. Assume-se verdadeiramente como um ato administrativo prévio, decidindo de forma antecipada uma pretensão, não encerrando em si qualquer efeito permissivo – assim sucede devido às finalidades do pedido de informação prévia.

Ora veja-se: um pedido de informação prévia fornecido pela Câmara Municipal é um verdadeiro ato administrativo que se pronuncia de forma antecipada sobre a viabilidade da realização de uma determinada operação urbanística, pelo que, ainda não tem efeitos permissivos. A noção de rejeição da permissividade é defendida pelo entrevistado E, afirmando que o “*pedido de*

⁶ *In casu*, um pedido de licenciamento.

informação prévia, para além de não ser um procedimento frequentemente utilizado, não confere direitos a nenhum interessado”.

Apesar disso, confere ao interessado uma posição jurídica que se traduz no direito de obter, no procedimento que lhe seguir, uma decisão com o mesmo conteúdo da decisão preliminarmente tomada em sede do pedido de informação prévia. Neste seguimento, o pedido de informação prévia configura-se como um procedimento próprio e autónomo do procedimento de licenciamento ou de comunicação prévia que lhe pode suceder. Cumpre, desde já, adiantar que é composto por uma fase de **iniciativa**, constituída pelo requerimento dirigido ao Presidente da Câmara Municipal cfr. art. 9.º n.º 1 do RJUE, através da plataforma eletrónica⁷ referida no art. 8.º - A n.º 2 al. a) do RJUE, cujos elementos instrutórios são definidos segundo o art. 2.º n.º 1 da Portaria n.º 113/2015, de 22 de abril, por remissão do art. 9.º n.º 4 do RJUE, em função do tipo e complexidade da operação urbanística, deve instruir os processos apresentados no âmbito do RJUE, – consultar **Anexo I**⁸ – outra de **instrução**, cujos termos se prescrevem no art. 11.º do RJUE (incluindo a consulta a entidades externas que tenham, para efeitos de licenciamento ou de comunicação prévia, de se pronunciar sobre a pretensão, cfr. art. 13.º a 13.º-C do RJUE) e, por último, de **decisão**. Desta forma, sendo uma das competências materiais da Câmara Municipal nos termos do art. 33.º n.º 1 al. y) da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, a Autarquia Local em questão delibera sobre o pedido de informação prévia no prazo de 20 dias, ou no caso de se debruçar sobre uma operação urbanística que não conste de plano de pormenor nos termos do art. 14.º n.º 2 do RJUE, no prazo de 30 dias a contar da data de receção dos elementos solicitados por via de aperfeiçoamento do requerimento no art. 11.º n.º 2 al. a) do RJUE, ou do parecer, autorização ou aprovação emitidas pelas entidades exteriores ao município, cfr. art. 16.º n.º 1 do RJUE. De referir ainda que, a Câmara Municipal tem sempre uma reunião ordinária semanal em dia e hora certos, cuja marcação é objeto de deliberação na primeira reunião, publicada por edital e no sítio da *Internet* do município, cfr. art. 40.º n.º 1, n.º 2 e n.º 3 da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Assim, a decisão relativa ao pedido de informação prévia, para além de se apresentar como um ato prévio, pressupõe também um procedimento prévio que embora vise o procedimento subsequente (de licenciamento ou de comunicação prévia) não se deve com ele confundir.

De notar ainda que, sendo um procedimento, é devida uma taxa definida em regulamento por cada município, para cada ano civil. Desta forma, foram reunidas as taxas praticadas em 2018 pelos municípios entrevistados:

⁷ A plataforma eletrónica referida, é regulamentada através de portaria dos membros do Governo responsáveis pela área da modernização administrativa, das autarquias locais e do ordenamento do território, cfr. 2.ª parte do art. 8.º - A do RJUE, em concreto a portaria n.º 216-A/2008, de 3 de março.

⁸ Dada a similaridade dos elementos instrutórios dos municípios entrevistados, foi tomado como análise o município de Chaves.

Tabela 5. Taxas Praticadas – Ano 2018

Município	Taxas Praticadas <i>(valor expresso em euros)</i>
Bragança	64,19
Mirandela	50
Chaves	43,20
Vila Real	90

Fonte: Elaboração própria através da recolha de dados disponíveis nos portais de oficiais da Câmara Municipal de Bragança, Câmara Municipal de Mirandela, Câmara Municipal de Chaves e Câmara Municipal de Vila Real⁹.

Com efeito, é relevante determinar qual o direito que a referida informação prévia constitui na esfera jurídica do particular. Como dito supra, apenas tem, por força da referida informação prévia favorável, o direito ao licenciamento (ou à admissão da comunicação prévia) de um certo projeto, se:

1) Corresponder ao que foi apreciado no seio do procedimento de informação prévia, uma vez que, através da leitura da 2.^a parte do n.º 3 do art. 17.º do RJUE, é sempre acompanhado de declaração dos autores ou coordenadores dos projetos, de que respeita os limites constantes da informação prévia favorável;

2) O respetivo beneficiário tiver legitimidade (ou a tiver adquirido) para formular o referido pedido, uma vez que, não obstante, para submeter um pedido de informação prévia, pode ser feito por quem não seja o proprietário do prédio, segundo o disposto no art. 14.º n.º 3 do RJUE;

3) Segundo a 1.^a parte do n.º 3 do art. 17.º do RJUE o pedido seja formulado no prazo de um ano¹⁰, que para melhor se entender esta questão, partilha-se da opinião de Oliveira (2008), o prazo de um ano se deve contar a partir da data de notificação da decisão favorável¹¹, e não após a decisão favorável do pedido de informação prévia, na medida em que, nos termos do art. 66.º do Decreto-Lei n.º 7/2015, de 7 de janeiro, são atos que têm de ser notificados aos interessados;

Neste rumo, é patente a eficácia vinculativa que a informação prévia favorável assume, cumpridos que sejam os seus requisitos, de obter uma decisão favorável no âmbito do procedimento (de licenciamento ou de comunicação prévia) que terá de ser desencadeado na sua sequência, no âmbito do qual será dado ou conferido ao interessado o direito à construção pretendida.

⁹ www.cm-braganca.pt; www.cm-mirandela.pt; www.cm-vilareal.pt; www.cm-chaves.pt.

¹⁰ Sem prejuízo da possibilidade de prorrogação do prazo nos termos do n.º 4 do art. 17.º do RJUE.

¹¹ A redação atual do art. 17.º n.º 3 prescreve “... no prazo de um ano após a decisão favorável do pedido de informação prévia...”.

Note-se, porém, que a afirmação de que a informação prévia confere ao interessado o direito de obter o licenciamento nas condições referidas tem de ser devidamente interpretado por não corresponder inteiramente à realidade. Com efeito, o que a informação prévia aprecia (antecipadamente) não é a possibilidade de ser ou não emitida a licença, mas apenas as questões urbanísticas coenvolvidas na pretensão, isto é, v.g., do licenciamento de obras particulares, em concreto, ao projeto de arquitetura. Atentos os aspetos que são objeto do pedido de informação prévia, que apenas abrange um anteprojecto da arquitetura e não os projectos das especialidades, a informação prévia favorável apenas vincula a Câmara Municipal na decisão que tenha de proferir, no âmbito do procedimento de licenciamento, sobre o projeto de arquitetura e não já sobre o ato final da licença que integra também as decisões referentes aos projetos de especialidades. Aquele ato apenas dá o direito a que, no procedimento de licenciamento que se venha a desencadear na sua sequência, seja aprovado o projeto de arquitetura (que, assim, fica condicionado pela apreciação prévia efetuada), ao invés da opinião do entrevistado E, que afirmou que o pedido de informação prévia não conferia nenhum direito ao interessado.

Merece ainda destaque, o entendimento a dar ao grau de vinculação que a Administração fica sujeita. Com efeito, não é exigível a total equivalência entre o projeto sujeito a licenciamento e o projeto preliminar que foi alvo de apreciação na informação prévia. Servindo a informação prévia como um instrumento de “avaliação preliminar”, o que deve instruir o pedido não é o projeto concreto da operação urbanística que em causa se pretende ver aceite, mas apenas um projeto que identifique a operação nos seus traços essenciais. Isto significa que o projeto a licenciar não corresponderá por regra, ao projeto preliminar previamente apreciado, já que terá necessariamente outros desenvolvimentos que não têm obrigatoriamente de constar daquele. Quanto mais concreto for o projeto preliminar em sede de informação prévia, mais consolidada fica a posição jurídica do particular, ficando a Administração vinculada na decisão que venha a proferir posteriormente, em sede de licenciamento ou comunicação prévia. Em tudo quanto a Administração não se tenha pronunciado, i.e., que não se pronunciou em sede de informação prévia – abre uma margem discricionária na decisão que venha a proferir, mantendo poderes de conformação para, caso assim entenda, em face das normas regulamentares e legislativas em vigor, indeferir o pedido (Oliveira, 2018). Não significa que, neste caso, a informação perde todo o seu carácter vinculativo, mas tão-só, em relação aos aspetos inovadores que não foram alvo de apreciação anteriormente. Em foco está o mesmo projeto, mas com ligeiras alterações ou acréscimos que não foram devidamente acautelados, e não um projeto diferente com características totalmente diferentes do previamente avaliado. Em reforço do defendido, a lei admite no art. 14.º n.º 2 do RJUE a possibilidade de apresentação de um **pedido de informação prévia qualificado**, i.e., um projeto o mais próximo possível daquele que será o projeto final a sujeitar a licenciamento, podendo desta forma submeter um projeto de arquitetura, que defina futuramente a propriedade horizontal que será erguida num determinado prédio.

Por último, cumpre indagar da frequência com que este tipo de procedimento preventivo é utilizado no seio das Câmaras Municipais, cujos dados estatísticos foi possível reunir na seguinte tabela, respeitante ao ano civil de 2018 e obtidos a partir da realização das entrevistas.

Tabela 6. Número de Pedidos de Informação Prévia – Ano 2018

Município	N.º de Pedidos de Informação Prévia
Bragança	2
Mirandela	0
Chaves	3
Vila Real	3

Fonte: Elaboração própria.

Segundo a opinião dos entrevistados A e B, o pedido de informação prévia é o procedimento de controlo preventivo das operações urbanísticas com menos expressão atualmente. Segundo os inquiridos referidos, o facto deve-se, por um lado, à crescente utilização da mera comunicação prévia¹² cfr. art. 4.º n.º 4 do RJUE, permitindo iniciar a operação urbanística quando numa determinada área de atuação, os parâmetros urbanísticos da operação já se encontrem previamente definidos e, por outro lado, tratando-se de um procedimento que não confere, de forma direta, o direito à realização da operação urbanística, nas palavras do entrevistado D “... o particular não tem intenções de gastar mais dinheiro do que o necessário para requerer a licença.”. Inclusive, o município de Mirandela não registou nenhum pedido de informação prévia, reforçando a afirmação supracitada. Contudo, convém notar que uma das principais vantagens do pedido de informação prévia é a possibilidade de intentar o requerimento por quem não seja o proprietário do terreno, enquanto que esta faculdade nos outros procedimentos não é permitida, cfr. art. 14.º n.º 3 do RJUE.

¹² Segundo o art. 34.º do RJUE, consiste “...numa declaração que, desde que corretamente instruída, permite ao interessado proceder imediatamente à realização de determinadas operações urbanísticas...”.

2.5. Constituição da Propriedade Horizontal

O CC não define um conceito específico de propriedade horizontal, mas através da conjugação de diversas disposições¹³ e opiniões doutrinárias, é possível defini-lo como uma forma especial do direito de propriedade, assente num conjunto de poderes, incindivelmente ligados, das diversas frações em que se compõe um edifício, poderem pertencer a proprietários diferentes, desde que sejam suscetíveis de constituir unidades independentes, distintas e isoladas entre si. Cada fração autónoma é objeto de um direito de propriedade singular e as partes comuns de um direito de compropriedade (Ferreirinha, 2017; Justo, 2018). Estes dois direitos apresentam-se de tal modo unidos que não é possível aliená-los separadamente, cfr. art. 1420.º do CC.

Quanto aos modos de constituição, dispõe o art. 1417.º do CC, pode ser por negócio jurídico, usucapião, decisão administrativa ou decisão judicial proferida em ação de divisão de coisa comum ou em processo de inventário.

Relativamente ao negócio jurídico, pode ser através do testamento, a partilha por acordo extrajudicial ou divisão amigável de coisa comum. O mais frequente na prática é através de um negócio unilateral, mediante o qual o proprietário do prédio declara submetê-lo ao regime da propriedade horizontal, operando o seu parcelamento jurídico em frações autónomas para serem objeto de propriedade singular a favor de várias pessoas, seja no imediato, ou no futuro (Ferreirinha, 2017). Casos em que não siga imediatamente a alienação das frações a diversos sujeitos, o proprietário continua a ter um direito de propriedade sobre um edifício indiviso, e não uma pluralidade de direitos de propriedade sobre a totalidade das frações autónomas. Outra questão oportuna é a sujeição ao regime da propriedade horizontal num edifício pertencente a duas ou mais pessoas, os comproprietários deixam de ter um direito único sobre todo o edifício e passam a ter tantos direitos quantas as frações autónomas. A compropriedade assim transferida para cada uma das frações autónomas só pode terminar pela realização de permutas, doações ou compras e vendas (Guerreiro, 2012).

Quanto ao objeto da propriedade horizontal existem duas espécies (**Figura 1**):

¹³ Através do art. 1414.º, art. 1415.º e art. 1416.º do CC.

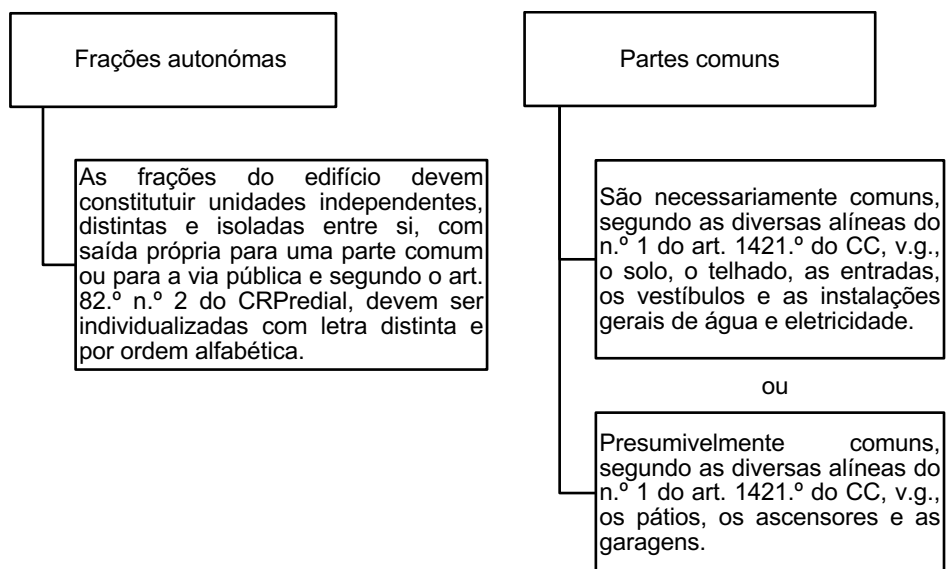


Figura 1. Objeto da propriedade horizontal

Fonte: Elaboração própria.

Com recurso ao modo mais frequente de constituição deste regime – negócio jurídico –, segundo o art. 22.º al. a) e do art. 23.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho, o título constitutivo da propriedade horizontal terá de ser reduzido a escritura pública ou documento particular autenticado, onde tem obrigatoriamente de constar a individualização das várias frações e o valor relativo de cada fração expresso em percentagem ou permilagem, do valor total do prédio, segundo o art. 1418.º n.º 1 do CC. A indicação do valor relativo de cada fração em percentagem ou permilagem de cada fração, é particularmente relevante para efeitos de determinação do número de votos que cada condómino tem na assembleia¹⁴, para o cálculo da quota que cada condómino tem nas despesas necessárias de conservação das coisas comuns¹⁵, nos encargos com inovações¹⁶ ou na determinação da obrigação de indemnização resultante de danos causados pelo edifício. Facultativamente, pode ainda conter a menção do fim a que destina cada fração ou parte comum¹⁷, o regulamento do condomínio¹⁸ e a previsão de compromisso arbitral para a resolução de litígios¹⁹. Adianta ainda o art. 1416.º do CC que a falta dos requisitos obrigatórios da propriedade horizontal, em específico, os constantes do n.º 1 do art. 1418.º do CC, importa a nulidade do título constitutivo da propriedade horizontal e a sujeição ao prédio da compropriedade, pela atribuição a cada consorte da quota que lhe tiver sido fixada nos termos

¹⁴ Cfr. art. 1430.º n.º 2 do CC.

¹⁵ Cfr. art. 1424.º n.º 1 do CC.

¹⁶ Cfr. art. 1426.º n.º 1 do CC.

¹⁷ Cfr. art. 1418.º n.º 2 al. a) do CC.

¹⁸ Cfr. art. 1418.º n.º 2 al. b) do CC.

¹⁹ Cfr. art. 1418.º n.º 2 al. c) do CC.

do art. 1418.º do CC, em consonância com o instituto da conversão, regulado e previsto no art. 293.º do CC. Relativamente à natureza jurídica do título constitutivo é possível afirmar que:

A doutrina considera-o uma declaração unilateral através da qual o proprietário do edifício exprime a vontade de sujeitar o imóvel ao regime da propriedade horizontal, extinguindo o seu direito de propriedade normal e constituindo um direito real novo: a propriedade horizontal. E entende que se trata dum ato de mera administração porque não envolve a alienação de qualquer fração do imóvel.

Simplesmente, porque a propriedade horizontal pressupõe uma pluralidade de condóminos, aquela declaração unilateral fica sujeita à condição suspensiva de alienação de alguma das frações autónomas do edifício. (Justo, 2018, p. 334)

Do que foi referido, a nota mais característica da propriedade horizontal é o ato através do qual ela ganha forma jurídica, i.e., o momento a partir do qual é possível afirmar que um determinado edifício está sujeito ao regime da propriedade horizontal. Esta nota é particularmente importante porque um edifício não nasce por si próprio constituído sob o regime da propriedade horizontal e, como tal, necessita de um ato que lhe atribua essa forma. Desta forma, dispõe o art. 59.º do Código do Notariado (CN), que os instrumentos de constituição da propriedade horizontal só podem ser lavrados se for junto documento, passado pela câmara municipal, comprovativo de que as frações autónomas satisfazem os requisitos legais.

Neste contexto, a *ratio* teleológica da necessidade de ser a Autarquia Local a atestar a viabilidade da construção para ser submetida ao regime da propriedade horizontal, prende-se com razões de segurança e conformidade à ordem pública (Botelho, 2015). Da mesma maneira que a licença de utilização²⁰ surgiu como forma de atestar a utilização edificações prevista com as normas legais e regulamentares que fixam os usos e utilizações admissíveis nos municípios respetivos, nos termos do art. 62.º n.º 1 do RJUE, também a certificação camarária relativa à propriedade horizontal surgiu com esse intuito. É justificável que seja uma entidade pública, com poderes de fiscalização, a certificar a idoneidade e a viabilidade da construção para efeitos de propriedade horizontal, uma vez que as razões que subjazem a esta função estão diretamente relacionadas com as preocupações urbanísticas de combate à construção ilegal e à constituição e transmissão de frações autónomas sem cumprir o estipulado nos regulamentos municipais relativos à edificação (Botelho, 2015; Oliveira, 2017; Ferreirinha, 2018).

Assim, a certificação camarária que tem de instruir a escritura pública de constituição da propriedade horizontal a que se refere o art. 59.º CN, pode ser emitida como um documento isolado, nos termos do art. 66.º do RJUE, ou posteriormente com a emissão da correspondente autorização de utilização, cfr. art. 66.º n.º 3 e art. 77.º n.º 5, ambos do RJUE. Não obstante a possibilidade da certificação camarária poder integrar o requerimento de autorização de

²⁰ Atualmente designada “autorização de utilização”, cfr. art. 62.º n.º 1 do RJUE.

utilização do edifício ou da fração autónoma, em qualquer situação, segundo o entrevistado D “...o requerimento é sempre necessário, mas os elementos instrutórios a juntar podem variar de município para município.”

Como tal, terá de ser dirigido um requerimento ao presidente da Câmara Municipal respetiva, devem constar os seguintes elementos, bem como as condições de apresentação desses elementos – consultar **Anexo II**²¹:

1. Certidão da descrição e de todas as inscrições em vigor emitida pela conservatória do registo predial referente ao prédio ou prédios abrangidos, com validade inferior a 1 ano ou código de acesso à certidão permanente.
2. Declaração de responsabilidade de técnico devidamente qualificado, assumindo inteira responsabilidade pela elaboração do relatório de propriedade horizontal e da sua conformidade com o art. 9.º n.º 3 al. b) do Regulamento do Plano Diretor Municipal (PDM)²². Segundo o art. 10.º n.º 1 do RJUE “...o requerimento é sempre instruído com declaração dos autores do projeto, da qual conste que foram observadas na elaboração dos mesmos as normas legais e regulamentares aplicáveis...”. Os modelos do termo de responsabilidade são definidos pela Portaria n.º 113/2015, de 22 de abril, cfr. art. 2.º n.º 2, constante do anexo III.
3. Relatório da propriedade horizontal com a descrição sumária do prédio e indicação do número de frações autónomas, designadas pelas respetivas letras maiúsculas. Cada fração autónoma deve discriminar o piso, o destino, o número de polícia pelo qual se processa o acesso à fração (quando exista), a designação dos aposentos, incluindo varandas e/ou terraços se os houver, garagens, arrumos, a indicação de áreas cobertas e descobertas e da percentagem ou permissão da fração relativamente ao valor total do prédio. Deverá ainda conter a descrição de zonas comuns a determinado grupo de frações e zonas comuns relativamente a todas as frações e os números de polícia pelos quais se processa o seu acesso, quando esses números existam.
4. Peças desenhadas com a designação de todas as frações autónomas pela letra maiúscula respetiva e com a delimitação de cada fração e das zonas comuns em cores diferentes.

Desta forma, é sobre os requisitos legais que ficam estipulados no requerimento – principalmente os pontos 2. e 4. – que a Autarquia Local se vai pronunciar sobre a viabilidade ou não da constituição do regime da propriedade horizontal.

²¹ Dada a similaridade dos elementos instrutórios dos municípios entrevistados, foi tomado como análise o município de Chaves.

²² PDM é o instrumento que estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, a política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, o modelo territorial municipal, as opções de localização e de gestão dos equipamentos de utilização coletiva e as relações de interdependência com os municípios vizinhos, integrando e articulando as orientações estabelecidas pelos programas de âmbito nacional, regional e intermunicipal.

Não obstante, um dos requisitos a que alude o ponto 2. relaciona-se com a edificabilidade máxima da parcela de terreno através do índice de construção²³ que é atribuído para a categoria do terreno em que se localiza definido pelo PDM.

Neste domínio, é oportuno indagar se a função de certificação *a priori* que a Administração exige para a constituição do regime da propriedade horizontal, é um procedimento que se coaduna com as atuais políticas de desburocratização e simplificação dos procedimentos administrativos.

Segundo o entrevistado D, a operação em causa, deveria ser privatizada ao nível dos técnicos que submetem os projetos. Sendo, na opinião do mesmo entrevistado, a constituição da propriedade horizontal um “...*instrumento de direito privado*”, no qual deveria existir uma maior responsabilização por parte de técnicos privados e a Administração deveria apostar mais no controlo sucessivo, uma vez que, segundo o supracitado entrevistado, “...*o país não pode sobreviver com demasiada burocracia...*”. Inclusive, foi sobre este desígnio que surgiu o Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, que procedeu à décima terceira alteração ao RJUE.

²³ É o quociente, expresso em metros quadrados por metro quadrado, entre a área bruta total dos pavimentos das construções existentes e edificáveis numa porção de terreno e a área desse mesmo terreno.

2.6. Síntese Geral

Os dois momentos que é possível distinguir no presente ponto são relacionados com o pedido de informação prévia e com o regime da propriedade horizontal. A importância destes dois institutos é visível não só neste ponto, como também ao longo do estudo desenvolvido, uma vez que, a concretização e viabilidade de um contrato de permuta de bens presentes por bens futuros, depende, em larga medida, de uma bem-sucedida articulação de ambos.

Relativamente ao pedido de informação prévia, o ponto inicia com uma breve referência histórica aos procedimentos de controlo preventivo das operações urbanísticas existentes no RJUE com especial apontamento para a desconsideração da figura da autorização a partir da entrada em vigor da Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro. No entanto, a nota de destaque dos procedimentos de controlo preventivo que à presente investigação diz respeito, reporta-se à figura da informação prévia. Através da análise pormenorizada das suas características, um pedido de informação prévia assume-se como um ato prévio de natureza verificativa, em que a Câmara Municipal, mediante as questões urbanísticas coenvolvidas, aprecia antecipadamente a viabilidade, ou não, da realização da operação urbanística pretendida, cfr. art. 14.º do RJUE, não precludindo a necessidade do posterior licenciamento ou comunicação prévia, permitindo que seja requerido por quem não seja o legítimo proprietário à data do requerimento, nos termos do art. 17.º do RJUE. Desta forma, segundo o entrevistado A, podendo ser submetido por quem não seja o “dono” do prédio, não proíbe a submissão de um pedido de informação prévia, tão discriminado quanto possível, um projeto de arquitetura, definindo *a priori* as frações autónomas de uma propriedade horizontal de um prédio que não é seu, permitindo ao futuro adquirente das frações autónomas – que ainda não existem e que, muito menos, estão construídas – definir aquelas que adquirirá posteriormente quando o prédio for construído e o regime da propriedade horizontal constituído.

Quanto à propriedade horizontal, inicialmente foram enunciadas as principais características deste “tipo de direito”, que se afirma ser um direito real com alguma complexidade, assim como as suas formas de constituição, cfr. art. 1417.º do CC (Carvalho, 2012; Justo, 2017). A principal característica relaciona-se com a participação de uma entidade pública – Câmara Municipal – na formalização e constituição do seu regime por negócio jurídico, num negócio previsto e regulado segundo as normas do CC. Em abono deste argumento, é dito que a finalidade da certificação camarária da constituição da propriedade horizontal associa-se a razões de natureza fiscalizadora e conformadora como forma de proteção de direitos constitucionalmente consagrados da reserva da intimidade da vida privada e familiar, assim como à adequação da habitação a uma dimensão adequada e condições de higiene e conforto que preserve a intimidade pessoal e privacidade familiar, cfr. art. 26.º e art. 65.º da CRP, que incumbe sobre a administração pública, reafirmando, uma vez mais, as motivações da presente investigação, i.e.,

realçar e reafirmar a importância das Autarquias Locais em contratos pertencentes à esfera jurídica privada (Guerreiro, 2012; Botelho, 2015; Oliveira, 2018).

3. Prova Documental

3.1. Introdução

O que de comum se mantém em todos os pontos é a constante referência à figura do documento autárquico. Neste ponto é possível definir dois momentos distintos da análise que é necessário dar à figura do documento autárquico.

Num primeiro momento, com uma versão mais formal, é definido o conceito de documento autárquico, abordando em primeiro lugar o conceito do documento e quais as finalidades que visa atingir e, de seguida, as diversas classificações que assume. Como se trata de um conceito abstrato, a análise formal só termina com a abordagem correta que o documento autárquico contempla em Portugal (Andrade, 2017; Oliveira, 2018).

Num segundo momento, é proposto analisar do ponto de vista substantivo, o valor probatório que é pretendido analisar do documento autárquico. Rejeitando uma visão puramente administrativa ou instrumental do pedido de informação prévia, conclui-se que o mesmo tem valores e funcionalidades que extravasam os efeitos de um simples ato administrativo. Não menos óbvio, o procedimento de emissão de um documento desta índole é um verdadeiro ato administrativo emitido no seio da Administração, mas antes de assumir um entendimento puramente formal, é analisado da perspetiva extrínseca ao ato, em particular dos valores, princípios e características mais importantes.

Em última instância, os valores e princípios que caracterizam este tipo de procedimentos de controlo são analisados da ótica da relação entre os particulares e na forma como constituem uma excelente perspetiva de resolver a incongruência que o contrato de permuta de bens presentes por bens futuros assume, sendo que é através da emissão do correspondente documento com o aproveitamento destes efeitos para um contrato que não é público, que as Autarquias Locais se reconhecem como notável importância (Guerreiro, 2012).

3.2. Conceito de Documento

A par de uma definição de documento nos termos da lei penal²⁴, ao que à presente investigação interessa é nos termos definidos na lei civil, sendo que, *“diz-se documento qualquer objeto elaborado pelo homem com o fim de reproduzir ou representar uma pessoa, coisa ou facto.”* (art. 362.º do CC). Naturalmente que esta definição ainda comporta algumas concretizações conceituais, mormente relacionadas com as modalidades e em relação à legitimidade para a sua

²⁴ Nos termos do art. 164.º do CPP entende-se por documento *“... a declaração, sinal ou notação corporizada em escrito ou qualquer outro meio técnico, nos termos da lei penal.”*

emissão derivada da sua competência em razão do lugar e da matéria, o qual é dedicada a exposição feita no subponto seguinte.

3.3. Classificação de Documento

Na ordem jurídica portuguesa, é possível distinguir os documentos **autênticos**, os exarados, com as formalidades legais pelas autoridades públicas, nos limites da sua competência ou, dentro do círculo de atividade que lhe é atribuído, pelo notário ou outro oficial público provido de fé pública, sendo que a legitimidade para exarar o respetivo documento autêntico advém da sua competência em razão da matéria e do lugar, presumindo-se que provém da autoridade ou oficial público respetivo, se estiver subscrito pelo autor com reconhecimento da assinatura pelo notário ou com o respetivo selo, cfr. art. 363.º n.º 2, art. 369.º n.º 1 e art. 370.º n.º 1 do CC. Estes tipos de documentos fazem prova plena dos factos que referem como praticados pela autoridade ou oficial público respetivo, assim como dos factos que neles são atestados como praticados com base nas perceções da entidade documentadora, cfr. art. 371.º n.º 1 do CC. Neste âmbito, segundo o entendimento do Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra (2018)²⁵, o documentador garante, através da fé pública de que está investido, que aqueles factos se passaram, mas não garante, nem pode garantir, que tais factos correspondem à verdade. O documento autêntico não fia, nem pode fiar, a veracidade das declarações que os outorgantes fazem ao documentador, até porque, segundo o art. 370.º e art. 347.º do CC, a presunção de autenticidade pode ser ilidida mediante prova em contrário.

Em sentido oposto, existem os documentos **particulares**, que são constituídos por todos os outros documentos (no sentido preclusivo), cfr. art. 363.º do CC. Os documentos particulares devem ser assinados pelo autor (caso não saiba escrever deverá apor a impressão digital do dedo indicador da mão direita, ou na sua falta, o dedo que o notário ou outra entidade certificante indicar, nos termos do art. 51º do CN) ou, por outrem a seu rogo, se o rogante não souber ou não puder assinar, podendo ser autenticados quando confirmado o seu conteúdo pelas partes perante o notário, advogado, solicitador ou conservador, que lavrará o termo de autenticação (neste caso assumem a forma de documentos autenticados com valor probatório bastante) ou ter reconhecimento notarial, caso a sua letra e assinatura ou só a assinatura se encontrarem reconhecidas cfr. art. 35.º n.º 3 e art. 153.º do CN. Apresentado um documento particular para fins de autenticação, deve esta ser reduzida a termo, cfr. art. 150.º n.º 2 do CN. O termo de autenticação cumpre todas as formalidades do art. 46.º do CN e deve ser lavrado no próprio documento a que respeita ou em folha anexa, cfr. art. 36.º n.º 3 do CN. Sempre que for lavrado em folha anexa, deve ser agrafado ao documento a que respeita de modo a não permitir a sua separação, numerando e rubricando todas as folhas.

²⁵ Processo: 8470/15.6T8CBR.C1.

Como dito *supra*, os documentos particulares devem ser assinados pelo seu autor, cfr. art. 373.º do CC. Nesta esteira, sendo feito o reconhecimento notarial da letra e assinatura ou só da assinatura, o objetivo que se pretende é que as assinaturas se tenham por verdadeiras, cfr. art. 375.º do CC. As assinaturas têm-se por verdadeiras quando são reconhecidas, não sejam impugnadas pela parte contra quem o documento é apresentado (ou esta declare não saber se lhe pertencem), ou são havidas como legal ou judicialmente verdadeiras, cfr. art. 374.º e art. 375.º do CC. O efeito/consequência que o reconhecimento notarial tem, é que faz prova plena quanto às declarações atribuídas ao seu autor, cfr. art. 376.º do CC.

Do que fica exposto, conclui-se que por força do art. 369.º do CC, um documento emitido pelas Autarquias Locais, como sendo um documento público, uma vez que é elaborado por autoridade pública e se for emitido pela Autarquia onde se insere o prédio objeto do pedido, determina que seja competente em razão da matéria e do lugar.

3.4. Valor Probatório do Documento Autárquico

Como a emissão de um documento autárquico, na sua generalidade, não se consubstancia na mera emissão do ato administrativo, é possível descortinar valores e funções intrínsecas que lhe são inerentes e, por consequência, que extravassam com extrema importância no ordenamento jurídico. Como referido, a emissão de um documento autárquico – em particular, uma informação prévia de sentido favorável – não esgota os seus efeitos na emissão de um “simple ato administrativo²⁶”.

Para uma cabal compreensão, é possível analisar os vários momentos em que se compõe o conceito de ato administrativo:

O ato administrativo é (Andrade 2018; Oliveira, 2018):

²⁶ Segundo Andrade (2018), o pedido de informação prévia faz parte da categoria de atos destacáveis, que por sua vez, se insere, na categoria ampla de ato administrativo. É constituído por *atos prévios*, i.e., atos que, embora inseridos num procedimento, produzem autonomamente efeitos externos, ainda que limitados (v.g., informação prévia), *atos parciais* (v.g., licença parcial para construção da estrutura), *atos de trâmite excludente* (v.g., atos de exclusão de concorrentes num procedimento concursal) e *medidas provisórias* (v.g., cfr. art. 184.º do Código do Procedimento Administrativo – CPA).

"Uma estatuição de autoridade..."

Configura um comando, permissão ou proibição unilateral, é dotado de imperatividade e vinculativo para a própria administração, e destina-se a "regular" imediatamente situações ou relações jurídicas. Por falta do elemento da "imperatividade", exclui-se os atos de direito privado, as declarações negociais, atos meramente confirmativos e os atos instrumentais com efeitos externos;



"... praticada por um sujeito de direito administrativo..."

A definição abrange os atos praticados por sujeitos privados dotados de poderes públicos de autoridade, v.g., entidades administrativas privadas, concessionários - e entidades não integradas na Administração mas que são equiparadas por lei a atos administrativos para efeitos de impugnação, v.g., Assembleia da República.



"... no uso de poderes jurídico administrativos..."

Ficam excluídos os atos de direito privado, os praticados por sujeitos de direito administrativos que pertençam materialmente à função legislativa (v.g., Governo), à função política e à função jurisdicional.



"...relativa a um caso concreto..."

Esta característica visa distinguir o ato do regulamento, embora este último, possa também ser impugnada em sede própria. Neste sentido, admiti-se a impugnação de atos administrativos gerais, uma vez que são relativos a uma situação em concreto, mas são aplicáveis a uma pluralidade de sujeitos determinados ou determináveis.



"... destinada a produzir efeitos jurídicos externos, positivos ou negativos."

Importa neste âmbito distinguir entre efeitos jurídicos internos ou externos, conforme atinjam ou não, diretamente a esfera jurídica dos destinatários. Assim, ficam excluídos os atos preparatórios do procedimento, uma vez que não produzem efeitos externos *per si* mas através de outra decisão.

Em face da amplitude das áreas de intervenção e dos diferentes tipos de atuação administrativa, por vezes, assume-se como difícil definir uma atuação administrativa, como sendo um ato administrativo ou não. Não obstante, através do prévio escrutínio do conceito de ato administrativo, é de afirmar que, um pedido de informação prévia se assume como um verdadeiro ato administrativo, assim como é idóneo classificá-lo como uma pré decisão, i.e., precede o ato final de um procedimento que define a situação jurídica do interessado no âmbito de outro procedimento, sobre a existência de condições ou requisitos de que depende a prática de tal ato (Oliveira, 2018).

No entanto, não consubstancia apenas um ato administrativo com os efeitos inerentes de produção de efeitos jurídicos externos (positivos ou negativos), relativos a um caso concreto.

Naturalmente que se refere à produção de efeitos jurídicos, mas não só. Para além disso, é possível identificar efeitos e valores que o pedido de informação prévia – ato de direito administrativo - pode assumir na concretização mais equilibrada e justa, de um contrato de

permuta de bens presentes por bens futuros – negócio jurídico enquadrado legalmente no âmbito do direito civil.

Estando perante um contrato de permuta²⁷ de bens presentes por bens futuros, é possível definir as principais características²⁸, como sendo um contrato **oneroso**²⁹, **bilateral** e **real quod effectum**. Neste entendimento, um contrato oneroso pressupõe atribuições patrimoniais de ambas as partes, existindo entre elas uma relação de correspectividade³⁰. Cada uma das partes faz uma atribuição patrimonial que considera retribuída ou contrabalançada pela atribuição da contraparte. Na perspetiva de Pinto (2012), cada uma das partes faz uma atribuição patrimonial que considera retribuída ou contrabalançada pela atribuição da contraparte, pelo que, se cada parte obtém da outra uma vantagem, está a pagá-la com um sacrifício que é visto pelos sujeitos do negócio como correspondente, não tendo necessariamente, de ser equivalentes em termos quantitativos, tendo apenas de estarem de acordo em considerar as duas atribuições patrimoniais como correspectivo uma da outra. Ao invés, um negócio gratuito caracteriza-se por uma parte efetuar uma atribuição patrimonial a favor de outra, sem receber nada em contrapartida, existindo apenas uma vantagem patrimonial para uma das partes sem o sacrifício correspondente (Varela, 2017).

Quanto à natureza bilateral, é integrado por duas ou mais declarações de vontade, de conteúdo oposto, mas convergente, ajustando-se na comum pretensão de produzir certo resultado jurídico unitário, embora com um significado para cada parte, gerando obrigações para ambas as partes, ligadas entre si por um nexo de causalidade, v.g., compra e venda, cfr. art. 879.º do CC, enquanto que um negócio unilateral, é constituído por uma declaração de vontade ou várias declarações, mas paralelas, formando apenas um grupo, gerando obrigações apenas para uma das partes, v.g., o testamento, cfr. art. 2179.º n.º 1 do CC (Pinto, 2012; Varela, 2017).

A propósito de ser um contrato real *quod effectum*, antes de avançar com uma explicação analítica, é importante referir que o que é verdadeiramente constitutivo do negócio jurídico é o comportamento declarativo, i.e., a existência de um comportamento que, exteriormente observado, apareça como a manifestação de uma vontade de produzir certos efeitos práticos sob a sanção do ordenamento jurídico. Esta vontade corresponde a um conteúdo/comportamento volitivo real e essa coincidência (entre o que se pretende e o que se declara), permite ao negócio jurídico funcionar como meio de realização da autonomia particular (Pinto, 2012). Neste sentido, afirma-se em Portugal³¹ o sistema de título³², i.e., basta um ato

²⁷ Não obstante ser um contrato inominado, ao qual se aplicam com as necessárias adaptações as normas relativas à compra e venda, cfr. art. 939.º do CC.

²⁸ Na impossibilidade de referência a todas as características com o detalhe e rigor exigido, optou-se por referir as três que, na nossa opinião, reúnem maior consenso.

²⁹ Poderá dizer-se também que é um contrato sinalagmático.

³⁰ Sem prejuízo do referido, não é necessário existir uma correspectividade de atribuições, i.e., pode consubstanciar-se somente na transferência ou constituição de um direito real, que não implique um ato material.

³¹ Assim como também em França e Itália.

³² Por contraposição ao sistema de *título e modo* que vigora em Espanha, e do sistema de *modo* que vigora na Alemanha.

através do qual se estabelece a vontade de transmissão ou constituição de um direito real, para que ela produza efeitos. Esse ato é denominado na ordem jurídica portuguesa como **negócio jurídico**, que são “atos jurídicos constituídos por uma ou mais declarações de vontade, dirigidas à realização de certos efeitos práticos, com intenção de os alcançar sob tutela do direito, determinando o ordenamento jurídico a produção dos efeitos jurídicos conformes à intenção manifestada pelo declarante ou declarantes” (Pinto, 2012, p. 379). A concretização do que aqui ficou plasmado encontra-se no art. 408.º n.º1 do CC, onde esclarece que a constituição ou transferência de direitos reais sobre coisa determinada dá-se por mero efeito do contrato – negócio real *quoad effectum* – sendo que neste sentido, afirma Carvalho (2012), a constituição ou modificação de qualquer direito sobre as coisas depende da validade da causa jurídica que precede essas mesmas consequências, dando origem ao **princípio da causalidade**.

Assim configurado, por força do art. 939.º do CC, as normas relativas à compra e venda são aplicáveis diretamente ao contrato de permuta, o que dito de outro modo, equivale dizer que diz respeito a duas compras e vendas recíprocas e de sinal contrário, em que a contraprestação não é dinheiro, mas sim o bem alienado pela contraparte, e que apesar da dualidade de transmissões, tais “compras e vendas” integram um só contrato e apenas um único acordo de vontades, cujo efeito negocial unitário envolve duas aquisições e duas transmissões que se contrapõem (Guerreiro, 2012).

Em abono destes argumentos, o negócio jurídico é um ato que só desempenha a sua função na medida em que for válido. Neste sentido, é necessário definir o que são os elementos essenciais de todo e qualquer negócio. Os elementos essenciais são os requisitos ou condições gerais de validade de qualquer negócio, sem os quais, nem chegaria sequer a ter existência material (Pinto, 2012). Entre eles, a capacidade das partes³³, a declaração de vontade e a idoneidade do objeto. Sem prejuízo da importância de cada um, o presente estudo reporta-se apenas à análise dos requisitos que o objeto negocial terá de cumprir, isto porque, é possível encontrar pontos de discordância e problematização, que colocam em equação a validade e concretização do negócio jurídico que o nosso estudo versa.

Sobre esta matéria, dispõe o art. 280.º n.º 1 e n.º 2 do CC, que é nulo o negócio jurídico cujo objeto seja física ou legalmente impossível, contrário à lei e à ordem pública, indeterminável e ofensivo dos bons costumes.

Falar de determinabilidade do objeto, significa dizer que o objeto negocial deve estar individualmente concretizado no momento do negócio, ou poder vir a ser individualmente determinado, segundo um critério estabelecido no contrato ou na lei. Neste sentido, afirma Pinto (2012) e Varela (2017), que devem ser nulos por falta deste requisito, os negócios cujo objeto

³³ Na medida em que a sua falta implique invalidade e não apenas ineficácia.

não foi determinado nem é determinável, por nem as partes nem a lei, poderem estabelecer um critério de harmonia com o qual se deva fazer a individualização do objeto.

Por sua vez, falar de possibilidade física significa que não há qualquer impossibilidade material ou natural do objeto do negócio. O art. 410.º n.º 3 do CC admite que só a impossibilidade (e não a dificuldade) objetiva invalida o negócio. Embora, o bem futuro que é objeto da permuta colida com o critério da determinabilidade do objeto referido anteriormente, neste âmbito, o art. 880.º do CC admite que não é pelo facto de as partes conceberem o objeto do negócio como um bem futuro, o objeto não é fisicamente impossível, cabendo à contraparte o exercício de todas as diligências de forma a que o objeto se torne possível.

Será legalmente impossível, quando o objeto de um negócio é parte integrante de outro negócio jurídico, sendo por isso impossível, v.g., contrato-promessa de venda de herança de pessoa viva, cfr. art. 2028.º n.º 2 do CC³⁴. Neste âmbito, é contrário à lei, quando a lei não permite uma combinação negocial com aqueles efeitos, e os que por interpretação, a lei quis impedir um certo resultado, procurando contornar uma proibição legal, tentando chegar ao mesmo resultado por caminhos diversos.

Por último, de forma a que o negócio não seja contrário à ordem pública, terá de respeitar um conjunto de princípios fundamentais subjacente ao sistema jurídico, a que o Estado e a sociedade lhe conferem um grau de importância elevado. Não sendo possível catalogá-los, assim como também não pode ser ofensivo dos bons costumes, visto como o conjunto de regras éticas aceites pelas pessoas, corretas, de boa fé, num dado momento e num certo ambiente.

No caso que ora nos ocupa, os elementos essenciais do contrato de permuta quando a prestação de um dos contraentes consiste na entrega de bens futuros, sofrem um ligeiro desvio e, podem inclusive, ferir de nulidade o negócio jurídico.

Esta preocupação afigura-se justa, uma vez que é importante que os bens futuros recebidos em troca sejam rigorosamente definidos, de forma a que uma das partes no negócio não fique impedida de realizar a sua prestação e a outra de lhe exigir a sua contraprestação, dado que ela implica um pressuposto de que depende a realização da outra prestação. Importa notar que o art. 202.º do CC³⁵, identifica o conceito de coisa como sendo o único objeto de uma relação jurídica, estabelecendo uma equiparação entre coisa e relação jurídica. Sendo certo que é a espécie mais corrente de objeto de relações jurídicas, ressalva-se que nem tudo o que é coisa, é suscetível de ser objeto de relações jurídicas, assim como também podem ser as pessoas³⁶ ou as prestações³⁷.

³⁴ “Os contratos sucessórios apenas são admitidos nos casos previstos na lei, sendo nulos todos os demais, sem prejuízo no disposto no n.º 2 do art. 946.º.”

³⁵ “Diz-se coisa tudo aquilo que pode ser objeto de relações jurídicas.”

³⁶ Trata-se dos poderes-deveres ou poderes funcionais, v.g., responsabilidades parentais.

³⁷ Típico dos direitos de crédito, em que o objeto não é uma coisa, mas sim um comportamento do devedor, apto a satisfazer a necessidade do credor.

Segundo a bibliografia consultada, é unânime qualificar a coisa como a espécie mais corrente de objeto de relações jurídicas³⁸ que, desde já, se acrescenta que em sentido jurídico, são “os bens (ou os entes) de caráter estático, desprovidos de personalidade e não integradores do conteúdo necessário desta, suscetíveis de constituírem objeto de relações jurídicas” (Pinto, 2012, p. 342). Para tal, é necessário que tenham existência autônoma, sejam possíveis de apropriação exclusiva por alguém e sejam aptas a satisfazer interesses ou necessidades humanas.

O que parece decisivo e afastados quaisquer obstáculos, é que a aptidão para satisfazer interesses ou necessidades humanas, traduz-se, segundo Justo (2017), numa relação íntima que se estabelece entre o titular do direito e a coisa. A isto, acresce ainda o dever de abstenção que impende sobre todas as outras pessoas de o respeitarem, nada devendo fazer que possa impedir ou dificultar o seu exercício. Neste âmbito, a relação que se estabelece entre o titular do direito e a coisa, é um direito real, i.e., não é nada mais do que um direito subjetivo propriamente dito, que se manifesta no poder direto e imediato que o titular exerce sobre uma coisa e ao qual a ordem jurídica protege e estabelece limites (Carvalho, 2012; Justo, 2017; Varela, 2017). Importa notar que se está perante a característica da **inerência** dos direitos reais. Não obstante, também é possível categorizar o direito real como sendo um direito com as seguintes características (Carvalho, 2012; Justo, 2017; Jardim, 2015):

- **Eficácia absoluta:** obrigação de todas as pessoas o respeitarem, nada devendo fazer que possa impedir ou dificultar o seu exercício.
- **Sequela:** traduz-se em o direito real seguir a coisa que constitui o seu objeto. Está presente na ação de reivindicação – permite ao titular de um direito real de gozo obter o reconhecimento do direito e a restituição do que lhe pertence – e através da ação confessória – nada mais é do que uma ação declarativa de simples apreciação.
- **Prevalência:** consiste na prioridade dos direitos reais sobre os direitos de crédito e sobre os direitos reais constituídos posteriormente.
- **Tutela forte:** expedientes como por exemplo a venda com reserva de propriedade ou a locação financeira, conferem uma tutela particularmente forte para proteção dos seus créditos.

Destarte esta definição, o exercício do direito real está sujeito a princípios que caracterizam e orientam o seu exercício, referidos na seguinte tabela:

³⁸ “Relação da vida social disciplinada pelo direito mediante a atribuição a uma pessoa de um direito subjetivo e a imposição a outra de um dever jurídico ou uma sujeição.” (Monteiro, 2017, p.177).

Tabela 7. Princípios de Direito das Coisas.

Princípios	Definição
Coisificação	Determina que o direito real deve versar sobre coisas e não sobre pessoas ou bens não coisificáveis.
Especialidade (ou individualização)	Deve incidir sobre uma coisa certa e determinada e ter existência atual.
Totalidade	Incide sobre uma coisa na sua totalidade e não sobre coisas acessórias ou pertenças porque são partes da coisa na sua integridade.
Compatibilidade (ou exclusão)	Só pode existir direito real sobre determinada coisa na medida em que seja compatível com outro direito real que a tenha por objeto.
Elasticidade (ou da consolidação)	O direito sobre uma coisa tende a abranger o máximo de utilidades possíveis que proporciona, em que um direito real consente o gravame de um direito mais restrito, v.g., propriedade e usufruto.
Transmissibilidade	Os direitos reais podem mudar de titular quer <i>inter vivos</i> , quer <i>mortis causa</i> , sendo uma concretização do art. 62.º n.º 1 da CRP ³⁹ .
Consensualidade	A constituição ou transferência de direitos dá-se por mero efeito do contrato, não sendo necessário a tradição da coisa para que se transfira o direito real.
Tipicidade	Não é possível constituir direitos reais diferentes dos tipificados pela lei nem modificar ou modelar o respetivo conteúdo, salvo nos casos que a lei permite ⁴⁰ .
Publicidade	É necessário que a situação jurídica das coisas seja suscetível de conhecimento geral sendo exemplo disso a escritura pública e o registo predial ⁴¹ .

Fonte: Elaboração própria a partir de Justo (2012), Carvalho (2012) e Fraga e Moreira (2012).

Neste ensejo, a problemática reside sobretudo no facto de se perspetivar que por estarmos perante um contrato de permuta cuja disciplina jurídica é aplicada analogicamente segundo as normas do art. 939.º do CC relativas à compra e venda, suscita inúmeras questões quando, *in casu*, se trata da permuta de terreno por frações a construir nesse mesmo lote. Por um lado, temos um bem presente – o lote – e por outro, um bem futuro – as frações autónomas, i.e., um bem que existe e um bem que não existe.

³⁹ “A todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição.”

⁴⁰ Como na propriedade horizontal cfr. art. 1419.º do CC, no usufruto cfr. art. 1445.º do CC e nas servidões cfr. art. 1567.º do CC.

⁴¹ Segundo o art. 1.º do CRPpredial, o registo predial destina-se essencialmente a dar publicidade à situação jurídica dos prédios, tendo em vista a segurança do comércio jurídico imobiliário.

Ao passo que o cerne da atividade notarial na redação do instrumento público (como referido *supra* é um documento autêntico) consiste em elaborá-lo conforme a vontade real das partes, subordinado ao princípio da legalidade (Araújo, 2000; Ferreirinha, 2016; Lopes, 2018). Pelo exposto, é notório que o titular do contrato em questão depara-se com dificuldades que atentam quanto à viabilidade da sua formalização, em concreto quanto ao caráter sinalagmático da permuta, quanto à questão da determinabilidade do objeto da relação jurídica e quanto ao princípio da especialidade dos direitos reais.

Nesta linha de pensamento, o facto de estarmos perante um bem futuro e que no momento da formalização do contrato de permuta ainda não existe, atenta diretamente contra a determinabilidade do objeto da relação jurídica, uma vez que a coisa que é objeto deste contrato não existe, e como tal, não é determinada. Assim, temos um outorgante cuja vontade real é permutar um bem presente – o terreno – e como retribuição pretende adquirir frações autónomas que posteriormente serão construídas nesse mesmo lote. Não obstante, este tipo de contrato é havido como legal e possível – ao passo que, pelo menos não é proibido pelo ordenamento jurídico, uma vez que o art. 880.º do CC admite a venda de bens futuros com a cominação de o vendedor ficar obrigado a exercer as diligências necessárias para que o comprador adquira os bens vendidos, da mesma forma que o art. 408.º do CC admite a transferência de coisas futuras, sujeitas à condição de apenas se efetivar a transferência quando a coisa for adquirida pelo alienante ou determinada por ambas as partes. O que parece ser relevante sublinhar é que não é só a questão da determinabilidade do objeto que é afetada, posto que o caráter sinalagmático da prestação também sofre sérias deturpações.

Bem entendido, para que a determinabilidade do objeto e a sinalagmaticidade do contrato não fossem ofendidas, a constituição da propriedade horizontal teria de ser logicamente anterior à formalização da permuta – ou constituída simultaneamente – para que nesta continuidade, cada uma das partes pudesse efetuar a sua prestação, e ambos os bens que são objeto de cada uma das prestações, fossem determinados no momento da conclusão do negócio. Naturalmente que esta ordem lógica e sequencial de acontecimentos não acontece, já que quem pretende constituir a propriedade horizontal antes de outorgar a permuta, não é o proprietário do terreno, gerando, desta forma, uma situação de impasse, visto que, “na formalização do *mesmo contrato*, aliás havido como possível e legal, uma das partes fica impedida de realizar a sua prestação e a outra de lhe exigir a contra prestação, dado que ela implica um pressuposto que afinal depende de ser feita a outra prestação, isto é, a que cabe ao proprietário do terreno, transferindo a titularidade do mesmo para o outro contraente ao qual incumbe edificar e constituir a propriedade horizontal” (Guerreiro, 2012, p. 123).

Assim concebido e nestas circunstâncias, a *vexata quaestio* do problema reside no facto de os bens futuros que serão recebidos em troca não estarem rigorosamente definidos no negócio, já que fazem parte de um prédio que ainda não foi construído e que não pertence ao outorgante que pretende constituir a propriedade horizontal. Esta questão, uma vez mais, não abona a favor

do princípio da especialidade do direito das coisas, nem com a opinião de Carvalho (2012), afirmando que só existe direito real em face de coisas presentes. Se não existe uma coisa presente, logicamente também não existe direito real. Se não existe um direito real, também não existe um direito subjetivo do proprietário sobre a coisa. Se não existe a coisa, também não poderá ser objeto de um negócio de jurídico e consequentemente de um contrato de permuta.

Destarte as evidências até ao momento firmadas, cumpre salientar que o ordenamento jurídico português, no que à interpretação das normas legais diz respeito, não proíbe a formalização deste tipo de contratos, tanto pela análise do art. 880.º n.º 1 e do art. 408.º n.º 2 ambos do CC, assim como do art. 59.º n.º 2 do CN.

O art. 59.º do CN estabelece os requisitos que para a constituição da propriedade horizontal, é necessário ser junto documento comprovativo passado pela Câmara Municipal, de que as frações autónomas satisfazem os requisitos legais. Contudo, no n.º 2 do art. 59.º do CN, já admite que, caso o prédio construído⁴² para posterior transmissão em frações autónomas, esse documento pode ser substituído pela exibição do respetivo projeto de construção. Desta forma merece ainda destaque analisar a natureza do contrato de permuta, que embora não seja um contrato tipificado no Código Civil, aplicam-se analogicamente as normas relativas à compra e venda do art. 939.º do CC. Na realidade, existe apenas um contrato, ainda que coexistindo nele duas compras e vendas de sinal contrário, visto que ambos os contraentes querem submeter o prédio a edificar ao regime da propriedade horizontal, sendo um pressuposto da concretização da sua vontade negocial (Guerreiro, 2012). Neste entendimento, não é viável nem justo, que na formalização deste “duplo-acordo” se levantem obstáculos com o argumento que apenas um dos outorgantes é possível efetuar a sua prestação, quando existem normas *jus-civilísticas* e registais que não o proibem e, além do mais, o permitem.

Pelo exposto, decisivo é que as frações autónomas sejam perfeitamente identificáveis no momento da sua formalização, de forma a que, os efeitos jurídicos da constituição do negócio sejam produzidos e o negócio não seja objeto de uma aplicação lógico-subjuntiva do art. 408.º n.º 2 do CC, ficando sujeito a uma condição suspensiva de posterior constituição da propriedade horizontal.

No contexto que se afigura, e considerando a exposição teórica efetuada, a solução para o impasse criado com a formalização deste negócio passa pela submissão de um pedido de informação prévia por parte do construtor – que não é o proprietário do terreno – tão descritivo quanto possível, para aferir da viabilidade de um projeto de arquitetura de um edifício em propriedade horizontal em que seja possível identificar com pormenor as frações autónomas que serão objeto do negócio.

⁴² Na opinião de Guerreiro (2012), a expressão “*prédio construído*”, não quer significar prédio concluído ou já construído, visto que se assim fosse, estaria em contradição com o art. 92.º n.º 1 al. b) do CRPredial porque permite o registo provisório da constituição da propriedade horizontal antes de concluída a construção do prédio.

Conforme referido, é de concluir que, de *per si*, o pedido de informação prévia evidencia valores que resolvem a controvérsia até ao momento suscitada. Neste sentido, importa a análise da seguinte figura:

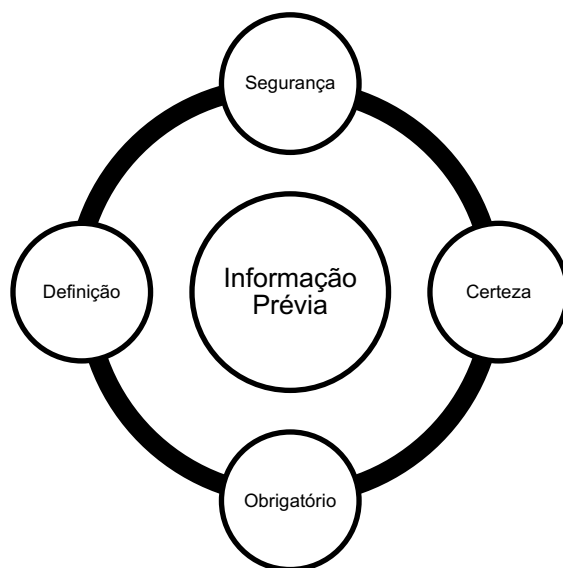


Figura 2. Valores do Pedido de Informação Prévia.

Fonte: Elaboração própria.

Com a presente figura, desde logo é possível verificar, que a emissão de um pedido de informação prévia – que se quer favorável –, não se resume apenas à emissão de um simples ato administrativo. Com ele, exterioriza valores que cremos constituir a solução do caso que ora nos ocupa. Importa o estudo individual:

Obrigatório: Naturalmente que a submissão de um pedido de informação prévia não é um procedimento obrigatório e necessário à constituição da propriedade horizontal, assim como também não o é para realizar um negócio de permuta. Retoma-se novamente a ideia referida *supra*. Não obstante, o motivo pelo qual se definiu este documento autárquico como obrigatório, deve-se ao facto de ser o documento necessário para que as outras características que lhe são atribuídas, poderem produzir os seus efeitos, i.e., sem esta nuance não seria idóneo arguir que o pedido de informação prévia, mormente designado também como documento autárquico, seja um instrumento de segurança, confiança ou de definição. Grande parte desta característica constitui a solução dos problemas que este estudo encerra. Dado a sua vertente vinculativa, como já referido *a priori*, o RJUE, confere a possibilidade de submeter um pedido de informação prévia a quem não seja o legítimo proprietário do terreno, cfr. art. 14.º n.º 3 do RJUE⁴³, o que equivale por dizer que, qualquer interessado pode submeter um processo deste âmbito para aferir da viabilidade futura de um projeto de arquitetura para constituição de propriedade

⁴³ Sem prejuízo do dever de notificação ao real proprietário que recai sobre a Administração, cfr. art. 14.º n.º 4 do RJUE.

horizontal onde se defina com exatidão quantos pisos terá, o número total de frações autónomas, qual a dimensão de cada uma, entre outras Segundo a opinião dos entrevistados A e B, constitui a principal característica deste procedimento de controlo preventivo e, como tal, é fundamental considerá-lo como obrigatório. Se assim não fosse, segundo o entrevistado A, “...de que forma se pode considerar o pedido de informação prévia como a solução mais viável para aplicar ao contrato de permuta?”

Definição: É possível submeter no pedido de informação prévia, um projeto de arquitetura onde consta uma planta em que se preveja a construção do edifício de habitação coletiva com o número máximo de pisos que terá, a dimensão da cércea, a área por piso, o índice máximo de implantação e a área máxima de construção. Em anexo ao pedido, é junto uma planta onde se consiga definir com nitidez quais são as frações autónomas que o outorgante poderá escolher e que servirão como “moeda de troca”, da permuta do lote de terreno.

Segurança: Dada a situação de impasse que a formalização deste negócio comporta, o pedido de informação prévia é um instrumento de segurança ao nível da proteção da expectativa jurídica da parte que permuta o terreno de vir a adquirir as frações autónomas. Desta forma, o negócio não fica sujeito à condição suspensiva que o art. 408.º n.º 2 do CC prevê (apenas produzindo efeitos aquando da aquisição das futuras frações autónomas), como a contraparte pode ter a certeza da natureza vinculativa no prazo de ano – ou prorrogável pelo mesmo prazo, cfr. art. 17.º n.º 4 do RJUE – que a emissão deste tipo de pedidos permite na posterior emissão da licença de construção, nos termos do art. 17.º n.º 1 do RJUE.

Certeza: Ambos os contraentes podem confiar no tipo de negócio que estão a realizar, visto que, tendo um pedido de informação prévia tão descritivo quanto possível, atenua/minimiza a fragilidade e a incerteza da transação. Uma parte adquire prontamente o prédio (*in casu*, o terreno), enquanto a outra parte sabe com exatidão, qual é a fração autónoma que vai adquirir, v.g., em que piso se localiza e qual é a sua dimensão. Desta forma, os dois outorgantes não ficam impedidos de realizar as suas prestações.

Desta forma, o próximo subponto é dedicado à fundamentação de que a concretização e produção dos efeitos jurídicos pretendidos do negócio que o estudo incide – *O contrato de permuta de bens presentes por bens futuros* - é alcançado através da aplicação “indireta” dos valores retirados do pedido de informação prévia emitido pela Câmara Municipal.

3.5. A Indireta Produção de Efeitos Jurídicos Reais e Obrigacionais dos Documentos Autárquicos

Assumindo uma categoria generalizada de documento autárquico, a emissão de um pedido de informação prévia favorável, encerra de *per si*, não só, as características referidas no ponto 3.3, mas também irradia efeitos jurídicos que se projetam de forma indireta no negócio jurídico que se pretende ver concretizado – *A permuta de um bem presente por um bem futuro*.

De tudo o que ficou dito, é possível concluir que o pedido de informação prévia, nas condições e com as finalidades analisadas, relativamente ao contrato de permuta de bens presentes por bens futuros produz efeitos obrigacionais e indiretamente efeitos reais.

Contra algum entendimento discordante, com base em dois pareceres do Conselho Técnico do Instituto dos Registos e Notariado⁴⁴, de que contratos deste tipo, pela particularidade que assumem, por força do princípio da presunção da verdade registal⁴⁵, i.e., nos termos do art. 7.º do CRPredial e do princípio da especialização dos direitos reais, no caso *sub judice*, apenas admitem o registo do terreno a favor de um permutante, uma vez que a sua transmissão ocorre por mero efeito do contrato, i.e., um contrato real *quod effectum*, e não os das frações autónomas a construir, uma vez que como ainda não há coisa, não pode haver direito real.

Não obstante, Guerreiro (2012) defende que uma das principais finalidades do sistema registal é a de proporcionar aos interessados a salvaguarda das prioridades relativamente à consolidação de efeitos reais ainda não produzidos e, como tal, concebe o registo deste negócio como sendo um registo definitivo, mesmo não havendo a prévia edificação do edifício e sucessiva constituição do regime da propriedade horizontal. Sendo certo que este tipo de negócio é válido por força do art. 408.º n.º 2 do CC (embora sujeito à condição suspensiva de posterior edificação/individualização), seria concludente que a qualificação a dar a este registo fosse como provisório por natureza, por força do art. 92.º n.º 1 al. b) e c) do CRPredial, uma vez que de facto, o regime da propriedade horizontal ainda não está concluído.

Apesar dessa circunstância, não é de concordar com este entendimento. Por via do anteriormente referido, princípio da consensualidade do art. 408.º n.º 1 do CC, o contrato de permuta é um contrato *real quod effectum* e, por isso, a produção de efeitos reais da permuta, dá-se por mero efeito do contrato, e como tal, havendo um contrato deste tipo, mas onde se convencie uma troca de bens presentes por bens futuros, a transmissão do direito de propriedade das coisas tem como causa o próprio contrato, mas não sendo nada estipulado pelas partes, os efeitos ocorrem em momento diferente: os bens presentes são transmitidos no momento da celebração do contrato, mas os bens futuros apenas se transmitem no momento

⁴⁴ Respetivamente, n. Proc. n.º 173/99 DSJ-CT, de junho de 2000 e Proc. n.º R.P. 173/1999 DSJ-CT, de abril de 2003.

⁴⁵ Cfr. art. 7.º do CRPredial.

em que se tornarem presentes, cfr. art. 408.º n.º 2 do CC. Neste sentido, são apenas os efeitos reais da transmissão dos bens que se operam em momentos diferentes, visto que os obrigacionais, são simultaneamente constituídos com a outorga do contrato.

Como exemplo, é possível apontar casos, em que apenas é a relação obrigacional entre as partes, que é registável, e não propriamente “a coisa” que é objeto da relação jurídica. O caso do ónus de renúncia à indemnização no caso de eventual expropriação, que é um facto sujeito a registo obrigatório por força do art. 2.º n.º 1 al. t) do CRPredial, é inscrito no sistema apenas com base na declaração efetuada pelo proprietário perante a entidade expropriante no qual renúncia à indemnização que lhe seria devida pelo aumento de valor que resultará para o seu prédio pelas obras que nele se propõe realizar. Outro exemplo paradigmático, é o registo de aquisição antes de titulado o contrato ou da hipoteca voluntária antes de lavrado o título constitutivo, cfr. art. 92.º n.º 1 al. g) e i), respetivamente do CRPredial. Em tais casos, o que está presente é a relação obrigacional, i.e., segundo Guerreiro (2012), o que é definitivo e presente é o contrato ou a declaração em que se baseia.

Contudo e quanto aos bens futuros? Visto que não existe um registo presente destes mesmos bens, o sistema registal português está construído de forma a poderem ser registados direitos de natureza real como obrigacional, assim como de bens futuros, quando ainda estes não estão juridicamente individualizados e são fisicamente existentes. Da mesma forma, perante um contrato-promessa de compra e venda, ao qual foi atribuído eficácia real através da inscrição no registo, se indicam, v.g., como objeto da promessa “o apartamento T1 no 3.º piso, lado sul, do edifício em construção, com licença de construção em vigor n.º ...” está, sem margem para dúvidas, a referir-se a bens futuros. Posteriormente, na constituição da propriedade horizontal que lhe dará lugar, existindo total coincidência com o projeto de arquitetura que foi objeto de aprovação para concessão da licença de construção, haverá uma conservação da prioridade do registo que anteriormente tinha, cfr. art. 6.º n.º 3 do CRPredial. Sendo o registo qualificado como provisório, a inscrição deve conter a indicação se o é por natureza (com indicação da alínea que lhe corresponde nos termos do art. 92.º do CRPredial) ou por dúvidas, cfr. art. 70.º do CRPredial. Ao que o presente estudo interessa, as alíneas b) e c) do art. 92.º n.º 1 do CRPredial, os registos são efetuados como provisórios pelo prazo de cinco anos, renováveis por igual duração, sendo que os factos jurídicos respeitantes a frações autónomas são convertidos oficiosamente em definitivos na dependência do registo definitivo da constituição da propriedade horizontal, nos termos do art. 92.º n.º 10 do CRPredial.

De volta às considerações iniciais, a par da função publicitadora e verídica⁴⁶ que o registo predial promove, cfr. art. 1.º do CRPredial, proporciona aos interessados a salvaguarda de prioridades no tocante à reserva de lugares relativamente à consolidação de efeitos reais ainda não

⁴⁶ Neste sentido, estão em causa o princípio da publicidade e o princípio da presunção da verdade registal, cfr. art. 1.º e art. 7.º do CRPredial.

produzidos. Para melhor entendimento desta questão, é curial interpretar o art. 5.º do CRPredial de forma a entender os efeitos que o registo proporciona às relações de facto sujeitas a registo obrigatório do art. 2.º do CRPredial. Neste sentido, os factos do art. 2.º só produzem efeitos contra terceiros, o que quer dizer que lhe são oponíveis, reforçando neste aspeto o princípio da eficácia absoluta dos direitos reais (através da imposição a todos os sujeitos de um dever geral de abstenção de produzir atos que atentem contra a sua propriedade), a partir da data do seu registo. Mas como – por força do princípio da especialização – não é possível registar uma coisa que não existe, ou, como assinala Jardim (2015), só acedem ao registo os objetos suscetíveis de ser qualificados como coisas, não sendo possível registar definitivamente as futuras frações autónomas porque ainda não estão construídas.

Desta forma, é importante que a individualização jurídica dos bens futuros seja feita com elevada especificidade e segurança que não coloque em causa, a relação obrigacional validamente constituída que o contrato de permuta produz. Neste sentido, é de afirmar que um pedido de informação prévia que se pronuncie favoravelmente sobre a viabilidade de constituição do regime de propriedade, submetido juntamente com um projeto de arquitetura que defina com precisão quais as frações autónomas que serão objeto de permuta, submetido por quem não é o proprietário do terreno e conservando a sua eficácia vinculativa durante, pelo menos, um ano, é o documento certo para conferir segurança ao negócio jurídico.

O que parece defensável, é que não seja recusado um registo lavrado por inscrição, uma vez que visa definir a situação jurídica dos prédios mediante extrato dos factos a eles referentes, cfr. art. 91.º n.º 1 do CRPredial, mas que seja referenciada na inscrição uma menção ou cláusula que publicite a situação factual, v.g., “aquisição derivada de um contrato de permuta do 2.º andar, lado direito, com x m², conforme consta do pedido de informação prévia n.º x, aprovado em dd-mm-aaa pela Câmara Municipal de XXX”. Neste sentido, é possível encarar a individualização dos bens futuros, como uma espécie de aplicação analógica que a 2.ª parte do art. 94.º al. b)⁴⁷ do CRPredial permite fazer na inscrição de uma cláusula acessória, ou mediante alterações legislativas ao art. 93.º e art. 95.º, ambos do CRPredial, uma vez que, do extrato da inscrição, atualmente, só podem constar os requisitos gerais e especiais consignados nas referidas disposições legais.

É claro que enquanto estes andares futuros não forem materializáveis, não é possível efetuar um registo definitivo a favor do *tradens*, devendo o registo ser qualificado como provisório por natureza, sendo convertido em definitivo quando estes mesmos bens forem determináveis. Quanto aos bens presentes ocorrem no momento da celebração do contrato e quanto aos bens futuros no momento em que tornarem presentes (Guerreiro, 2012).

⁴⁷ “...e, em geral, outras cláusulas suspensivas ou resolutivas que condicionem os efeitos de atos de disposição ou oneração;”

A aquisição de um direito real de propriedade do bem presente, titulada pelo contrato de permuta de bem presente por um bem futuro, será lavrado um registo de inscrição definitivo e quanto ao bem futuro objeto do mesmo contrato de permuta, será lavrado um registo de inscrição provisório por natureza com a menção ou cláusula acessória de bem futuro individualizado com o pedido de informação prévia aprovado. Este registo só será convertido em definitivo, no momento em que o bem futuro se torne presente.

3.6. Síntese Geral

Parece evidente que os contraentes querem submeter o prédio a edificar ao regime da propriedade horizontal e, se isso é um pressuposto da concretização da sua vontade negocial, não é defensável que se possa impedir a formalização desse acordo com o argumento de que apenas a um só dos outorgantes é que cabe efetuar a sua prestação. Na verdade, o sinalagma deste tipo de negócios é constituído pela entrega futura de bens imóveis, mas nem por isso se deve deixar de admitir este contrato como válido e concretizável.

Conforme constatado, o contrato de permuta é um contrato ao qual são aplicadas, analogicamente, as normas do contrato de compra e venda, cfr. art. 939.º do CC e, sendo um negócio real *quod effectum*, não exige a entrega material da coisa para o negócio produzir efeitos. Desta forma, o contrato é válido, gerando obrigações para ambas as partes, o que no caso em análise se prende com a futura construção do edifício, com a constituição da propriedade horizontal e entrega das frações autónomas escolhidas pelo outro contraente com base num pedido de informação prévia submetido juntamente com um projeto de arquitetura, onde na planta se defina com precisão quais as frações autónomas que serão objeto de troca. Com base no art. 879.º al. b) do CC, a obrigação de entregar a coisa é um dos efeitos essenciais da compra e venda – e por analogia, também aplicável à permuta – mas neste tipo de contrato, são diferidos para um momento ulterior, i.e., quando se tornarem presentes, por força do art. 408.º do CC.

Para efeitos registais, o documento em análise assume vital importância, uma vez que, se não constar do título, i.e., escritura pública ou documento particular autenticado, nos termos do art. 59.º do CN, que titule a transmissão do direito de propriedade de bens imóveis presentes por bens imóveis futuros, o conservador do registo predial deverá qualificar o ato de registo de aquisição como recusado nos termos do art. 69.º n.º 1 al. b) do CRPredial.

Do que foi dito, cumpre referir que a Administração cumpre uma função extremamente importante no que a este tipo de negócios diz respeito. Em concreto, por via da emissão de um pedido de informação prévia de sentido favorável, exterioriza efeitos que são repercutidos na formalização de negócios de índole privada. Não se trata de interpretar as normas legais substantivas para aferir da viabilidade da concretização deste negócio, mas indagar que por via de um pedido de informação prévia afasta a insegurança, a incerteza e a confusão que o negócio pode enfermar. Dada a sua natureza vinculativa durante o prazo de um ano após a decisão favorável, cfr. art. 17.º n.º 3 do RJUE, a parte que alienou o único bem presente do negócio – o terreno – pode confiar que as frações autónomas que forem definidas na planta do projeto de arquitetura têm uma indubitável “carga” de certeza e segurança, protegidas legalmente, através do qual a câmara municipal participa ativamente na emissão do documento autárquico. E, contra isto, não é possível argumentar, que a contraparte só tem o prazo de um ano para erigir a construção, uma vez que, é permitido ao particular requerer ao presidente da câmara municipal

a prorrogação do prazo, nos termos do art. 17.º n.º 4 do RJUE. Em abono deste argumento, o entrevistado A, afirma que, na maioria das vezes, o interessado solicita a prorrogação do prazo de um ano inicialmente previsto e, a licença ou comunicação prévia, nunca são requeridas nesse período de tempo. Desta forma, é inegável afirmar que, a emissão deste tipo de documento, não é uma “simples” estatuição de autoridade, praticada por um sujeito de direito administrativo no uso de poderes jurídico-administrativos relativo a um caso concreto, destinado a produzir efeitos jurídicos (Oliveira 2018; Andrade, 2018) sendo os seus efeitos transversais, necessários para a formalização do negócio, uma vez que funciona como proteção da expectativa jurídica de uma das partes, que se depara com a impossibilidade jurídica e física de receber a sua prestação em virtude de se tratar de um bem futuro, assim como, é possível servir de base para a definição dos elementos descritivos do prédio, permitindo a sua determinação e especificação, através do extrato das informações nele constantes, servindo de base ao contrato de transmissão da propriedade sobre tais bens.

Sendo assim, é possível a publicidade registal de tal negócio jurídico, titulado por um contrato pelo qual se permuta um bem presente por um bem futuro, permitindo a compatibilização dos diversos preceitos legais aplicáveis ao caso em apreço, mediante a inscrição no registo como provisório por natureza, devendo constar da referida inscrição uma menção ou cláusula acessória, que permita identificar a natureza futura do bem adquirido, constante do pedido de informação prévia favorável que instrua o referido título aquisitivo da propriedade.

4. Conclusões, Limitações do Estudo e Futuras Linhas de Investigação

Uma vez ultimado o presente estudo, cumpre referir que, através da análise bibliográfica que se considera ser a mais consentânea com as áreas e as questões suscitadas, foi possível indagar que o valor probatório do documento autárquico, em particular, de um pedido de informação prévia cfr. art. 14.º do RJUE, não se esgota na emissão do correspondente ato administrativo, mas ao invés, conseguiu-se retirar valores com bastante influência na modelação e concretização de negócios jurídicos de índole particular.

No que ao presente problema interessa, o contrato de permuta de bens presentes por bens futuros coloca em causa determinados princípios e regras fundamentais com importantes implicações práticas no dia-a-dia de quem lida profissionalmente com a aprovação deste tipo de atos, a formalização deste negócio e, posteriormente, do seu registo. Atendendo a várias entidades, todas elas com um problema em comum perante este tipo, de saber em concreto, ou pelo menos, de saber qual a melhor orientação e interpretação a dar ao problema. Não obstante, em nenhuma situação se previu que, porventura, a solução poderia estar numa entidade externa ao negócio, sem ser parte ativa na relação jurídico-particular – a Autarquia Local – inclusive, o exemplo do entrevistado C, tendo formalizado um negócio nestes exatos termos, mas sem garantir um nível de segurança ao pretendido com a presente dissertação, pelo facto de nunca ter problematizado a questão do ponto de vista municipal e que poderia ter resultado num desfavor da sua posição jurídica no negócio, caso ele se inviabilizasse.

Sendo um negócio nulo, cfr. art. 280.º do CC por via da indeterminação do objeto da relação jurídica, ou até mesmo motivo de recusa do registo definitivo do negócio por ofender o princípio da especialidade dos direitos reais, foi possível concluir que um documento autárquico desta índole e com estas características, pode constituir a solução do ponto de vista da proteção da expectativa jurídica das partes, da confiança na concretização do negócio pela contraparte e da segurança do comércio jurídico imobiliário, porque permite aferir da viabilidade da constituição do regime da propriedade horizontal através da submissão de um projeto de arquitetura tão discriminado quanto possível num determinado prédio por quem não seja o seu legítimo proprietário, cfr. art. 14.º n.º 3 do RJUE, sendo que em caso de ser de sentido favorável constitui um verdadeiro ato administrativo que vincula a Administração na aprovação do mesmo projeto numa posterior licença de construção, cfr. art. 17.º n.º 1 do RJUE. Posteriormente, quando for requerida a licença de construção, já o será pelo legítimo proprietário do terreno na data, não quebrando desta forma o princípio da legitimação exigido em qualquer procedimento de controlo preventivo municipal (Carvalho 2012; Guerreiro, 2012; Jardim, 2015; Oliveira, 2018). Não obstante, seria inadequado assumir esta conclusão em termos absolutos, porque na larga maioria das vezes, depende sobretudo de quem faz a análise da situação na formalização e

posterior registo do negócio, dispondo estas entidades de “alguma margem discricionária” na sua apreciação e aplicação prática. Com efeito, reproduz-se uma expressão do entrevistado D de que “...é uma boa solução na medida em que *minora os riscos do negócio...*”, afirmando ainda o facto de as elevadas taxas praticadas pela Administração nestes tipos de procedimentos constitui um entrave, em detrimento da segurança jurídica.

Como limitações da presente investigação, note-se, em primeiro lugar, que a pesquisa bibliográfica realizada sobre o tema em questão apenas aborda a questão nos termos gerais do Direito sem nunca abordar o papel preponderante que a Administração pode ter, e portanto torna despiciente qualquer referência à importância das autarquias locais, procurando resolver o problema em termos jurídico-substantivos. Não é descurável qualquer tentativa neste sentido, até porque é um contrato tipicamente privado e ao qual a Administração Pública deve ser alheia, mas denota-se que todos os trabalhos sobre o tema são tendencialmente problemáticos em relação ao tema e não se propõem a encontrar soluções – quiçá, fora da dicotomia particular-particular.

Em segundo lugar mas não menos importante, outra limitação que o estudo enfrentou foi a mentalidade dos decisores políticos⁴⁸. Não se questiona o brio profissional dos profissionais envolvidos, até porque a última *ratio* dos procedimentos de controlo preventivo incide sobre a sua conformidade com os planos municipais ou intermunicipais de ordenamento do território ou planos especiais de ordenamento do território, nos termos do art. 20.º n.º 1 do RJUE, mas em todas as entrevistas realizadas, a primeira conclusão que retiravam do problema exposto era a de que a Autarquia Local não tinha poderes nem competência para apreciar o contrato em causa, porque, nas palavras do entrevistado B “... *apenas interessa a parte pública da coisa.*”. O sentido e a lógica do raciocínio da presente afirmação é compreensível, mas não deixa de constituir uma limitação à presente investigação porque se afastavam da principal linha de orientação que era proposto adotar – apreciar o valor que o documento autárquico pode assumir na concretização do contrato de permuta de bens presentes por bens futuros. Não raras vezes, atentam-se documentos públicos a serem parte instrumental em negócios de índole privada, v.g., a certificação camarária que é exigida na formalização da escritura pública de constituição do regime da propriedade horizontal, de que o edifício satisfaz os requisitos legais, cfr. art. 59.º do CN.

Como ultima limitação da investigação, pode-se concluir com certeza que o estudo da legislação correspondente, v.g., RJUE, CN, CRPredial e CC, necessita de ajustamentos mediante alterações legislativas tendentes a harmonizar as questões controvertidas que se prendem com o facto de serem discordantes entre si, como se tentou evidenciar nos subpontos 3.5 e 3.6.

⁴⁸ Com referência ao Presidente/Vereador e/ou técnico superior responsável pela área de urbanismo e planeamento do território do município.

Por fim, como futuras linhas de investigação, é consensual a opinião do entrevistado D, de que “...é um bom mecanismo para o regime de reabilitação urbana porque se coaduna com as políticas públicas de colmatação urbanística e de queda demográfica...”.

Neste sentido, afirma Oliveira (2018), durante anos a reabilitação urbana apresentou-se como uma solução pouco atrativa para os proprietários de imóveis, dado que, o processo tendente à operacionalização de uma operação de requalificação urbana era demasiado complexo e burocrático e, não obstante, na maior parte das vezes, financeiramente mais elevado do que uma construção nova. Esta forma de encarar o mercado imobiliário praticada durante um largo período de tempo conduziu à irracional propagação pelo território nacional de infraestruturas urbanísticas que atualmente permanecem subaproveitadas, com custos manutenção elevados à custa do erário público português.

Desta forma, a realidade retratada teve o condão de trazer à reflexão a necessidade de se instituir uma nova lógica de ocupação urbanística do território e um novo e distinto *paradigma de gestão territorial* que contrarie aqueles fenómenos de expansão. Trata-se de um paradigma de *contenção*, em que as necessidades urbanísticas são satisfeitas, por um lado, com a mobilização dos solos expetante dentro dos perímetros urbanos (nos quais devem ser concretizados projetos que considerem de forma global e integrada com vista à sua colmatação), e, por outro lado, com a utilização do edificado existente, precedida da sua requalificação e revitalização, bem como dos espaços públicos que os servem – um urbanismo de *reabilitação urbana*. (Oliveira, 2018, p.393).

Nesta continuidade, segundo o art. 2.º n.º 1 al. j) do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que estabeleceu o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU) como “a forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios.”.

Em abono deste argumento, refere o preâmbulo do RJRU, que a reabilitação urbana assume componente indispensável da política das cidades, na medida em que nela convergem os objetivos de requalificação das cidades, em particular das suas áreas mais degradadas.

O citado RJRU estrutura a intervenção da reabilitação em torno do conceito **de área de reabilitação urbana**, i.e., a delimitação feita pelo município para determinar a parcela territorial que justifica a intervenção e de **operação de reabilitação urbana**, i.e., correspondente à estruturação concreta das intervenções a efetuar no interior da respetiva área de reabilitação urbana. Do exposto, cumpre salientar que, as realizações de operações de reabilitação urbana podem ser enquadradas, de forma *simples* ou de forma *sistemática*. A opção por uma operação de reabilitação urbanística simples caracteriza-se por ser uma intervenção menos complexa e

surge em situações de necessidade, maioritariamente, edifício a edifício, enquanto que a opção por uma operação de reabilitação urbanística sistemática, correspondem a áreas necessitadas de uma intervenção mais profunda e complexa, incluindo até operações de reestruturação da propriedade como seja o emparcelamento de prédios e criação de espaços verdes e equipamentos ou infraestruturas que antes não existiam, cfr. art. 35.º do RJRU. Desta forma, as operações urbanísticas referidas incidem sobre uma determinada delimitação territorial, em particular sobre espaços urbanos com edifícios e infraestruturas obsoletas e degradadas, cfr. art. 12.º do RJRU, constituindo o primeiro passo do processo a identificação dos concretos limites físicos da área a sujeitar à operação de reabilitação urbana, cfr. art. 7.º n.º 3 e art. 13.º do RJRU, denominada por **área de reabilitação urbana** (consultar **Anexo III**).

Paralelamente, e sem prejuízo da possibilidade admitida de aprovar previamente uma dada área territorial que vai ser qualificada como *área de reabilitação urbana*⁴⁹, torna-se necessário que seja aprovada a operação de reabilitação urbana que vai ocorrer no seu interior com os respetivos instrumentos de programação, i.e., a programação da respetiva execução e não definir uma estratégia (Oliveira, 2018). No caso de ser uma *operação de reabilitação urbanística simples* são orientadas por uma estratégia de reabilitação urbana, que visa, entre outros, estabelecer o prazo de execução da operação de reabilitação urbana, definir as prioridades e os objetivos a prosseguir na execução da operação de reabilitação urbana e explicitar as condições de aplicação dos instrumentos de execução de reabilitação urbana previstos, cfr. art. 30.º n.º1 e n.º 2 al. b) al. c) e al. f) do RJRU, e no caso de ser uma *operação de reabilitação urbana sistemática* é orientada por um programa estratégico de reabilitação urbana, este, por sua vez, pré-determina o modelo de gestão da área de reabilitação urbana e de execução da respetiva operação de reabilitação urbana, cfr. art. 35.º al. e) do RJRU.

A ideia conceitual que se pode retirar do que ficou dito, é que para admitirmos falar numa concreta operação de reabilitação urbana não basta que seja delimitada a *área de reabilitação urbana*, mas também que seja definida a respetiva execução da operação, cfr. art. 16.º do RJRU. Desta forma, constituem as “exigências” para que uma concreta reabilitação urbanística possa ser aprovada, por via de plano de pormenor ou por instrumento próprio, cfr. art. 16.º do RJRU.

Neste sentido, no que respeita à sua execução, uma das modalidades de execução da operação de reabilitação urbana, dependendo do tipo de operação de reabilitação urbanística e da forma como foi aprovada, é por iniciativa dos particulares, cfr. art. 11.º do RJUE.

Em suma, uma futura linha de investigação, radica na análise do impacto e grau de utilidade que um pedido de informação prévia pode assumir neste “novo” instituto. Visto que um dos instrumentos de execução de operações de reabilitação urbana são as operações urbanísticas

⁴⁹ No caso de o programa de execução que vai incidir sobre a área delimitada não for aprovado no prazo de 3 anos, faz caducar a *área de reabilitação urbana*, cfr. art. 15.º do RJRU.

do RJUE – licenciamentos, comunicações prévias e autorizações de utilização, cfr. art. 45.º do RJRU -, embora com algumas especificidades⁵⁰. A título exemplificativo, o art. 9.º do Regulamento do Plano de Pormenor para a Zona História de Bragança I (PPZHB I), exige para apresentação de qualquer processo de obras referente à área de intervenção do PPZHB I, um pedido de informação prévia que se pronuncie sobre a sua viabilidade e onde têm constar os seguintes elementos instrutórios:

- 1) Relatório expondo detalhadamente as intenções da pretensão, para além da descrição da situação atual;
- 2) Planta de localização, assinalada sobre o levantamento aerofotogramétrico existente, à escala de 1:1000, com particular referência ao objeto da pretensão, indicação dos limites da parcela e indicação dos respetivos confrontantes;
- 3) Documentação fotográfica, a cores, da parcela, com particular incidência sobre o local da pretensão, não obstante a devida informação do seu enquadramento urbanístico.

Nesta perspetiva, a par do dever de reabilitação dos edifícios dos respetivos proprietários nos termos do art. 6.º do RJRU, não é de afirmar a utilidade do pedido de informação prévia como forma de avaliar os parâmetros, limites e condições, em particular, de obras de edificação sobre um edifício degradado? Impõe-se a análise.

⁵⁰ Entre outras, cfr. art. 49.º n.º 1 do RJRU.

Lista de Referências

- Aaker, A., Kumar, V. & Day, S. (2004). *Pesquisa de Marketing* (1ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra (2018, 9 de janeiro). *Processo n.º 8470/15.6T8CBR.C1*. Recuperado de <http://www.dgsi.pt>
- Andrade, J. C. (2018). *Lições de direito administrativo* (5ª ed.). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Araújo, A. (2000). *Prática notarial*. Coimbra: Almedina.
- Botelho, J. (2015). *Propriedade horizontal (studia jurisprudentia)*. Vila Nova de Famalicão: Nova Causa.
- Câmara Municipal de Bragança (s.d.). *Regulamento do plano de pormenor para a zona história de bragança I*. Recuperado de <https://www.cmbraganca.pt>.
- Câmara Municipal de Bragança (s.d.). *Tabela de taxas e outras receitas municipais*. Recuperado de <https://www.cmbraganca.pt>.
- Câmara Municipal de Chaves (s.d.). *Tabela de taxas de urbanismo*. Recuperado de <https://www.chaves.pt>.
- Câmara Municipal de Mirandela (s.d.). *Tabela de taxas*. Recuperado de <https://www.cm-mirandela.pt>.
- Câmara Municipal de Vila Real (s.d.). *Regulamento de taxas e licenças*. Recuperado de <https://www.cmvilareal.pt>.
- Carvalho, O. (2012). *Direito das coisas – do direito das coisas em geral* (2ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Conselho técnico dos registos e notariado (2000, junho). *Proc. nº 173/99 dsj-ct - Contrato de permuta de lote de terreno (bem presente) por fracções autónomas do edifício a construir. - A constituição prévia da propriedade horizontal, como requisito de admissibilidade legal do negócio com eficácia real - consequências da falta desse requisito - recusa do registo de aquisição*. Recuperado de <https://www.irn.mj.pt>
- Conselho técnico dos registos e notariado (2003, abril). *Proc. nº r.p. 173/1999 dsj-ct - Permuta de lotes de terreno por «fracções autónomas» do edifício a construir - (in)admissibilidade do registo de aquisição do terreno (bem presente) independentemente da submissão do edifício (bem futuro) ao regime da propriedade horizontal*. Recuperado de <https://www.irn.mj.pt>
- Coutinho, C. (2010). *Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas: teoria e prática*. Coimbra: Almedina.

- Creswell, J. (2013). *Qualitative, quantitative and mixed methods approaches* (4ªed.). California: SAGE publications.
- Decreto-Lei n.º 116/2008 (2008, 4 de julho). *Adopta medidas de simplificação, desmaterialização e eliminação de atos e procedimentos no âmbito do registo predial e atos conexos*. Diário da República, Série I de 2008-07-04.
- Decreto-Lei n.º 136/2014 (2014, 9 de setembro). *Procede à décima terceira alteração ao decreto-lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação*. Diário da República, Série I de 2014-09-09, 4809-4860.
- Decreto-Lei n.º 207/95 (1995, 14 de agosto). *Código do notariado*. Diário da República, Série I de 1995-08-14, 5047-5080.
- Decreto-Lei n.º 287/2003 (2003, 12 de novembro). *Código do imposto municipal sobre imóveis*. Diário da República, série 262/2003, Série I-A de 2003-11-12, 7568 – 7647.
- Decreto-Lei n.º 307/2009 (2009, 23 de outubro). *Regime jurídico da reabilitação urbana*. Diário da República n.º 206/2009, Série I de 2009-10-23, 7956 – 7975.
- Decreto-Lei n.º 47344/66. (1966, 25 de novembro). *Código civil*. Diário do Governo n.º 274/1966, Diário da República, Série I de 1966-11-25, 1883-2086.
- Decreto-Lei n.º 7/2015 (2015, 07 de janeiro). *Código do procedimento administrativo*. Diário da República, Série I de 2015-01-07, 50-87.
- Decreto-Lei nº 224/84 (1984, 6 de julho). *Código do registo predial*. Diário da República, Série I de 1984-07-06.
- Decreto-Lei nº 555/99 (1999, 16 de dezembro). *Regime jurídico da urbanização e edificação*. Diário da República, série I-A de 1999-12-16, 8912 - 8942.
- Ferreirinha, F. N. (2016). *Manual de direito notarial*. Coimbra: Almedina.
- Fortin, M. (2009). *Fundamentos e etapas do processo de investigação*. Loures: Lusodidacta.
- Fraga, C., & Moreira, A. (2016). *Direitos reais*. Coimbra: Almedina.
- Guerreiro, J. A. (2012). *O contrato de permuta: sua formalização e registo*. *Revista jurídica*, 15, 121-130.
- Instituto dos Registos e Notariado (2007). *Permuta de bens presentes por bens futuros. Registo de aquisição das fracções autónomas de edifício em construção. Exigibilidade da correspondente licença de utilização. Possibilidade da sua substituição pela licença de construção*. Recuperado de <http://www.irm.mj.pt>.
- Instituto Nacional de Estatística (s.d.). *Estatísticas*. Recuperado de <https://www.ine.pt>.
- Jardim, M. (2015). *Escritos de direito notarial e direito registal*. Coimbra: Almedina.

- Justo, A. S. (2017). *Direitos reais*. Coimbra: Almedina.
- Lei n.º 75/2013 (2013, 12 de setembro). *Regime jurídico das autarquias locais*. Diário da República n.º 176/2013, Série I de 2013-09-12, 5688 – 5724.
- Lopes, J. S. (2018). *Direito dos registos e do notariado* (9ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Nunes, A. A. (2007) *A produção mercado e preços*. Coimbra: Serviços de Ação Social da U.C. – serviço de textos.
- Oliveira, F. P. (2017). *Escritos práticos de direito do urbanismo*. Coimbra: Edições almedina, S.A.
- Oliveira, F. P. (2018). *Direito do urbanismo. Do planeamento à gestão* (3ª ed.). Braga: Associação de estudos de direito regional e local.
- Oliveira, F., P. (2008). “*Que direitos me dás, que direitos me recusas? Reflexões em torno da questão da impugnabilidade de informações prévias desfavoráveis*”. *RevCEDOUA*, n.º 20 (2.07), 140-160.
- Patton, M. (2002). *Qualitative evaluation and research methods*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Pinto, C. A. (2012). *Teoria geral do direito civil* (4ª ed.). Coimbra: Almedina.
- PORDATA (s.d.). *Municípios*. Recuperado de <https://www.pordata.pt>.
- Portaria n.º 113/2015 (2015, 22 de abril). *Identifica os elementos instrutórios dos procedimentos previstos no regime jurídico da urbanização e edificação e revoga a portaria n.º 232/2008, de 11 de março*. Diário da República n.º 78/2015, Série I de 2015-04-22, 2013 – 2024.
- Portaria n.º 216-A/2008 (2008, 3 de março). *Sistema informático-tramitação dos procedimentos de controlo prévio-operações urbanísticas*. Diário da República n.º 44/2008, 1º Suplemento, Série I de 2008-03-03, 1372-(2) a 1372-(3).
- Strauss, A. & Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Varela, J. (2017). *Das obrigações em geral* – vol. I. Coimbra: Almedina.

Anexo I – Requerimento de Pedido de Informação Prévia



Departamento de Administração Geral e Financeira | Unidade de Administração Geral
Balcão Único

Forte S. João de Deus | 5300-263 Bragança

Tlf 273304200 | Fax 273304299

www.cm-braganca.pt | dadmin@cm-braganca.pt

ELEMENTOS INSTRUTÓRIOS

Elementos comuns aos procedimentos de controlo prévio

- Certidão da descrição e de todas as inscrições em vigor emitida pela conservatória do registo predial referente ao prédio ou prédios abrangidos, ou indicação do código de acesso à certidão permanente do registo predial; quando omissos, a respetiva certidão negativa do registo predial, acompanhada da caderneta predial onde constem os correspondentes artigos matriciais.
- Delimitação da área objeto da operação e sua área de enquadramento em planta de localização fornecida pela câmara municipal ou planta de localização à escala 1:1.000, com indicação das coordenadas geográficas dos limites da área da operação urbanística, no sistema de coordenadas geográficas utilizado pelo município.
- Levantamento topográfico, sempre que haja alteração da topografia ou da implantação das construções, à escala de 1:200, ou de 1:500 no caso de loteamentos, devidamente cotado, que identifique o prédio e a respetiva área, assim como o espaço público envolvente (vias, passeios, estacionamento, árvores e infraestruturas ou instalações aí localizadas, incluindo postes, tampas, sinalização e mobiliário urbano).
- Planta de implantação, desenhada sobre o levantamento topográfico, quando este for exigível, indicando a construção e as áreas impermeabilizadas e os respetivos materiais e, quando houver alterações na via pública, planta dessas alterações.
- Memória descritiva contendo:
 - a) Área objeto do pedido;
 - b) Caracterização da operação urbanística;
 - c) Enquadramento da pretensão nos planos territoriais aplicáveis;
 - d) Justificação das opções técnicas e da integração urbana e paisagística da operação;
 - e) Indicação das condicionantes para um adequado relacionamento formal e funcional com a envolvente, incluindo com a via pública e as infraestruturas ou equipamentos aí existentes;
 - f) Programa de utilização das edificações, quando for o caso, incluindo a área a afetar aos diversos usos;
 - g) Áreas destinadas a infraestruturas, equipamentos, espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva e respetivos arranjos, quando estejam previstos;
 - h) Quadro sinóptico identificando a superfície total do terreno objeto da operação e, em função da operação urbanística em causa, a área total de implantação, a área de implantação do edifício, a área total de construção, a área de construção do edifício, o número de pisos, a altura da fachada, as áreas a afetar aos usos pretendidos e as áreas de cedência, assim como a demonstração do cumprimento de outros parâmetros constantes de normas legais e regulamentares aplicáveis.
 - i) Quando se trate de operações de loteamento:
 - (i) Número de lotes e respetivas áreas, bem como as áreas e os condicionamentos relativos à implantação dos edifícios e construções anexas;
 - (ii) Área de construção e volumetria dos edifícios, número de pisos e de fogos de cada um dos lotes, com especificação dos fogos destinados a habitações a custos controlados, quando previstos, e com indicação dos índices urbanísticos adotados, nomeadamente a distribuição percentual das diferentes ocupações propostas para o solo, os índices de implantação e de construção e a densidade habitacional, quando for o caso;
 - (iii) Redes de infraestruturas e sobrecarga que a pretensão pode implicar, no caso de operações de loteamento em área não abrangida por plano de pormenor;
 - (iv) Solução adotada para o funcionamento das redes de abastecimento de água, de energia elétrica, de saneamento, de gás e de telecomunicações e suas ligações às redes gerais, quando for o caso;
 - (v) Estrutura viária adotada, especificando as áreas destinadas às vias, acessos e estacionamento de veículos, incluindo as previstas em cave, quando for o caso.



**Elementos específicos da Informação Prévia
(requerida nos termos do nº 2 do artigo 14º do RJUE)**

OBJECTO DO PEDIDO: No caso de obras de edificação:

- Requerimento (PO.01-IM.1.57.00)
- Quando a edificação esteja abrangida por operação de loteamento, indicação do respetivo procedimento administrativo
- Projeto de arquitetura, incluindo plantas à escala de 1:500 ou superior, definindo a volumetria, alinhamento, altura da fachada e implantação da edificação, dos muros de vedação e das construções anexas
- Planta das infraestruturas locais e ligação às infraestruturas gerais
- Planta com a definição das áreas de cedência destinadas à implantação de espaços verdes, equipamentos de utilização coletiva e infraestruturas viárias, acompanhada de quadros com as medições das áreas respetivas, exceto se não houver lugar a cedências para esses fins
- Fotografias do imóvel sempre que se trate de obras de alteração, reconstrução, ampliação ou existam edificações adjacentes
- Indicação da localização e dimensionamento das construções anexas, incluindo alçados a uma escala de 1:500 ou superior, para os efeitos previstos na alínea d) do n.º 4 do artigo 4.º do RJUE
- Termo de responsabilidade de técnico legalmente habilitado a subscrever projetos que ateste que a execução das obras de urbanização se conforma com o disposto no Regulamento Geral do Ruído, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro
- Plano de acessibilidades que apresente a rede de espaços e equipamentos acessíveis, acompanhado do termo de responsabilidade do seu autor que ateste que a execução da operação se conforma com o Decreto - Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto, desde que inclua tipologias do seu artigo 2.º

Nota: Assinalar na coluna os elementos apresentados com o requerimento. Os elementos em falta deverão ser mencionados no comprovativo de apresentação de documentos, disponível na aplicação OBP.

Recebi original e conferi os documentos

Data: ____/____/____

O funcionário do Atendimento

Anexo II – Declaração de Propriedade Horizontal



EXMO. SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CHAVES

CERTIDÃO – CONSTITUIÇÃO DE PROPRIEDADE HORIZONTAL				
REQUERENTE				
Nome				
Morada				
Freguesia		Código Postal		
N.º Ident. Fiscal		N.º B.I./C.C.	Válido até	
Telefone		Telemóvel	Fax	
E-mail				
Autorizo o envio de notificações por: <input type="checkbox"/> SMS <input type="checkbox"/> Correio eletrónico				
Na qualidade	<input type="checkbox"/> Proprietário	<input type="checkbox"/> Usufrutuário	<input type="checkbox"/> Locatário	<input type="checkbox"/> Superficiário <input type="checkbox"/> Outro
REPRESENTANTE				
Nome				
N.º Ident. Fiscal		N.º B.I./C.C.	Válido até	
Na qualidade	<input type="checkbox"/> Mandatário	<input type="checkbox"/> Sócio-gerente	<input type="checkbox"/> Administrador	<input type="checkbox"/> Outro
PEDIDO				
Ao abrigo do disposto no artigo 66.º, do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, e ulteriores alterações e no artigo 18.º do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação, vem requerer a V. Exa. a emissão de certidão comprovativa que o edifício, abaixo identificado, satisfaz os requisitos legais para poder ser constituído em regime de propriedade horizontal:				
Local				N.º
Freguesia		Área total (m ²)		
ANTECEDENTES				
<input type="checkbox"/> Não existem antecedentes processuais na Câmara Municipal de Chaves para o local em questão				
<input type="checkbox"/> Pedido de Informação Prévia – Registo de entrada CMC			Processo N.º	
<input type="checkbox"/> Alvará/Comunicação Prévia de Loteamento			Processo N.º	
<input type="checkbox"/> Licença/Autorização/Comunicação Prévia de Construção			Processo N.º	
<input type="checkbox"/> Outro			Processo N.º	

DOCUMENTOS INSTRUTÓRIOS

O seu pedido deve ser instruído com os elementos abaixo indicados. Assinale com uma cruz (X) os documentos que junta ao seu processo.

1. CD devidamente acondicionado, com peças escritas e desenhadas de acordo com o regulamento municipal.
2. DECLARAÇÃO DE RESPONSABILIDADE de técnico devidamente qualificado, assumindo inteira responsabilidade pela elaboração do relatório de propriedade horizontal e da sua conformidade com a alínea b), do n.º 3, do artigo 9.º do Regulamento do PDM.
3. RELATÓRIO DE PROPRIEDADE HORIZONTAL com a descrição sumária do prédio e indicação do número de frações autónomas, designadas pelas respetivas letras maiúsculas. Cada fração autónoma deve discriminar o piso, o seu destino, o número de polícia pelo qual se processa o acesso à fração (quando exista), a designação dos aposentos, incluindo varandas e ou terraços se os houver, garagens e arrumos, a indicação de áreas cobertas e descobertas e da percentagem ou permilagem da fração relativamente ao valor total do prédio. Deverá ainda conter a descrição de zonas comuns a determinado grupo de frações e das zonas comuns relativamente a todas as frações e os números de polícia pelos quais se processa o seu acesso, quando esses números existam.
4. PEÇAS DESENHADAS com a designação de todas as frações autónomas pela letra maiúscula respetiva e com a delimitação de cada fração e das zonas comuns em cores diferentes.
5. OUTROS ELEMENTOS que o requerente pretenda apresentar:
- 5.1 _____
- 5.2 _____
- 5.3 _____

Tratamento de dados pessoais

O Município de Chaves, responsável pelo tratamento dos dados deste documento, e eventuais anexos, informa que:

- a) Contacto do Encarregado de Proteção de Dados epd@chaves.pt;
- b) A finalidade do tratamento dos dados pessoais é a expressa no presente documento e eventuais anexos.
- c) O fundamento legal desse tratamento é o fornecimento de bens e/ou prestação de serviços, e o cumprimento das obrigações contratuais e legais daí decorrentes na prossecução do interesse público e exercício de autoridade pública.
- d) Os dados serão tratados por entidades terceiras/subcontratantes apenas por força de disposição legal ou por estrita necessidade da efetivação das finalidades referidas.
- e) Os dados pessoais recolhidos, serão somente conservados pelo tempo estritamente necessário ou cumprimento de prazo fixado por Lei.
- f) O titular dos dados pode exercer os direitos previstos no referido RGPD, designadamente o direito de informação, de acesso, de retificação, de apagamento, de limitação do tratamento, de portabilidade, de oposição e de reclamação para autoridade de controlo - Comissão Nacional de Proteção de dados - e-mail: geral@cnpd.pt, sem prejuízo das finalidades e prazos de conservação acima referidos;
- g) A comunicação dos dados pessoais recolhidos constitui, requisito de cumprimento da finalidade indicada, e/ou obrigação legal e contratual, pelo que o titular está obrigado a fornecê-los e a atualizá-los.

O subscritor, sob compromisso de honra e estando consciente de incorrer em eventual responsabilidade penal caso preste falsas declarações, declara que os dados constantes do presente requerimento correspondem à verdade.

PEDE DEFERIMENTO

Assinatura		Data	-	-
------------	--	------	---	---

O Técnico de Atendimento procede à **verificação do processo**, aconselhando o requerente a não efetuar a entrega sem que o mesmo seja devidamente instruído.

NOTAS

O Técnico de Atendimento		Data		
--------------------------	--	------	--	--

Anexo III – Área de Reabilitação Urbana



APÊNDICE I - Guião da Entrevista



Guião de Entrevistas Individuais

(dirigidas aos decisores políticos (Presidente/Vereador) e/ou técnico superior responsável pela área de urbanismo e planeamento do território do município)

Data: **Horas (início-fim): às**

Designação do município:

Identificação e cargo do entrevistado:

Nota prévia: Inserção do entrevistado na temática de investigação e exploração do tema para a disponibilização de informação útil em que são definidos tópicos e o entrevistado tem liberdade para comentar e aprofundar o tópico em análise.

1.ª Temática

- Loteamentos

Questões:

1. Requisitos que o alvará de loteamento por iniciativa particular tem de preencher, segundo o disposto na Portaria n.º 113/2015 de 22 de abril de 2015.
2. Similaridade de requisitos por iniciativa pública.

Apontamentos:

2.ª Temática

- Propriedade horizontal

Questões:

1. Requisitos e implicações práticas que o departamento responsável da Autarquia Local exige para aprovar a submissão do edifício ao regime da propriedade horizontal segundo o Regulamento Geral da Edificação Urbana e o Código Civil.
2. Viabilidade de constituição do regime da propriedade horizontal antes de adquirir o prédio. Caso de resposta negativa, que soluções propõe a nível autárquico?

Apontamentos:

3.ª Temática

- A permuta de bens presentes por bens futuros

Questão:

1. Frequência e dados estatísticos deste tipo de negócios no município.
2. Taxas
3. Principais problemas que este negócio acarreta para o município.

Apontamentos: