Título: SISTEMA DE INDÚSTRIA RESPONSÁVEL. REGIME JURÍDICO DA URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO. AUTORIZAÇÃO DE UTILIZAÇÃO PARA ESTABELECIMENTO DE BEBIDAS. COMPATIBILIDADE COM USO INDUSTRIAL - ESTABELECIMENTO DE TIPO 3.

Data: 31-10-2018 **Parecer N.º:** DAJ-PROC. 106/2018

Informação N.º: I03951-2018

Solicitou o Município de ..... a esta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional a emissão de parecer jurídico sobre o assunto acima mencionado, pelo que, atento o que nos foi superiormente determinado, cumpre à Divisão de Apoio Jurídico agir em conformidade.

Informando:
1. O Sistema da Indústria Responsável (SIR), foi aprovado pelo Decreto-Lei nº 169/2012, de 1 de agosto,(1) e estabelece os procedimentos necessários ao acesso e exercício da atividade industrial.
Dele se transcrevem as seguintes disposições, pela sua relevância para a questão:

Artigo 1.º
Objeto e âmbito de aplicação
1 - O Sistema da Indústria Responsável (SIR) estabelece os procedimentos necessários ao acesso e exercício da atividade industrial, à instalação e exploração de Zonas Empresariais Responsáveis (ZER), bem como o processo de acreditação de entidades no âmbito deste sistema, no quadro da aplicação dos seguintes regimes jurídicos ou procedimentos:
a) Licenciamento Único Ambiental, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 75/2015, de 11 de maio, no âmbito dos seguintes regimes:
i) Regime jurídico de avaliação de impacte ambiental (RJAIA), tratando-se de procedimento de avaliação de impacte ambiental (AIA) relativo a projeto de execução que vise a emissão de declaração de impacte ambiental (DIA) em fase de projeto de execução ou a emissão de decisão de conformidade ambiental do projeto de execução com DIA emitida em fase de anteprojeto ou estudo prévio;
ii) Regime das emissões industriais (REI), aplicável à prevenção e ao controlo integrados da poluição, bem como às regras destinadas a evitar ou reduzir as emissões para o ar, água ou solo e a produção de resíduos;
iii) Regime jurídico de prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas (RPAG);
iv) Regime geral da gestão de resíduos;
v) Regime jurídico de utilização de recursos hídricos;
vi) Regime do comércio europeu de licenças de emissão de gases com efeitos de estufa (CELE);
vii) Regime da prevenção e controlo das emissões de poluentes para o ar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 39/2018, de 11 de junho.
b) Regime jurídico respeitante à saúde e segurança no trabalho;
c) Regime jurídico relativo à exploração de atividade agroalimentar que utilize matéria-prima de origem animal não transformada, de atividade que envolva a manipulação de subprodutos de origem animal, ou de atividade de fabrico de alimentos para animais;
d) Procedimentos relativos aos projetos de eletricidade e de produção de energia térmica;
e) Regime de instalação, funcionamento, reparação e alteração de equipamentos sob pressão.
2 - O SIR tem como objetivos:
a) Prevenir os riscos e inconvenientes resultantes da exploração dos estabelecimentos industriais, com vista a salvaguardar a saúde pública e a dos trabalhadores, a segurança de pessoas e bens, a segurança e saúde nos locais de trabalho, a qualidade do ambiente e um correto ordenamento do território, num quadro de desenvolvimento sustentável e de responsabilidade social das empresas;
b) Promover a simplificação e desburocratização dos atos e procedimentos da Administração Pública necessários à aplicação dos regimes jurídicos referidos no número anterior, tendo em vista contribuir para dinamização e competitividade da indústria nacional, num quadro de políticas de desenvolvimento económico sustentável.
3 - O SIR aplica-se às atividades industriais a que se refere o anexo i ao SIR, do qual faz parte integrante, com exclusão das secções acessórias de estabelecimentos de comércio e de restauração ou de bebidas destinadas à

realização de atividades industriais, às quais é aplicável, para todos os efeitos legais, o regime de acesso e exercício da atividade que rege estes estabelecimentos, nos termos e com os limites aí previstos.

Artigo 11.º
Tipologias dos estabelecimentos industriais
1 - Os estabelecimentos industriais classificam-se, em função do grau de risco potencial inerente à sua exploração, para a pessoa humana e para o ambiente, em três tipos.
2 - São incluídos no tipo 1 os estabelecimentos cujos projetos de instalações industriais se encontrem abrangidos por, pelo menos, um dos seguintes regimes jurídicos ou circunstâncias:
a) Regime jurídico de avaliação de impacte ambiental (RJAIA);
b) Regime jurídico da prevenção e controlo integrado de poluição (RJPCIP), a que se refere o capítulo ii do Regime das Emissões Industriais (REI);
c) Regime jurídico de prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas (RPAG);
d) Realização de operação de gestão de resíduos que careça de vistoria prévia ao início da
exploração, à luz do regime de prevenção, produção e gestão de resíduos;
e) Exploração de atividade agroalimentar que utilize matéria-prima de origem animal não transformada, de atividade que envolva a manipulação de subprodutos de origem animal ou de atividade de fabrico de alimentos para animais que careça de atribuição de número de controlo veterinário ou de número de identificação individual, nos termos da legislação aplicável.
3 - São incluídos no tipo 2 os estabelecimentos industriais não incluídos no tipo 1, desde que abrangidos por pelo menos um dos seguintes regimes jurídicos ou circunstâncias:
a) (Revogada.)
b) (Revogada.)
c) (Revogada.)
d) Regime do comércio europeu de licenças de emissão de gases com efeitos de estufa (CELE);
e) Necessidade de obtenção de alvará para realização de operação de gestão de resíduos que dispense vistoria prévia, nos termos do regime geral de gestão de resíduos, com exceção dos estabelecimentos identificados pela parte 2-A do anexo i ao SIR, ainda que localizados em edifício cujo alvará admita comércio ou serviços, na condição de realizarem operações de valorização de resíduos não perigosos.
4 - São incluídos no tipo 3 os estabelecimentos industriais não abrangidos pelos tipos 1 e 2.
5 - Sempre que num estabelecimento industrial se verifiquem circunstâncias a que correspondam tipos diferentes, o estabelecimento é incluído no tipo mais exigente.
6 - A alteração superveniente de alguma das circunstâncias previstas no n.º 3, que determine a inclusão do estabelecimento industrial como tipo 2 só determina um novo processo de licenciamento quando as mesmas perdurarem por um período superior a seis meses.

Artigo 12.º
Regimes procedimentais para instalação e exploração de estabelecimento industrial
A instalação e a exploração de estabelecimento industrial ficam sujeitas aos seguintes procedimentos:
a) Procedimento com vistoria prévia, para os estabelecimentos industriais incluídos no tipo 1;
b) Procedimento sem vistoria prévia, para os estabelecimentos industriais incluídos no tipo 2;
c) Mera comunicação prévia, para os estabelecimentos industriais incluídos no tipo 3.

Artigo 17.º
Articulação com o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
1 - As operações urbanísticas a realizar para instalação de estabelecimentos industriais regem-se pelo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), sem prejuízo do disposto nos números seguintes e no artigo seguinte.
2 - Tratando-se de estabelecimento industrial do tipo 1 ou do tipo 2 cuja instalação ou alteração envolva a realização de operação urbanística de urbanização ou de edificação sujeita a controlo prévio nos termos do RJUE, o título digital de instalação ou de instalação e exploração, conforme aplicável, não pode ser emitido sem que sejam apresentados os seguintes elementos:
a) Aprovação do projeto de arquitetura; ou
b) Informação prévia favorável, requerida nos termos do n.º 2 do artigo 14.º do RJUE.
3 - Os elementos referidos no número anterior devem ser apresentados aquando do pedido do título digital de

instalação ou de instalação e exploração, sem prejuízo de o requerente poder apresentar declaração de que opta por diferir a respetiva entrega até ao final do prazo de emissão do referido título.
4 - Caso o requerente não apresente os elementos a que se refere o n.º 2 até ao final do prazo para emissão do título digital de instalação ou de instalação e exploração, é o mesmo notificado para apresentar os elementos em falta até um prazo máximo de seis meses, sob pena de o procedimento vir a ser declarado deserto, nos termos do disposto no artigo 132.º do Código do Procedimento Administrativo.
5 - Tratando-se de estabelecimento industrial de tipo 3 cuja instalação, ampliação ou alteração envolva a realização de operação urbanística sujeita a controlo prévio, deve ser obtida autorização de utilização ou certidão comprovativa do respetivo deferimento tácito antes de ser apresentada a mera comunicação prévia ao abrigo do SIR.
6 - Sempre que se aplique o RPAG, a consulta de entidades da administração central que se devam pronunciar em razão da localização é efetuada no âmbito deste regime.
7 - Sempre que a instalação ou alteração do estabelecimento industrial se insira numa área licenciada ou concessionada para a exploração de recursos geológicos e o mesmo esteja relacionado com tal exploração, não há lugar à aprovação da localização, sem prejuízo do cumprimento das normas de planeamento territorial e do regime das servidões administrativas e restrições de utilidade pública.

Artigo 18.º
Equilíbrio urbano e ambiental
1 - O início da exploração do estabelecimento industrial de tipo 1, 2 ou 3 que envolva a realização de uma operação urbanística sujeita a controlo prévio, depende da prévia emissão pela câmara municipal territorialmente competente de título de autorização de utilização ou de certidão comprovativa do respetivo deferimento tácito.
2 - Não pode ser emitido o alvará de licença ou apresentada a comunicação prévia, de operação urbanística que preveja o uso industrial, sem que seja emitido o título digital de instalação ou de instalação e exploração, consoante for aplicável.
3 - Quando verifique a inexistência de impacte relevante no equilíbrio urbano e ambiental, pode a câmara municipal territorialmente competente declarar compatível com uso industrial o alvará de autorização de utilização de edifício ou sua fração autónoma destinado:
a) Ao uso de comércio, serviços ou armazenagem, no caso de se tratar de estabelecimento industrial a que se refere a parte 2-B do anexo i ao SIR;
b) Ao uso de habitação, no caso de se tratar de estabelecimento abrangido pela parte 2-A do anexo i ao SIR.
4 - O procedimento para a obtenção da declaração de compatibilidade referida no número anterior rege-se, com as necessárias adaptações, pelo regime procedimental aplicável à autorização de utilização de edifícios as suas frações constante do RJUE, sendo tal declaração, quando favorável, inscrita, por simples averbamento, no título de autorização de utilização já existente.

Artigo 33.º
Procedimento de mera comunicação prévia
1 - A exploração de estabelecimento industrial de tipo 3 está sujeita ao regime de mera comunicação prévia, sem prejuízo de o interessado poder optar pela sujeição ao procedimento aplicável aos estabelecimentos de tipo 2, com vista à obtenção, de forma integrada, dos títulos necessários à exploração do estabelecimento industrial.
2 - Para os efeitos previstos na parte final do número anterior, deve o interessado manifestar, no «Balcão do empreendedor», a opção referida e identificar no formulário correspondente as entidades a consultar para efeitos de obtenção dos títulos aplicáveis, cumprindo-se o disposto na secção iii do presente capítulo.
3 - O procedimento de mera comunicação prévia consiste na inserção, no «Balcão do empreendedor», dos dados necessários à caracterização do estabelecimento industrial e respetiva atividade, bem como do título de utilização de recursos hídricos e do título de emissões para o ar inscritos no TUA, quando legalmente exigível, acompanhado de aceitação de termo de responsabilidade do cumprimento das exigências legais aplicáveis à atividade industrial, nos termos definidos na portaria a que se refere o n.º 1 do artigo 21.º
4 - Submetidos os dados nos termos do número anterior, o «Balcão do empreendedor» emite automática e imediatamente o título digital de exploração e a guia para pagamento da taxa devida.
5 - Considera-se que a data da mera comunicação prévia é a data indicada no título digital a que se refere o número anterior.

Artigo 34.º

Início de exploração
1 - A exploração de estabelecimento industrial de tipo 3 só pode ter início após a emissão do título digital referido no artigo anterior e do pagamento da taxa correspondente, quando a mesma seja devida nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 81.º
2 - A exploração dos estabelecimentos de tipo 3 está sujeita a todas as exigências legais em vigor e aplicáveis ao imóvel onde está situado, bem como aos condicionamentos legais e regulamentares aplicáveis à atividade industrial, designadamente em matéria de ambiente, segurança e saúde no trabalho, segurança alimentar e segurança contra incêndio em edifícios.

2. Estando em causa uma mudança de uso do edifício e a instalação de um estabelecimento industrial de tipo 3, deve chamar-se à colação o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro,(2) com destaque para os seus artigo 2º, 4º, e 62º, que se transcrevem, na parte que consideramos relevante:

Artigo 2º
Definições
Para efeitos do presente diploma, entende-se por:
(?)
j) «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;
(?)

Artigo 4º
Licença, comunicação prévia e autorização de utilização
1 - A realização de operações urbanísticas depende de licença, comunicação prévia com prazo, adiante designada abreviadamente por comunicação prévia ou comunicação, ou autorização de utilização, nos termos e com as exceções constantes da presente secção.
(?)
5 - Está sujeita a autorização a utilização dos edifícios ou suas frações, bem como as alterações da utilização dos mesmos.
(?)

Artigo 62.º
Âmbito
1 - A autorização de utilização de edifícios ou suas frações autónomas na sequência de realização de obra sujeita a controlo prévio destina-se a verificar a conclusão da operação urbanística, no todo ou em parte, e a conformidade da obra com o projeto de arquitetura e arranjos exteriores aprovados e com as condições do respetivo procedimento de controlo prévio, assim como a conformidade da utilização prevista com as normas legais e regulamentares que fixam os usos e utilizações admissíveis, podendo contemplar utilizações mistas.
2 - No caso dos pedidos de autorização de utilização, de alteração de utilização ou de alguma informação constante de licença de utilização que já tenha sido emitida, que não sejam precedidos de operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio, a autorização de utilização de edifícios ou suas frações autónomas destina-se a verificar a conformidade da utilização prevista com as normas legais e regulamentares que fixam os usos e utilizações admissíveis, bem como a idoneidade do edifício ou sua fração autónoma para o fim pretendido, podendo contemplar utilizações mistas.

Artigo 63.º
Instrução do pedido
1 - O pedido de autorização de utilização deve ser instruído com as telas finais, acompanhadas e termo de responsabilidade subscrito pelo diretor de obra ou pelo diretor de fiscalização de obra, no qual aqueles devem declarar que a obra está concluída e que foi executada de acordo com os projetos de arquitetura e especialidades, bem como com os arranjos exteriores aprovados e com as condições do respetivo procedimento de controlo prévio e que as alterações efetuadas ao projeto estão em conformidade com as normas legais e regulamentares que lhe são aplicáveis.

2 - O pedido de autorização de utilização pode ainda ser instruído com termo de responsabilidade subscrito por pessoa legalmente habilitada a ser autor de projeto, nos termos do regime jurídico que define a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, pela fiscalização de obra e pela direção de obra.
3 - O pedido de autorização de utilização, bem como as suas alterações, é apresentado através da plataforma eletrónica referida no n.º 1 do artigo 8.º-A, podendo ser utilizado o «Balcão do Empreendedor», para os pedidos relativos à instalação de estabelecimento e respetivas alterações de utilização, nos termos a regulamentar na portaria a que se refere o n.º 4 do artigo 8.º-A.
3. As caraterísticas do caso em apreço levam-nos à necessidade de relacionarmos o regime indicado no artigo 17º do SIR, com o disposto no imediato artigo 18º, o qual vem estabelecer, a nosso ver, algumas especificidades na articulação do SIR com o RJUE.
De acordo com o nº 1 do artigo 17º, as operações urbanísticas para a instalação de estabelecimentos industriais estão sujeitas ao RJUE, embora se deva atender ao disposto nos números seguintes deste preceito, bem como ao disposto no artigo 18º.
Tratando-se de um estabelecimento do tipo 3, diz-nos o nº 5 do artigo 17º que a apresentação de mera comunicação prévia para instalação, ampliação ou alteração que envolva a realização de operação urbanística sujeita a controlo prévio, carece da obtenção prévia de autorização de utilização ou certidão comprovativa do respetivo deferimento tácito.
Por seu turno, o nº 1 do artigo 18º vem dizer-nos que o início da exploração do estabelecimento industrial - que envolva a realização de uma operação urbanística sujeita a controlo prévio, depende da prévia emissão pela câmara municipal territorialmente competente de título de autorização de utilização ou de certidão comprovativa do respetivo deferimento tácito?, permitindo-se que, em certos casos, na ausência de impacte relevante no equilíbrio urbano e ambiental, a câmara municipal territorialmente competente declare compatível com o uso industrial o alvará de autorização de edifício ou sua fração autónoma destinado ao uso de comércio, serviços ou armazenagem (no caso de se tratar de estabelecimento industrial a que se refere a parte 2-B do anexo i ao SIR), ou ao uso de habitação (no caso de se tratar de estabelecimento abrangido pela parte 2-A do anexo i ao SIR), regendo-se este procedimento, em qualquer das situações, pelo regime procedimental aplicável à autorização de utilização de edifícios ou suas frações constante do RJUE, com adaptações, dando origem a simples averbamento no título de autorização de utilização já existente - cfr. nºs 3 e 4.

A nosso ver, esta declaração de compatibilidade não põe em causa a aplicação do RJUE ao licenciamento dos estabelecimentos do tipo 3, constituindo, pelo contrário, o resultado desta aplicação do RJUE, e deve ocorrer antes da apresentação da mera comunicação prévia.(3)

4. Atento o contexto atrás descrito, entende-se, salvo melhor opinião, que é admissível a apresentação do pedido de declaração de compatibilidade em causa, o qual se submete, adaptadamente, ao regime previsto no RJUE para alteração da autorização de utilização, devendo o Município pronunciar-se sobre o pedido, em função das circunstâncias do caso concreto, só podendo ser apresentada a comunicação prévia para instalação e exploração do estabelecimento industrial, depois da decisão camarária sobre aquela pretensão.

_____
(1) Alterado pelos Decretos-Leis nºs 165/2014, de 5 de novembro, 73/2015, de 11 de maio (retificado pela Declaração de Retificação nº 29/2015, de 15 de junho), e 39/2018, de 11 de junho.
(2) Com as alterações introduzidas pela Declaração de Retificação nº 5-B/2000, de 29-02, pelo Decreto-Lei nº 177/2001, de 04-06, rectificado pela Declaração de Retificação nº 13-T/2001, de 30-06, pelas Leis nºs 15/2002, de 22-02, e 4-A/2003, de 19-02, pelo Decreto-Lei nº 157/2006, de 08-08, pela Lei nº 60/2007, de 4-09, pelos Decretos-Leis nºs 18/2008, de 29-01, 116/2008, de 4-07, 26/2010, de 30-03, pela Lei nº 28/2010, de 2-09, e pelos Decretos-Leis nºs 266-B/2012, de 31-12, 136/2014, de 9-09, rectificado pela Declaração de Retificação nº 46-A/2014, de 10-11, e 214-G/2015, de 2-10.
(3) Como se expressa Fernanda Paula Oliveira, no seu parecer emitido para a Câmara Municipal de Guimarães (consultável in https://www.cmguimaraes.pt/cmguimaraes/uploads/document/file/10086/14__ANEXO_07_-_PARECER_DRA_FERNANDA_PAULA.pdf), a págs. 6/7, ? Tratando-se de estabelecimentos deste último tipo (tipo 3) - que correspondem àqueles que detêm menor risco ambiental e têm menor dimensão -, sempre que a sua instalação, ampliação e alteração envolvam a realização de operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio, deverão ser desencadeados, em primeiro lugar, os procedimentos previstos no RJUE, só depois podendo ser

apresentada a mera comunicação prévia (que é o ?procedimento? a desencadear para este tipo de atividade). Nos termos do n.º 3 do artigo 17.º, a mera comunicação prévia apenas pode ser apresentada após a emissão, pelo órgão municipal competente, do título destinado à utilização do prédio ou fração onde pretende instalar-se o estabelecimento (ou verificado o respetivo deferimento tácito). (?) Deste modo se conclui que: No caso de estabelecimentos industriais de tipo 3, os procedimentos do RJUE são um pressuposto indispensável para o desencadeamento dos procedimentos do SIR para efeitos da instalação do estabelecimento;?

Relator: António Carrilho Velez