

“SIMPLEX” DO URBANISMO: REFORMA E SIMPLIFICAÇÃO DOS LICENCIAMENTOS NO ÂMBITO DO URBANISMO, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E INDÚSTRIA

O Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de Janeiro deste ano, veio proceder à reforma e simplificação dos licenciamentos no âmbito do urbanismo, ordenamento do território e indústria, visando, no quadro do SIMPLEX, a simplificação da atividade administrativa através da eliminação de licenças, autorizações e exigências administrativas desnecessárias ou desproporcionadas, que não tenham uma efectiva mais-valia para o interesse público.

Foram para o efeito aprovadas várias medidas de simplificação de procedimentos, das quais, nos seguintes âmbitos, se destacam as seguintes:

1. LICENÇAS URBANÍSTICAS

Foram reduzidos os casos em que é exigido, para controlo preventivo, um processo de licenciamento. Foram assim criados:

- a. Novos casos de mera comunicação prévia, com a conseqüente dispensa de obtenção de uma licença urbanística;
- b. Novas situações de isenção, onde não existe qualquer procedimento administrativo de controlo prévio (por exemplo, quando exista aumento de número de pisos sem aumento da cércea ou fachada);
- c. Novos casos em que são dispensadas licenças urbanísticas ou outros atos de controlo prévio, apenas havendo lugar à emissão de um parecer não vinculativo pelo município competente.

Mantêm-se, de qualquer modo, os poderes de fiscalização dos municípios para controlo do cumprimento das normas relevantes, mas ficando claro que a fiscalização deverá orientar-se por critérios de estrita legalidade, estando vedada quanto a aspectos que se relacionem com a conveniência, o mérito ou as opções técnicas das obras.

2. PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS NO ÂMBITO DA OBTENÇÃO DE LICENÇAS URBANÍSTICAS, DA REALIZAÇÃO DE COMUNICAÇÕES PRÉVIAS E DAS INFORMAÇÕES PRÉVIAS

a. Em matéria de licenças de construção, passa a existir um regime de deferimento tácito, ou seja, caso as decisões não sejam tomadas nos prazos devidos, o particular poderá realizar o projeto pretendido (tendo também entrado em vigor, no dia 1 de Janeiro de 2024, uma certificação do deferimento tácito por via electrónica, que comprove o direito adquirido por deferimento tácito);

b. Elimina-se o alvará de licença de construção, o qual é substituído pelo recibo do pagamento das taxas devidas;

c. Caso não haja rejeição liminar ou convite para corrigir ou completar o pedido ou a comunicação, considera-se que estes estão correctamente instruídos, não podendo ser indeferidos com fundamento na sua incompleta instrução;

d. Durante o procedimento, só por uma única vez poderão ser pedidos ao particular informações, documentos adicionais ou outras solicitações;

e. Elimina-se a necessidade de parecer da entidade competente em matéria de património cultural em várias situações, designadamente em obras no interior de imóveis (desde que não se verifique um impacto no subsolo, ou alterações relativas a azulejos, estuques, cantarias, marcenaria, talhas ou serralharia); em obras de conservação no exterior; e relativamente à instalação de reclamos publicitários, sinalética, toldos, esplanadas e mobiliário urbano;

f. Para que os procedimentos de licença urbanística sejam mais ágeis, permite -se a delegação de competências nestas matérias nos dirigentes dos serviços, assim evitando a concentração de competências no vereador com pelouro;

g. Introduzem-se novas regras para contagem de prazos;

h. Nos casos em que haja lugar a consultas, pareceres ou autorizações, o procedimento deve continuar durante o lapso temporal que medeia entre o pedido dessas consultas, pareceres e autorizações e a respectiva emissão ou decurso do respetivo prazo;

i. Os pedidos de pareceres a entidades integradas na Administração Pública, a empresas públicas ou a concessionárias serão obrigatoriamente apresentados através do Sistema Informático para a Emissão de Pareceres, a partir de 6 de Janeiro de 2025;

j. Alarga-se o prazo de validade da informação prévia favorável de 1 para 2 anos;

k. Permite-se que o prazo de execução das obras possa ser prorrogado sem os limites actuais.

3. UNIFORMIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS URBANÍSTICOS, PARA EVITAR PRÁTICAS E PROCEDIMENTOS DIFERENTES ENTRE OS VÁRIOS MUNICÍPIOS

- a. Os regulamentos municipais só poderão abranger certo tipo de matérias, não podendo, por exemplo, abordar matérias relativas aos procedimentos administrativos ou a documentos instrutórios;
- b. Os municípios não poderão exigir documentos adicionais para além dos previstos na lei;
- c. Prevê-se a existência de uma Plataforma Eletrónica dos Procedimentos Urbanísticos, obrigatória a partir de 5 de Janeiro de 2026, que permita: i) apresentar pedidos online; ii) consultar o estado dos processos e prazos; iii) receber notificações eletrónicas; iv) obter certidões de isenção de procedimentos urbanísticos; v) uniformizar procedimentos e documentos exigidos pelos municípios.

4. LIMITAÇÃO DOS PODERES DE COGNIÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO CONTROLO PRÉVIO URBANÍSTICO

Designadamente em matéria de emissão de licenças, os municípios não poderão apreciar aspectos relativos ao interior dos edifícios ou matéria relativa às especialidades (águas, eletricidade, gás, etc.), uma vez que os mesmos são elaborados com base em declarações de cumprimento das normas legais aplicáveis por técnicos competentes. De qualquer modo, esta limitação dos poderes dos municípios no momento do controlo prévio ou da emissão de licença não prejudica os seus poderes de fiscalização.

5. MATÉRIA DE ESPECIALIDADES

Os municípios não apreciam nem aprovam projetos de especialidades, os quais são remetidos para mera tomada de conhecimento e arquivo, acompanhadas de termos de responsabilidade emitidos pelos técnicos competentes em como os projetos foram realizados em conformidade com a lei.

6. ELIMINAÇÃO OU SUBSTITUIÇÃO DE EXIGÊNCIAS EXCESSIVAS EM MATÉRIA DE CONTROLO PRÉVIO URBANÍSTICO

a. São revogadas ou substituídas certas exigências do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU), em virtude de não corresponderem à protecção de um interesse público atual, Por exemplo: i) elimina-se a obrigatoriedade da existência de bidés em casas de banho; ii) permite-se que possa existir um duche em casas de banho, em vez de banheiras; e iii) viabiliza-se a utilização de soluções para cozinhas como kitchenettes ou cozinhas walk through.

b. Foi aprovada a revogação do RGEU com efeitos a 1 de Junho de 2026, o qual será substituído pelo futuro Código da Construção.

7. AUTORIZAÇÃO PARA UTILIZAÇÃO

a. É eliminada a autorização de utilização quando tenha existido obra sujeita a um controlo prévio, substituindo-se essa autorização pela mera entrega de documentos, sem possibilidade de indeferimento (sem prejuízo de se manterem os poderes de fiscalização durante e após a obra);

b. Nos casos de alteração de uso sem obra sujeita a controlo prévio, deve ser apresentada uma comunicação prévia com um prazo de 20 dias para o município responder. Caso o município não responda nesse prazo, considerar-se-á aceite o pedido de autorização de utilização.

8. CONTRATOS DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEIS

É eliminada a exigência de prova da autorização de utilização e da existência da ficha técnica de habitação no momento da celebração das escrituras.

9. PROCESSOS EM MATÉRIA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

a. É simplificado o processo de reclassificação de solo rústico em solo urbano, com finalidade industrial, de armazenagem ou logística;

b. Criam-se condições para acelerar os procedimentos de aprovação de planos de urbanização e planos de pormenor, através: i) da eliminação do acompanhamento da elaboração dos mesmos pelas comissões de coordenação e desenvolvimento regional; e ii) da eliminação da fase de concertação.

c. Criam-se condições para a existência de uma maior número de casos de isenção de controlo urbanístico.

A maior parte destas medidas entrará em vigor em 4 de Março de 2024, salvo algumas excepções que vigoram já, desde 1 de Janeiro deste ano.

Sobre as mesmas vieram já as entidades e os profissionais do sector imobiliário pronunciar-se, sendo o denominador comum das suas perspectivas o receio de que a celeridade pretendida com estas medidas venha todavia a significar um aumento da insegurança jurídica.

Um vereador municipal refere o perigo de um aumento do embargo de obras em função do menor controlo prévio - dada a redução dos casos de exigência de licenciamento -, bem como de um potencial aumento da rejeição liminar de processos nos casos em que os municípios se tenham de pronunciar, mas nos quais, porém, estão limitados pelo prazo e pela nova norma nos termos da qual, só por uma única vez, poderão pedir ao particular informações, documentos adicionais ou outras solicitações. Alerta ainda para a interferência na autonomia das autarquias locais e para os riscos que o novo regime pode comportar para os intermediários nos processos urbanísticos.

De forma semelhante se pronunciou a Associação Portuguesa de Promotores e Investidores Imobiliários (APPII), alertando que o fim do alvará de construção poderá comprometer a segurança jurídica do negócio e introduzir a necessidade e custo de um seguro, bem como a Associação dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal (APEMIP), invocando os riscos da transacção de imóveis sem licença de utilização, considerando essa ausência um ónus que poderá afectar o valor do bem e que poderá pôr em causa o acesso ao financiamento bancário. Sobre este aspecto, o Banco de Portugal afirmou mesmo que os bancos, caso considerem relevante, poderão condicionar o crédito à disponibilização da ficha técnica de habitação e da autorização de utilização do imóvel. A Ordem dos Notários, por seu lado, critica precisamente a eliminação da exibição e verificação pelo notário destes documentos.

Já a Ordem dos Arquitectos e a Ordem dos Engenheiros, representantes dos profissionais que projectam e executam as obras - envolvidos de forma mais próxima na própria substância da actividade -, saúdam as alterações, mas alertam também elas para alguns riscos.

A Ordem dos Arquitectos refere que o sector estava muito carente de uma nova regulação e destaca a importância da introdução da Plataforma Electrónica dos Procedimentos Urbanísticos e do Código da Construção. Admite, contudo, que a simplificação de alguns procedimentos poderá provocar um aumento da litigância e dos embargos de obra, bem como um condicionamento do acesso ao financiamento, prevendo que os bancos possam vir a exigir uma revisão dos projectos mais rigorosa, com um reflexo nos custos para o cidadão. É sua intenção promover, juntamente com a Ordem dos Engenheiros e com outras entidades ligadas ao setor, um conjunto de contributos e sugestões ao diploma.

A Ordem dos Engenheiros, precisamente, revelou já idêntico sentido construtivo, sugerindo que os termos de responsabilidade que os técnicos habilitados devem subscrever nos termos da lei sejam objecto de uma convalidação por parte da respectiva ordem profissional, complementada por um seguro de responsabilidade civil profissional, assim aumentando a segurança de uma conformidade técnica e acautelando os efeitos do risco de abuso e violação da lei.

A perspectiva destas ordens profissionais, positiva e sem receio de substituir mecanismos mais lentos e de questionável interesse público, envolve a apresentação de sugestões que podem conferir maior segurança aos cidadãos e às entidades envolvidas, em complemento das medidas de celeridade de procedimentos agora aprovadas.

As críticas e receios apontados por municípios, intermediários, bancos e notários, essas, terão como causa subjacente, na sua generalidade, a ideia de que os particulares e agentes económicos só estarão defendidos se os poderes de avaliação prévia da conformidade das obras se mantiverem concentrados nos municípios. Ora, o diapasão de parte substancial das alterações agora aprovadas é a transferência, para os técnicos profissionais habilitados, da responsabilidade por essa conformidade, assim depositando uma confiança na capacidade de estes, enquanto especialistas, adequadamente a assegurarem.

Todos reconhecerão que um termo de responsabilidade poderá ser insuficiente e potenciar o risco das desconformidades com a lei, seja por laxismo ou oportunismo. Não obstante, e por esse motivo, as sugestões da Ordem dos Engenheiros poderão lançar as bases de um aperfeiçoamento da solução legislativa, conferindo-lhe maior segurança, após ponderação da sua eficácia e dos respectivos custos de contexto. Poderemos, aliás, vir aqui a observar uma saudável devolução para as ordens profissionais da avaliação da conformidade dos projectos e da sua execução de acordo com as suas próprias *leges artis* nos casos em que não se justifica o controlo burocrático prévio das autarquias no exercício dos poderes de administração local do Estado.



Veja-se, a título de exemplo, o caso da eliminação da exigência de prova da autorização de utilização no momento da celebração das escrituras, exigência que estava prevista no DL 281/99, agora revogado. Esta autorização, segundo o artigo 62.º do RJUE igualmente revogado, destinava-se a verificar a conclusão da operação urbanística (...) 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. Estava dependente de permissão camarária e decorria do n.º 5 do artigo 4.º do RJUE: está sujeita a autorização a utilização dos edifícios ou suas frações, bem como as alterações da utilização dos mesmos. Contudo, este número foi alterado, prevendo-se agora que tal utilização (...) não carece de qualquer ato permissivo, ficando apenas sujeita ao disposto no artigo 62.º-A, artigo ora aditado e no qual se prevê que utilização só depende da entrega à câmara municipal do termo de responsabilidade subscrito pelo diretor de obra ou pelo diretor de fiscalização de obra, no qual estes devem declarar que a obra está concluída e que foi executada de acordo com o projeto, bem como das telas finais quando tenham existido alterações do projeto, destinando-se estas a dar conhecimento da conclusão da operação urbanística e ao seu arquivo na câmara municipal. No respectivo número 3 estatui-se, por fim, que o edifício ou suas frações autónomas pode ser utilizado para a finalidade pretendida imediatamente após a submissão da mencionada documentação.

Este enquadramento permite pois perceber que o principal escopo legal – garantir que as obras de execução do prédio a utilizar foram efectuadas de acordo com o projecto - continua presente, sucedendo porém que essa utilização deixa de estar sujeita a um acto administrativo permissivo do município, para passar a depender de uma declaração de responsabilidade em que um profissional técnico atesta a aludida conformidade.

O receio, partilhado pelas entidades envolvidas do sector, será o de que tal declaração possa ser feita de forma menos escrupulosa ou mesmo falsa, seja por conveniência, oportunismo ou mesmo pressão do cliente dono da obra.

Contudo, um mecanismo como o apresentado pela Ordem dos Engenheiros, ou outro semelhante, poderá acautelar este receio. Aperfeiçoaria a nova solução legislativa e consubstanciaria um conjunto de medidas de valorização do papel dos técnicos habilitados e das ordens profissionais na avaliação e garantia da conformidade legal dos projectos e da sua execução.



Pedro Sena Marcos
Advogado