

## **CONTRIBUTO DA ORDEM DOS ARQUITECTOS**

**Assunto: Dificuldades, problemas e preocupações face à situação existente na gestão urbanística e nos procedimentos administrativos.**

A Ordem dos Arquitectos vem por este meio apresentar o seu contributo fazendo um ponto de situação premente sobre as atuais dificuldades, os principais problemas, e as inúmeras preocupações que crescentemente tem surgido na gestão urbanística das entidades licenciadoras relativamente aos procedimentos administrativos dos processos urbanísticos. Este documento foi elaborado pela equipa técnica da unidade de Apoio à Prática Profissional e concatena um conjunto alargado de informações e relatos realizados pelos membros, solicitando assistência, apoio técnico e assessoria jurídica em matérias relativas ao licenciamento urbanístico.

Considerando as inúmeras ocorrências na nossa instituição, solicitadas por membros e pelos municípios junto da unidade de apoio à prática profissional, relativamente a dúvidas e dificuldades na aplicação de prazos e interpretações de legislação, decorrentes da entrada em vigor das alterações introduzidas ao RJUE pelo DL n.º 10/2024, de 8 de janeiro, salientamos que os nossos registos indicam um alargado conjunto de relatos consistentes das diferentes situações com que todos se tem vindo a deparar após a implementação das alterações legislativas. Assim, após reflexão apurada, entendemos como imperativo endereçar uma missiva incluindo contributos, entendimentos e interpretações a um conjunto de entidades com responsabilidade relevante na matéria em epígrafe. Com esta ação pretende a Ordem dos Arquitectos não só informar, como também contribuir para a melhoria do funcionamento de todo o ecossistema ligado ao planeamento e gestão do território nacional. O nosso objetivo último é inverter a atual situação, que nos merece relevante preocupação, e que aparenta uma significativa dispersão na atuação das entidades licenciadoras, despertando também um sentimento de exasperação e desgaste nos técnicos qualificados, e que tende a promover significativamente a conflitualidade e litigância.

Devemos sublinhar que temos vindo a trabalhar junto do Governo, através da Secretaria de Estado da Habitação, para a melhoria legislativa e a supressão dos problemas causados pela recente alteração legislativa. Acrescentamos que reconhecemos o esforço do Governo na construção de uma revisão consistente da legislação, de forma participada, e que estamos convictos trará melhores resultados brevemente, mitigando, senão a totalidade, pelo menos uma parte significativa dos obstáculos gerados.

No entanto, tendo em conta a morosidade do processo legislativo, e as consequências nefastas da situação vigente, cumpre-nos informar o entendimento da Ordem dos Arquitectos sobre um vasto conjunto de matérias relativas aos procedimentos urbanísticos. Com isso desejamos que as entidades possam tomá-los em devida consideração, no exercício das suas competências e que os técnicos projetistas, membros da Ordem dos Arquitectos, as suas equipas e clientes, possam estar munidos de um corpo de argumentos que os ajude ao processo de decisão, nos termos previsto na legislação atual.

Sublinhamos que, em nosso entender, a alteração a um diploma com a natureza do RJUE devia ter sido precedida de um diagnóstico profundo sobre as dificuldades existentes. Teria sido essencial a clareza das regras sobre os prazos, considerando que existem municípios de várias dimensões, com leituras diferentes da lei, por vezes até divergentes, o que determina dificuldades na gestão urbanística, originando um afastamento do objetivo fundamental do Simplex Urbanístico.

Por este motivo, organizámos um documento sucinto que procuramos construir com uma linguagem simples e tecnicamente acessível que se organiza em sete partes. A primeira parte aborda o saneamento e apreciação liminar, fase fundamental do procedimento administrativo, que será provavelmente a que é objeto de maior debate público e terá estado nas principais motivações do legislador, mas que infelizmente se tem revelado extremamente problemática. A segunda parte diz respeito aos elementos instrutórios, cuja variabilidade e ambiguidade de entendimentos continua a surpreender a opinião pública e os principais agentes do setor. A terceira parte refere uma breve consideração sobre a deliberação final, os prazos e o deferimento tácito, que deve merecer atenta ponderação. Na quarta parte abordamos os processos pendentes e a incompreensível inexistência de um regime transitório, que deveria ter sido acautelado, e que, em nosso entender promove equívocas solicitações aos técnicos. Na quinta parte sugerimos uma reflexão sobre o entendimento que as entidades deverão aplicar sobre diferentes prorrogações de prazo, que esperamos que seja acolhido. Na parte seis fazemos uma abordagem profilática aos atos ilícitos e recomendamos um procedimento adequado, já que existem situações concretas na Ordem dos Arquitectos de incongruências relevantes quando as entidades pressupõem sem majorada ponderação a ilicitude de técnicos qualificados. Na parte sete, denominada outros temas, aglomeramos algumas notas relevantes sobre lacunas ou ambiguidades desproporcionadas, que pontuam o quotidiano dos técnicos, tanto nas entidades licenciadoras como nos que elaboram e se responsabilizam pelos projetos e procedimentos urbanísticos.

## **1. Saneamento e Apreciação Liminar (artigo 11.º)**

### **a) Incumprimento dos prazos de saneamento e apreciação liminar;**

Estabelece o referido artigo 11.º do RJUE, conjugado com o n.º 2 do artigo 117.º do CPA, que:

- No caso de aperfeiçoamento do pedido o requerente deve ser notificado, por uma única vez para, no prazo de 15 dias úteis, corrigir ou completar o pedido;

- Não ocorrendo rejeição liminar ou convite para corrigir ou completar o pedido ou comunicação, no prazo previsto de 15 dias úteis, considera-se que o requerimento ou comunicação se encontram corretamente instruídos, não podendo ser solicitados ao interessado quaisquer correções ou informações adicionais, nem indeferida a pretensão com fundamento na incompleta instrução do pedido.

- O que acontece na prática, é que as Câmaras Municipais:

→ Solicitam elementos para aperfeiçoamento do pedido por mais de uma vez, sendo estes realizados por vezes de modo informal, por via telefónica; e

→ Não conseguem cumprir os prazos supramencionados originando situações em que o requerente assume que se encontra cumprido o estipulado no n.º 5 do artigo 11.º.

Ora, considerando que a fase de saneamento e apreciação liminar do pedido é uma fase determinante para o bom prosseguimento do processo, devem as Câmaras Municipais em cumprimento da lei assegurar que seja entregue toda a documentação exigível e necessária, nos termos da Portaria n.º 71-A/2024, de 27 de fevereiro, no prazo estabelecido legalmente e através de uma única notificação, a qual deve identificar todos os elementos em falta.

Por outro lado, decorre da atual redação do CPA e dos prazos estipulados pelo SIMPLEX a impossibilidade de conceder prorrogações de prazo para entrega de elementos essenciais em sede de apreciação liminar, pois tal comprometeria o prazo de decisão da Administração. Esta impossibilidade está a resultar num incremento significativo de rejeições liminares.

Assim, entende-se que, de forma a ir ao encontro dos objetivos do Simplex Urbanístico e no sentido do disposto no artigo 7.º (Princípio da Proporcionalidade) do CPA, conjugando-se com o disposto no n.º 4 do artigo 117.º, também do CPA, deve ser verificada a possibilidade de prorrogação de prazos para a entrega dos elementos exigidos no âmbito do aperfeiçoamento do pedido.

**b) Rejeição liminar por instrução incorreta ou incompleta.**

Define a alínea b) do n.º 2 do artigo 11.º que:

- A rejeição liminar pode ser proferida «quando da análise dos elementos instrutórios resultar que o pedido é manifestamente contrário às normas legais ou regulamentares aplicáveis».

- O que acontece na prática, é que as Câmaras Municipais:

→ Estão a proceder a rejeições liminares por instrução incorreta ou incompleta dos procedimentos, sem antes solicitar a entrega de elementos em falta;

→ Estão a emitir a comunicação da rejeição liminar após o ultrapassar do prazo estipulado no n.º 5 do artigo 11.º.

Mais uma vez, considerando que a fase de saneamento e apreciação liminar do pedido é uma fase determinante para o bom prosseguimento do processo, é da maior relevância o cumprimento dos prazos por parte dos municípios e a correta aplicação da lei.

## **2. Elementos instrutórios**

Relativamente às notificações para aperfeiçoamento dos pedidos em sede de saneamento e apreciação liminar, o serviço de Apoio à Prática da Ordem dos Arquitectos tem verificado que grande parte dos pedidos se encontram mal instruídos devido a:

- PIP ao abrigo do n.º 2 do artigo 14.º;

Os PIP ao abrigo do n.º 2 do artigo 14.º do RJUE estão obrigados à apresentação de todos os elementos instrutórios previstos na Portaria n.º 71-A/2024, de 27 de fevereiro, não sendo estes elementos apresentados o PIP deverá ser rejeitado após a fase de saneamento e apreciação liminar. Não está prevista no RJUE a convalidação dos mesmos em PIP ao abrigo do n.º 1 do artigo 14.º.

Sublinhamos que os projetos de especialidades não configuram elementos instrutórios dos pedidos de informação prévia.

- Termo de responsabilidade do Coordenador de Projeto;

As Câmaras Municipais exigem que o Coordenador de Projeto enumere TODA a legislação aplicável, seja no que se refere à arquitetura bem como às especialidades.

Tal exigência, é por razões óbvias, impossível de ser consensual no momento da primeira submissão do referido termo, face à miríade de legislação existente relativa ao setor da construção, o que faz com que o referido Termo de Responsabilidade seja, constantemente, uma das peças que precisa de aperfeiçoamento.

Temos também conhecimento de municípios que pedem um termo de responsabilidade de coordenador por cada projeto – arquitetura e especialidades.

Face à redação do modelo do termo de responsabilidade de Coordenador de Projeto que consta da Portaria nº 71-A/2024, de 27 de fevereiro, poderão compreender-se tais exigências, mas numa análise mais cuidada ao modelo em causa e cruzando com o definido na Lei nº 31/2009, de 3 de julho na sua atual redação, está-se a desvirtuar o papel de coordenador de projetos definido pela Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, na sua redação atual.

Considera-se, por isso necessário que se faça a necessária alteração à portaria, de forma a que o coordenador do projeto não tenha que subscrever a observação das normas legais e regulamentares aplicáveis a todos os projetos, designadamente aos projetos de especialidade, cuja responsabilidade é subscrita pelo respetivo autor; o coordenador do projeto deve responsabilizar-se, sim, pela conformidade com os IGT e pela compatibilidade entre os vários projetos necessários à execução da operação urbanística (alíneas b) e c)).

- Estudo que demonstre a conformidade com o Regulamento Geral do Ruído;

Temos relatos, recebidos da parte dos técnicos municipais, da receção de vários pedidos de isenção de entrega do referido estudo sem o devido enquadramento legal, o que mais uma vez leva à necessidade de aperfeiçoamento do pedido.

A Ordem dos Arquitectos lembra que os pedidos de isenção apenas podem ser subscritos por técnicos legalmente habilitados a ser autores do referido estudo, e que tem promovido esta informação junto dos seus membros.

- Estimativa dos encargos urbanísticos;

A entrega da estimativa de encargos urbanísticos, a realizar de acordo com o disposto nos Regulamentos Municipais, apresenta várias vezes erros e/ou omissões na sua forma de cálculo, por falta de clareza das normas ou de erros de interpretação do seu cálculo pelo requerente e/ou técnico responsável pelo seu preenchimento. A disponibilização de um simulador de taxas iria permitir uma resposta mais adequada e informada.

- Assinatura dos ficheiros em formato DWFX.

De acordo com informação recebida por parte da AMA, a evolução tecnológica do Cartão de Cidadão, resultante de uma imposição europeia que visa o reforço da segurança e a harmonização dos documentos de identificação, provoca constrangimentos graves, ou mesmo, impossibilita a assinatura digital qualificada das peças desenhadas, nos formatos correntes, por arquitetos e outros técnicos portadores de um cartão de cidadão emitido a partir de 11 de junho de 2024.

Sabemos que, ao momento, algumas empresas da área do software/gestão informática, estão já a realizar adaptações a várias plataformas para que aceitem a submissão de ficheiros no formato ASICS – formato gerado automaticamente pela aplicação autenticação.gov e que possibilita a assinatura através de Chave Móvel Digital em ficheiros de outros formatos que não PDF. A nosso ver esta poderia ser uma solução para os vários constrangimentos que os técnicos estão a

encontrar seja na assinatura de ficheiros em formato *DWFX* como *DWG* e que criam graves constrangimentos na fase de apreciação e saneamento liminar.

### **3. Artigo 23.º - Deliberação final, prazos e deferimento tácito**

Tendo em atenção a data de entrada em vigor das alterações ao RJUE, introduzidas pelo DL n.º 10/2024, de 8 de janeiro, no que diz respeito à aplicação dos prazos e do deferimento tácito, no âmbito do artigo 23.º, será ainda precoce fazer uma análise detalhada, considerando que não existem dados que nos permitam tirar conclusões sobre o incumprimento dos referidos prazos por parte dos municípios e a ocorrência de deferimento tácito.

Contudo, temos conhecimento de que os municípios continuam, na sua maioria, sem conseguir cumprir os prazos estabelecidos na legislação em vigor.

É importante clarificar os projetistas sobre a aplicação da legislação conexas ao deferimento tácito, ou seja, a possibilidade de revogação, de declaração de nulidade e anulação de deferimentos tácitos de projetos que violem as normas técnicas regulamentares aplicáveis e os instrumentos de ordenamento do território aplicáveis.

### **4. Processos Pendentes**

Deveria ter sido assegurado um regime transitório que tivesse em conta os processos pendentes à data da entrada em vigor do DL n.º 10/2024, de 8 de janeiro.

Não é admissível que, decorridos 10 meses da sua publicação e 7 meses da sua entrada em vigor, ainda existam municípios a solicitar elementos instrutórios adicionais, fundamentando-o com a Portaria n.º 71-A/2024, de 27 de fevereiro.

Outra situação que se verifica, é relativa aos pedidos de licenciamento anteriores à entrada em vigor do DL n.º 10/2024, de 8 de janeiro, e aos quais não se aplica o deferimento tácito. Muitos destes pedidos, mantêm-se sem resposta, uma vez que é dada prioridade aos novos pedidos de licenciamento.

Seria necessário clarificar quais as normas, mesmo que genéricas, que devem ser aplicadas aos processos pendentes tendo em consideração a fase em que se encontram.

## **5. Prorrogações de Prazo**

→ Para além do já referido no ponto 1 sobre a prorrogação de prazo quando está em causa a entrega de elementos no âmbito do saneamento liminar, reafirmamos a necessidade de análise e enquadramento dos pedidos de prorrogação para a pronúncia em sede de audiência prévia.

Compreende-se que, atendendo ao decorrer do prazo para a deliberação final, os municípios apenas deem o prazo mínimo definido no artigo 122.º do CPA, ou seja os 10 dias úteis para o requerente se poder pronunciar em sede de audiência prévia, no entanto deveria ser possível solicitar prorrogação, desde que devidamente fundamentada, conjugando o Princípio da Proporcionalidade que consta do artigo 7.º, com o n.º 3 do artigo 130.º, ambos do CPA.

→ Com a revogação do artigo 76.º, os requerentes têm apenas um ano, a contar da notificação do ato de licenciamento, para pagar as taxas legalmente devidas, sob pena de caducar a licença, nada sendo referido sobre uma possível prorrogação do prazo para o pagamento das taxas. Face à escassez de mão-de-obra no setor da construção em Portugal, bem como à, por vezes, difícil e morosa disponibilização de recursos financeiros dos pequenos particulares, parece-nos relevante a manutenção de uma norma semelhante à do artigo 76.º.

## **6. Atos ilícitos e procedimento adequado**

O n.º 6 do artigo 10.º do RJUE estabelece que *“sempre que sejam detetadas irregularidades no que respeita às normas legais e regulamentares aplicáveis e à conformidade do projeto com os planos municipais ou intermunicipais de ordenamento do território ou licença de loteamento, quando exista, devem as mesmas ser comunicadas à associação pública de natureza profissional onde o técnico está inscrito ou ao organismo público legalmente reconhecido no caso dos técnicos cuja atividade não esteja abrangida por associação pública.”*

Sobre esta matéria tem-se que:

- Os arquitetos no exercício da sua profissão assumem cada vez mais responsabilidades, mas também os municípios devem assumir as suas enquanto entidades licenciadoras e fiscalizadoras do cumprimento das operações urbanísticas;
- Tanto na elaboração de projetos como na apreciação dos mesmos, as referidas responsabilidades dos técnicos podem trazer consequências, nomeadamente na aplicação de contraordenações, sem

prejuízo de responsabilidades civis, criminais ou disciplinares, conforme dispõe o artigo 98.º e 101.º do RJUE;

- Nesse sentido e porque as leis são exigentes, pouco claras e dúbias em algumas matérias e conceitos que colocam em causa os referidos técnicos, devem as Câmaras Municipais, antes de qualquer comunicação às Associações Públicas Profissionais e/ou aplicação de contraordenações proceder a uma análise pormenorizada de cada situação e ter em conta as circunstâncias atenuantes, isto é, se se deteta que o ato ilícito praticado foi, ou não, efetuado de forma dolosa ou negligente. Caso não o tenha sido, deveria ser considerada a audição dos técnicos no âmbito da audiência dos interessados.

Sugere-se ainda que as Câmaras Municipais devem ter os seus serviços abertos para esclarecimentos ou informações que apoiem os requerentes e técnicos, no sentido de salvaguarda dos interesses dos mesmos (número 5, artigo 110.º do RJUE). Ao prestar mais informações prévias por parte da Câmara Municipal, haveria lugar a uma redução de eventuais incumprimentos de normas legais por parte dos projetistas. Estes serviços de esclarecimentos são por vezes prestados, mas não em tempo útil.

## **7. Outros temas**

Em outros documentos já entregues ao Governo foram também abordados outros pontos críticos, que dificultam a implementação do Simplex Urbanístico e comprometem o alcance dos objetivos pretendidos com o mesmo, nomeadamente:

- A. **Termo de Responsabilidade associado à Legalização**, verifica-se a inexistência de um modelo adequado à situação específica, com características próprias, que vá de encontro ao artigo específico do RJUE sobre o tema (artigo 102º);
- B. **A legalização deve ocorrer nos termos definidos, ou a definir no RMUE**, de acordo com o estipulado no nº 7 do artigo 102º-A do RJUE, e não deve ser remetida diretamente para a Portaria n.º 71-A/2024, de 27 de fevereiro, quanto aos elementos instrutórios a entregar;
- C. **A apresentação de termos de responsabilidade nos pedidos de utilização devia ser clarificada**. Há câmaras a exigir termos do diretor de fiscalização de obra ou do diretor de obras nas comunicações de utilização de obras legalizadas e outras a dispensar a sua apresentação, o que poderá ser decorrente da omissão referida no ponto A;

- D. **Termos de Responsabilidades dos Autores de Projeto associados a Pedidos de Informação Prévia completos**, deveriam ser substituídos por um comprovativo de habilitações do técnico autor do projeto (via código), que faça prova da validade da sua inscrição em associação pública de natureza profissional, quando aplicável. A finalidade de um PIP é perguntar à Câmara Municipal a viabilidade da pretensão face às regras aplicáveis, pois existem dúvidas sobre a interpretação das mesmas e por isso não há a certeza de se estarem a cumprir, não poderá o Autor de projeto declarar que está a cumprir, sob pena de poder ser responsabilizado por falsas declarações;
- E. **A necessidade de revisão do Decreto Regulamentar nº 5/2019, de 27 de setembro**, uma vez que do mesmo continuam a constar conceitos que permitem diversas leituras e interpretações e mais uma vez afasta a concretização dos objetivos que tiveram na base da publicação do diploma em causa;
- F. **A urgência da adaptação e revisão dos Regulamentos Municipais** de acordo com o RJUE agora em vigor;
- G. **Alterações durante a execução da obra, ao abrigo do artigo 83.º do RJUE, necessidade de clarificação do artigo:**
- G.1. Frequentemente os pedidos de alterações durante a execução da obra enquadram-se no disposto no n.º 1 do artigo 83.º e, como tal, o procedimento aplicável é a comunicação prévia, previsto no artigo 35.º do RJUE. Tal situação acarreta que os pedidos venham recorrentemente mal instruídos, quase sempre sem o(s) parecer(es) externo(s) (quando aplicável) e habitualmente sem os necessários aditamentos aos projetos de especialidades, originando um elevado número de pedidos que carecem de regularização e, inevitavelmente, um aumento de rejeições liminares;
- G.2. Por outro lado, há também câmaras e projetistas que entendem que as alterações que caibam no n.º 1 do art. 83.º apenas exigem a apresentação de telas finais em sede do pedido de utilização, o que apenas se aplica ao n.º 2 do artigo 83.º;
- G.3. Necessidade de revisão da redação do n.º 5 do art. 83.º, nomeadamente no que diz respeito às remissões ao número 3 do mesmo artigo;
- H. **Clarificar qual o procedimento aplicável às obras de urbanização precedidos de um PIP de operação de loteamento, nos termos do n.º 2 do art. 14.º do RJUE**. Há câmaras a defenderem a apresentação de comunicação prévia, outras o procedimento de licenciamento e ainda

outras que consideram ser apenas necessário o pagamento das taxas e das cauções aquando da comunicação do início dos trabalhos;

- I. **Aclarar qual o momento da discussão pública de operações de loteamentos analisadas em sede de PIP apresentado ao abrigo do n.º 2 do art. 14.º do RJUE.** Há uma dúvida generalizada relativamente ao momento em que há lugar à discussão pública nos PIP's face ao prazo de análise regulado;
- J. **Pedido de alteração de utilização, em caso de obras isentas de controlo prévio.** Clarificar que a apresentação do pedido é apenas devida após a execução das obras, e que antes há lugar à comunicação do início dos trabalhos.
- K. **Apresentação de telas finais.** Aclaração das situações em que são apresentadas as telas finais nos pedidos de utilização, em caso de obras sujeitas a controlo prévio. As telas finais devem apenas ser solicitadas caso haja lugar a alterações em obra, enquadradas no n.º 3 do artigo 83.º. Verifica-se que há municípios a solicitarem sempre telas finais (com e sem alterações em obra);
- L. **Mera utilização nos termos do artigo 62.ºA recorrentemente mal instruída.** Os técnicos entregam frequentemente termos de responsabilidade que não estão devidamente redigidos e, sistematicamente, não assinalam as especialidades e os ensaios obtidos, nos termos exigidos pelo SIMPLEX, resultando, invariavelmente, em procedimentos mal instruídos. A exigência destes elementos aquando do pedido de utilização ao abrigo do artigo 62.º-A, deveria ser elencada na Portaria n.º 71-A/2024 de 27 de fevereiro;
- M. **Notificação por uma única vez.** A atual redação do CPA e a obrigatoriedade de notificar por uma única vez da intenção de audiência prévia de indeferimento, provoca um aumento do número de decisões desfavoráveis, isto porque o requerente tem frequentemente de concertar desconformidades elencadas em pareceres de entidades externas e de entidades internas, não conseguindo muitas vezes dar resposta cabal ao solicitado e, consequentemente, resultando no indeferimento do pedido.

**Esta informação serve para reforçar a necessidade de unir esforços de forma a colmatar as situações enumeradas, e que se têm vindo a traduzir desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 10/2024, numa sobrecarga de trabalho para os municípios e numa perda de investimento privado.**

Lisboa, 4 de outubro de 2024

Avelino Oliveira  
Presidente da Ordem dos Arquitectos

Documento elaborado pela equipa da Unidade do Apoio à Prática Profissional das Secções Regionais da Ordem dos Arquitectos.