



b

PARECER

ORDEM DOS ARQUITECTOS

Proposta de Lei n.º 48/XVII/1.^a

Autoriza o Governo a rever o regime aplicável ao licenciamento de operações urbanísticas, e a alterar o regime jurídico da urbanização e da edificação, e o regime jurídico da reabilitação urbana

Análise crítica às propostas de alteração a introduzir ao RJUE



INTRODUÇÃO

Assunto: Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)

Sumário: Descritivo das principais propostas de alteração a introduzir ao DL n.º 555/99, de 16 de dezembro, pela Proposta de Lei n.º 48/XVII/1.ª – solicitação da Ordem dos Arquitectos para que sejam considerados os aperfeiçoamentos que se expõem no presente parecer.

Na sequência da entrada na Assembleia da República do procedimento legislativo que visa a autorização do Governo para rever o regime aplicável ao licenciamento de operações urbanísticas, e a alterar o regime jurídico da urbanização e da edificação, e o regime jurídico da reabilitação urbana - Proposta de Lei 48/XVII/1, vem a Ordem dos Arquitectos (doravante OA), com o presente contributo apresentar, por um lado, as considerações tidas como necessárias e pertinentes, face à proposta de revisão e consolidação do RJUE (Parte I deste parecer), como também, por outro lado, apresentar um conjunto restrito de propostas concretas (Parte II do parecer), que julgamos fundamentais serem tomadas em consideração na autorização legislativa.

Em primeiro lugar devemos assinalar que a Ordem dos Arquitectos foi consultada, em várias ocasiões, durante os últimos cinco trimestres para que se pronunciasse aprioristicamente sobre a proposta de Lei apresentada, nomeadamente, sobre a alteração ao RJUE.

Por esse motivo e pela leitura do documento legislativo agora em análise, parece-nos que a proposta de revisão e consolidação do RJUE contribui para sanar muitas das situações que tinham sido identificadas e que colocavam em causa a efetiva simplificação e agilização dos procedimentos urbanísticos.

Sem prejuízo dessa análise global positiva, a Ordem dos Arquitectos considera que ainda subsiste a necessidade de elencar um conjunto de considerações críticas, que julgamos merecerem reflexão e,

se possível, aperfeiçoamento. As considerações, análises, sugestões e propostas que seguidamente faremos pretendem essencialmente corrigir situações de ambiguidade que causam entropias na correta implementação dos objetivos da alteração ao RJUE (que são a simplificação e uniformização dos procedimentos), mas também evitar que se introduzam ou mantenham procedimentos que, em nosso entender não beneficiam o interesse público.

Importa ainda salientar que, para uma efetiva concretização das intenções de simplificação e compatibilização expressas nesta Proposta de Lei, é crucial a cuidada elaboração das Portarias acessórias, evitando que neste atual processo se venham a repetir as contradições e dificuldades de implementação que se verificaram com as Portarias que acompanharam a alteração ao RJUE realizada com o Decreto-Lei n.º 10/2024 de 8 de janeiro.

Assim, este parecer possui duas Partes (I e II), sendo que a primeira visa enquadrar, analisar e sugerir matérias prementes sobre determinado articulado. E na segunda Parte, elencamos de forma agrupada cinco pontos que entendemos como essenciais incluir nesta autorização legislativa e sem os quais não nos sentimos integralmente identificados com o resultado pretendido por esta versão do RJUE que agora se propõe.

PARTE I - CONSIDERAÇÕES E ANÁLISE DO ARTICULADO COM SUGESTÕES DE ALTERAÇÃO

1. Clarificações no âmbito dos procedimentos de controlo prévio (artigo 4.º)

Muitas das alterações propostas neste âmbito apresentam uma resposta definitiva a várias das preocupações que a OA tem vindo a enumerar. O critério para definir o procedimento a seguir, passa a ser mais claro e com base num maior ou menor grau de definição de parâmetros urbanísticos aplicados à área objeto de operação urbanística. Claro que é necessário ter consciência que, quando uma operação urbanística está inserida em área abrangida por Plano de Pormenor ou Loteamento, só ficará sujeita a Comunicação Prévia se todos os parâmetros urbanísticos elencados na norma estiverem definidos, caso contrário fica sujeita a licenciamento. Essa condição irá traduzir-se numa diminuição significativa das operações urbanísticas sujeitas a Comunicação Prévia, tendo em consideração que, atualmente, existem muitos Planos de Pormenor e Loteamentos sem os necessários parâmetros urbanísticos bem definidos.

2. Isenção de licença e comunicação prévia (artigo 6.º)

As alterações propostas apresentam uma resposta definitiva às preocupações enumeradas pela OA. Contudo, apontamos propostas de aperfeiçoamento e clarificação, a nosso ver críticas, que sujeitamos à vossa consideração:

- i. No que diz respeito às obras de alteração no interior dos edifícios ou suas frações (alínea b) do nº 1), face às interpretações que têm sido feitas sobre a abrangência desta norma sugere-se que a mesma seja clara quando está em causa a alteração do número de fogos/frações/unidades passíveis de utilização independente, sem prejuízo da posterior comunicação prévia com prazo prevista no artigo 62.º-B.
- ii. No caso das obras de urbanização, sendo estas operações urbanísticas de maior complexidade – impacto urbano, sobrecarga de infraestruturas, custos de manutenção – face às restantes operações urbanísticas, com consequências de embargo mais gravosas, propomos que as operações de loteamento e as obras de urbanização, na sequência de PIP favorável, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 14.º, sejam retiradas das obras isentas de controlo prévio.
- iii. A inclusão das obras de reconstrução em zonas de proteção a imóveis classificados ou em vias de classificação como isentas de controlo prévio levantam alguma preocupação no que diz respeito ao cumprimento dos respetivos regimes de proteção. Embora não nos levante dúvidas

que estes regimes se aplicam independentemente da sua sujeição ou não a licenciamento (como fica claro da leitura do n.º 8 do artigo 6.º) consideramos que não havendo um controlo prévio administrativo, caberá ao promotor e técnicos autores conhecer e cumprir os respetivos requisitos (pareceres prévios, vistorias, etc.), podendo o seu eventual incumprimento causar prejuízo ao património que se pretende preservar, mesmo com a imposição de medidas de tutela de legalidade urbanística.

3. Operações urbanísticas promovidas pela Administração Pública ou para fins de interesse público (artigo 7.º)

O nº 1 do presente artigo define as operações urbanísticas promovidas pela Administração Pública ou para fins de interesse público como isentas de controlo prévio, fazendo referência na alínea h) do nº 1 às *"obras de edificação e reabilitação respeitantes a estruturas residenciais para pessoas idosas, creches e no âmbito da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário quando tais obras tenham financiamento público, e tenham obtido parecer favorável da entidade responsável pela regulação do exercício da respetiva atividade."*. Tendo em consideração a abrangência das obras aqui em causa, sugere-se que se incluam também os equipamentos de apoio social a pessoas com deficiência, como, por exemplo, a resposta social Residência de Autonomização e Inclusão.

No nº 5, sendo necessário promover discussão pública relativamente às operações de loteamento e às obras de urbanização isentas de licença ou comunicação prévia (pela redação do artigo 89.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio e do artigo 22º da proposta de alteração do RJUE em análise), não está claro se existe suspensão do prazo para a emissão do parecer referido no nº 2. Não existindo implica uma sobreposição de prazos, e o prazo de 20 dias previsto é claramente insuficiente.

4. Requerimento e instrução (artigo 9.º)

- i. Durante o decorrer do processo é admitida *"a substituição do requerente ou comunicante, do titular do alvará de construção ou do título de registo emitidos pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P. (IMPIC, I. P.), do responsável por qualquer dos projetos apresentados, do diretor de obra ou do diretor de fiscalização de obra ..."* mas não menciona o Coordenador de Projeto. Poderá entender-se que o Coordenador está incluído nos *"responsáveis por qualquer dos projetos ..."*?

Sugestão: Na redação da norma deve ser mencionado claramente o Coordenador de Projeto.

ii. Não concordamos com a necessidade de voltar à obrigação de apresentação da declaração de capacidade profissional dos técnicos responsáveis, como elemento instrutório.

Apesar do necessário tempo de adaptação e implementação dos sistemas e plataformas, é mais segura a confirmação via código de competências profissionais atribuído pelas várias ordens e associações profissionais do que a entrega física de um documento passível de cópia. De igual modo, a definição de códigos ao invés da entrega de documentos (pdf ou outros) é um caminho efetivo para a desmaterialização.

Acresce que caberá sempre aos técnicos municipais a validação da informação nas plataformas das ordens e associações profissionais, seja via código ou via documental. A longo prazo, e como discutido com a ARTE, só assim a PEPU será interligável com as bases de dados das ordens e associações profissionais do sector, agilizando o processo de verificação.

Sugestão: Manter o procedimento introduzido pelo Decreto-Lei nº 10/2024 de 8 de janeiro, sendo, contudo, bem definido no âmbito da Portaria nº 71-A/2024, de 27 de fevereiro, nomeadamente nos modelos de termos de responsabilidade. É necessária a clarificação do nº 3 do artigo 10º, no que diz respeito à *“...prova de validade da sua inscrição aquando da apresentação do requerimento inicial.”*

iii. Com as alterações ao RJUE introduzidas pelo Decreto-Lei nº 10/2024, de 8 de janeiro, a menção ao relatório de segurança veio causar algumas dúvidas uma vez que nunca foi um elemento instrutório que estivesse definido na Portaria nº 113/2015, de 22 de abril, o que implicaria que apenas poderia ser solicitado se tal exigência constasse em IGT ou em legislação especial. A atual revisão mantém esta opção, mas continua a não fazer o enquadramento.

Sugestão: Clarificar qual o enquadramento do “relatório de segurança”, uma vez que a única referência a este conceito que se conhece consta do artigo 17.º do Decreto-Lei nº 150/2015, de 5 de agosto, no domínio da prevenção de acidentes graves e limitação das suas consequências para a saúde humana e o ambiente.



5. Saneamento e apreciação liminar (artigo 11.º)

Decorridos quase 2 anos desde a publicação do Decreto-Lei nº 10/2024, de 8 de janeiro, e da entrada em vigor da maior parte das alterações, já é possível concluir que os 15 dias que o requerente atualmente tem para dar resposta à Câmara Municipal, no âmbito do saneamento e apreciação liminar, são muitas vezes insuficientes. Atendendo ao CPA e ao RJUE em vigor, a maioria das Câmaras Municipais indefere os pedidos de prorrogação de prazo, justificando com a falta de enquadramento legal. Os 10 dias agora propostos vão, claramente, agravar esta situação.

Sugestão: Repor o prazo anteriormente previsto de 15 dias para resposta a despacho de aperfeiçoamento do pedido e definir a possibilidade de solicitar a prorrogação do prazo de resposta, por uma única vez, aplicando-se a devida suspensão da contagem do prazo para o deferimento tácito, conforme atualmente previsto no artigo 130.º do CPA.

6. Consultas a entidades externas (artigo 13º, artigo 13º-A e artigo 13º-B)

As alterações introduzidas aos artigos 13.º a 13.º-B levantam dúvidas de interpretação:

- i. Considerando que as consultas são divididas, como anteriormente, em razão da localização e/ou não respeitem a aspetos relacionados com a localização, e que estas últimas são obrigatoriamente promovidas pelo interessado (n.º 1 do artigo 13.º-B), não se afigura clara a razão pela qual se preveem duas conferências procedimentais distintas: uma promovida e presidida pelo gestor de procedimento (artigo 13.º) e outra convocada e presidida pela CCDR (artigo 13.º-A).
- ii. Por lapso, acrescentaram o nº 17 ao artigo 13º, com a indicação que seria o anterior nº 11. No entanto, este já está revogado desde 2018 (Artigo 36.º do Decreto-Lei nº 97/2017 - Diário da República nº 154/2017, Série I de 2017-08-10, em vigor a partir de 2018-01-01).

7. Âmbito de apreciação dos pedidos de informação prévia (Artigo 14.º a 16.º)

Até à entrada em vigor das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 10/2024, de 8 de janeiro, o pedido de Informação Prévia (PIP) constituía um procedimento que permitia ao interessado obter uma informação vinculativa das entidades quanto à viabilidade de uma pretensão concreta, para uma área de terreno específica e com características definidas. O recurso ao PIP era particularmente relevante nos casos em que o interessado não fosse o proprietário do(s) prédio(s) em causa, ou, quando existiam

dúvidas quanto à aplicação e ao cumprimento das normas legais e regulamentares em vigor, nomeadamente, das normas de planeamento aplicáveis àquela área específica. Contudo, no âmbito do PIP formulado ao abrigo do nº 2 do artigo 14º, com as alterações preconizadas pelo Decreto-Lei nº 10/2024, de 8 de janeiro, nomeadamente, a exigência da entrega, logo no requerimento inicial, dos termos de responsabilidade dos autores de projetos (projetos de arquitetura e projetos das especialidades), nos quais é declarada a conformidade com as normas, entende-se, salvo melhor opinião, que o PIP deixou de assumir a natureza de um mero pedido de informação, e passou a ser um licenciamento, ainda que o requerente possa não ser o proprietário. Por outro lado, a possibilidade de dar início às obras sem qualquer outro ato permissivo, desde que a operação urbanística tenha sido precedida de informação prévia favorável que contemple os aspetos previsto nas alíneas a) a f) do nº 2 do artigo 14º, assentou ainda mais esta alteração de conceito.

Atendendo à relevância atualmente atribuída aos pedidos de informação prévia formulados ao abrigo do nº 2 do artigo 14º, os quais conferem direitos equivalentes aos decorrentes de um pedido de licenciamento, considera-se essencial clarificar expressamente o respetivo âmbito de apreciação, bem como os fundamentos suscetíveis de conduzir a uma decisão desfavorável.

Sugestão: Introduzir uma norma que defina o âmbito de apreciação do PIP mediante remissão para o disposto nos artigos 20.º, nº 1 e 21.º, bem como os fundamentos de decisão desfavorável através de remissão para o artigo 24.º, clarificando, deste modo, a equivalência entre os procedimentos ao nível da apreciação.

8. Apreciação e prazo de decisão para obras de edificação (artigos 16.º e 20.º)

A decisão quanto a um pedido de informação prévia formulado ao abrigo do nº 2 do artigo 14.º é de 20 dias para edificações; já no caso de licenciamentos, o prazo para apreciação do projeto de arquitetura é de 30 dias. Desconhece-se a razão desta distinção, considerando que o âmbito de apreciação é equivalente.

Sugestão: Uniformizar o prazo de decisão para pedidos de informação prévia formulados ao abrigo do nº 2 do artigo 14.º e licenciamentos quanto a edificações, passando ambos a 30 dias.

9. Consulta pública (artigo 22º)

O nº 4 do artigo 22º estipula a suspensão dos prazos para a decisão final, por remissão para o disposto nos artigos 16º e 23º. Esta solução revela-se compreensível nos casos de pedidos de informação prévia e de pedidos de licenciamento de operação de loteamento; contudo, já não se afigura clara quando aplicada aos pedidos de licenciamento de operação urbanística de impacto semelhante a loteamento. Com efeito, se a referência à suspensão incidir sobre a decisão final, tal poderá significar que a consulta pública apenas ocorre após a aprovação do projeto de arquitetura. Nesta situação, a Câmara Municipal vai ter de notificar o requerente da aprovação de um projeto que ainda será sujeito a discussão pública, da qual poderão resultar contributos que imponham introdução de alterações ao projeto inicialmente aprovado. Acresce que, ainda que o procedimento a adotar no âmbito da consulta pública fique previsto em regulamento municipal, o prazo objeto da suspensão encontra-se definido no RJUE, o que reforça a necessidade de clarificação normativa quanto ao momento e aos efeitos da consulta pública neste tipo de operações urbanísticas.

Sugestão: Clarificar qual o prazo que se considera suspenso quando estão em causa operações urbanísticas de impacto semelhante a loteamento.

10. Prazos de decisão quanto a pedidos de licenciamento (Artigo 23.º)

i. O n.º 2 do artigo 23.º prevê que o prazo de 20 dias para decisão quanto ao pedido de licenciamento de obras de edificação é contado da data de apresentação dos projetos de especialidades. Contudo, esta disposição não prevê a possibilidade de ser necessário notificar o requerente para apresentação de elementos em falta.

Sugestão: Clarificar que, dentro do prazo de 20 dias previsto entre a entrega dos projetos de especialidades, pode ser feita notificação para apresentação de elementos em falta, suspendendo-se o prazo para a decisão final.

ii. O n.º 6 do artigo 23.º prevê que a emissão da licença parcial para construção da estrutura apenas pode ter lugar após a aprovação do projeto de arquitetura e a apresentação dos projetos de especialidades - e obriga a prestação de caução para a sua demolição em caso de indeferimento. Embora este procedimento não seja novo, julgamos que se tornou desadequado e faz sentido revisitar este mecanismo. Por um lado, considerando que não há qualquer apreciação dos projetos

de especialidades, o facto de estes se encontrarem já entregues aquando do pedido de licença parcial faz antever que não se encontra já longe no tempo a aprovação do licenciamento, o que diminui o benefício da licença parcial. Por outro lado, é prevista a prestação da caução para demolição “em caso de indeferimento”; ora, se se encontra já aprovado o projeto de arquitetura (e até entregues os projetos de especialidades) já não se aplica qualquer dos motivos de indeferimento previstos no n.º 1 do artigo 24.º, ou seja, já não pode haver indeferimento do pedido. Poderá, quando muito, haver caducidade, caso não sejam pagas as taxas e restantes encargos no prazo previsto.

Sugestão: Introduzir a possibilidade de requerer a licença parcial com o requerimento inicial, sendo neste caso aprovada conjuntamente com o projeto de arquitetura, ou que a mesma possa ser requerida imediatamente após aprovação do projeto de arquitetura, num e noutro caso mediante apresentação de projeto de estabilidade e contenção periférica, podendo os restantes projetos de especialidades ser apresentados no prazo já previsto no n.º 4 do artigo 20.º.

iii. O nº 5 do artigo 23º parece admitir a possibilidade de apresentação do pedido de licenciamento de obras de urbanização em simultâneo com o pedido de licenciamento de operação de loteamento. Torna-se, contudo, necessário clarificar se a intenção desta norma é a de se aplicar apenas às obras de urbanização inseridas em operação de loteamento que não definam a respetiva implantação e programação destas obras, (conforme previsto na alínea c) do n.º 4 do artigo 4.º como condição de acesso ao regime de comunicação prévia), ou se, pelo contrário, se destinada a abranger todos os casos em que, sendo os pedidos entregues em simultâneo, ainda não exista uma operação de loteamento aprovada e, consequentemente, não seja possível o acesso ao regime de comunicação prévia, configurando esta possibilidade como uma forma de optar pelo regime de licenciamento.

Sugestão: Clarificar a opção, tornando inequívoco que, no caso de obras de urbanização em terrenos abrangidos por operação de loteamento, é admissível optar pelo licenciamento em detrimento da Comunicação Prévia, quando os pedidos sejam apresentados em simultâneo.

iv. Para contrapor a redução geral dos prazos, a atual proposta de revisão prevê a possibilidade de a Câmara Municipal prorrogar os prazos de decisão (artigos 16º e 23º), nas situações em que as

operações urbanísticas se revistam de especial complexidade. Não obstante se encontrar definido o prazo máximo da prorrogação e estabelecida a obrigação de fundamentação da respetiva decisão, é omisso quanto à antecedência com que a Câmara Municipal deve notificar o requerente da prorrogação e dos respetivos fundamentos. Tal omissão pode, em situações limite levar à sobreposição de atos procedimentais, designadamente quando o requerente apenas tenha conhecimento da prorrogação do prazo após o término do prazo geral da decisão.

Sugestão: Clarificar o prazo dentro do qual a Câmara Municipal deve notificar o requerente da prorrogação do prazo de apreciação e da respetiva fundamentação, bem como determinar que os critérios de complexidade justificativos dessa prorrogação sejam previamente definidos em Regulamento Municipal, evitando excessiva discricionariedade administrativa e promovendo maior previsibilidade.

11. Indeferimento do pedido de licenciamento (Artigo 24.º)

- i. Embora esteja prevista no n.º 1 do artigo 20.º que a apreciação do projeto de arquitetura incide sobre a conformidade com a operação de loteamento (já que nem todas as operações de loteamento darão acesso ao regime de comunicação prévia), a desconformidade com esta operação não se encontra prevista nos motivos de indeferimento constantes do n.º 1 do referido artigo.
- ii. Da mesma forma, existem motivos de indeferimento que decorrem do âmbito de apreciação dos projetos de loteamento, obras de urbanização e trabalhos de remodelação de terrenos, previstos no artigo 21.º, que não estão contemplados.

12. Alterações ao projeto no âmbito da audiência prévia dos interessados (artigo 24.ºA)

O artigo agora aditado vem clarificar o procedimento a adotar nas situações de alteração ao projeto no âmbito da audiência prévia dos interessados, designadamente no que respeita à possibilidade de prorrogação do prazo de resposta e à realização de consultas a entidades externas em consequência dessas alterações. Contudo, não estabelece os prazos aplicáveis à notificação da decisão final, ou seja, o prazo para nova apreciação dos elementos entregues.

13. Alterações à licença (Artigo 27.º)

- i. O nº 3 define como critério para a não aprovação da alteração da licença de loteamento a "(...) oposição escrita dos titulares da maioria da área dos lotes constantes da licença, (...)" . Esta redação tem levantado muitas dúvidas e muitos municípios entendem que não se deve contabilizar a área dos lotes pertencentes aos proprietários que pretendem a alteração.

Sugestão: Clarificar se as áreas dos lotes pertencentes aos proprietários que pretendem a alteração são ou não contabilizadas para esta "maioria".

- ii. Um dos objetivos da revisão do diploma é a flexibilização dos procedimentos urbanísticos, com vista ao aumento da oferta de habitação. No que respeita à alteração de uso para habitação, a recente alteração ao Código Civil revelou-se uma medida eficaz para promover esse objetivo, ainda que nem sempre da melhor forma, por razões que extravasam o âmbito do presente parecer. Todavia, quando a fração objeto de alteração de uso para habitação se insere num edifício localizado num lote, e, consequentemente, abrangido por operação de loteamento, torna-se necessária a alteração do respetivo alvará de loteamento. Tal procedimento exige que o pedido seja apresentado por todos os proprietários do(s) lote(s) a alterar, o que, na prática, dificulta o processo e cria entropias à concretização da alteração de uso para habitação.

Sugestão: Prever neste articulado a possibilidade de abranger as alterações de uso para habitação, com o objetivo de simplificar e abreviar o respetivo procedimento de alteração.

- iii. Atendendo à redação das alíneas a) e c) do nº 2 e das alíneas b) e d) do nº 4, do artigo 4º, parecemos que, no que diz respeito aos parâmetros urbanísticos referidos no nº 8, ficou omissa a referência à área de impermeabilização.

14. Tramitação da comunicação prévia (artigo 35.º)

Com a revogação do nº 7 do artigo 35.º deixa de poder ser proferido despacho de aperfeiçoamento nas comunicações prévias. Embora não seja claro, julga-se que as questões pertinentes à instrução se encontram incluídas no controlo sucessivo previsto no nº 9 do mesmo artigo. No entanto, e apesar de o nº 2 do artigo 34.º declarar que a permissão de realização da operação apenas existe se a

comunicação prévia se encontrar corretamente instruída, não se encontra expressamente prevista a forma de notificação para completar o processo quando este se encontre incorretamente instruído. É ainda de referir que é proposta nova contraordenação para a falta de elementos na comunicação prévia não supridos após notificação (artigo 98.º n.º 1 alínea u)), o que confere uma importância ainda maior a este ato de notificação.

Sugestão: Prever expressamente a notificação para suprimento de deficiências de instrução na comunicação prévia, bem como os prazos para resposta à mesma.

15. Áreas para espaços verdes e de utilização coletiva (infraestruturas, equipamentos e habitação) (artigo 43.º) e Cedências (artigo 44º)

A proposta de revisão passa a estabelecer, no nº 4 do artigo 44º, que as parcelas a ceder para habitação pública, de custos controlados ou para arrendamento acessível, quando aplicável, são afetas ao domínio privado do município.

Por sua vez, o nº 8 do artigo 44º vem clarificar que a edificabilidade nas parcelas objeto de cedência para habitação pública, de custos controlados ou para arrendamento acessível não prejudica a edificabilidade da operação urbanística que deu origem à cedência, opção que poderá contribuir para uma maior aceitação das medidas agora previstas.

No entanto, a solução consagrada no nº 9 do mesmo artigo, muito embora vise garantir um equilíbrio entre a componente habitacional e as áreas afetas a espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos, de modo a evitar a criação de áreas densamente habitadas, acaba por introduzir um duplo ónus para o Promotor. Com efeito, para além de ceder área destinada a habitação pública, de custos controlados ou para arrendamento acessível, o promotor vê-se ainda obrigado a ceder áreas adicionais para espaços verde, equipamentos e infraestruturas viárias, correspondentes à edificabilidade das parcelas cedidas.

Esta opção tenderá a contribuir para o aumento dos custos de construção, na medida em que o encargo associado às cedências será, em última instância, repercutido no valor final da construção, sendo esse custo, no final do ciclo, suportado pelo consumidor final, ou seja, pela população.



16. Condições e prazo de execução (artigo 53.º)

Ao contrário do que está estabelecido no nº 3 do artigo 58º, que diz respeito às obras de edificação, nas situações em que estão em causa obras de urbanização, aplicando o artigo 53º, a norma não clarifica a data a partir da qual se começa a contar o prazo para a execução da obra.

Sugestão: Introduzir uma norma idêntica à que consta do nº 3 do artigo 58º, para clarificação da data a partir da qual se começa a contar o prazo para a execução da obra.

17. Utilização ou alteração de uso de edifício ou fração precedida de obra submetida a procedimento de licenciamento ou comunicação prévia (artigo 62.º-A)

A alínea b) do nº 1 prevê apenas que, nas situações em que já não seja possível proceder à substituição dos técnicos responsáveis pela direção de obra ou pela direção de fiscalização da obra, nos termos do nº 10 do artigo 9.º, para a qual se está a entregar a comunicação prévia para a utilização do edifício ou fração, o termo de responsabilidade a entregar seja subscrito por técnico legalmente habilitado para exercer funções de diretor de obra.

Sugestão: Introduzir, no final do parágrafo, a expressão “ou diretor de fiscalização”, uma vez que as qualificações legalmente exigidas aos técnicos para o exercício das funções de direção de obra são as mesmas às exigidas para a direção de fiscalização.

18. Utilização ou alteração de uso de edifício ou fração não precedida de obra sujeita a licença ou comunicação prévia (artigo 62.º-B)

Atendendo ao título e conteúdo no artigo 62º-A, verifica-se que este se aplica às situações de utilização ou alteração de uso de edifício ou fração precedida de obra submetida a procedimento de licenciamento ou de comunicação prévia. Por sua vez, o título do artigo 62º-B indica a sua aplicação aos casos de utilização ou alteração de uso de edifício ou fração não precedida de obra sujeita a licença ou comunicação prévia.

Ora, o nº 3 do artigo 62º-B refere apenas que “*No caso de utilização ou alteração de uso ou de alguma informação constante do título de utilização existente que não seja precedida de obra sujeita a licença, (...)*”, omitindo qualquer referência à comunicação prévia. Esta omissão gera incerteza interpretativa, uma vez que, se a obra tivesse sido precedida de comunicação prévia seria aplicável tanto o disposto neste artigo como o regime previsto no artigo 62º-A.

Sugestão: Introduzir a referência à Comunicação Prévia no nº 3 do artigo 62º-B, passando a constar a seguinte redação: “*No caso de utilização ou alteração de uso ou de alguma informação constante do título de utilização existente que não seja precedida de obra sujeita a licença ou comunicação prévia.*”.

19. Instrução da comunicação prévia com prazo para a utilização ou alteração de uso não precedida de obra sujeita a licença ou comunicação prévia (artigo 63º)

A semelhança do que se encontra previsto no artigo 62º-A, deveria também estar consagrada, neste artigo, a possibilidade de o termo de responsabilidade a entregar com a Comunicação Prévia, com Prazo para a utilização ou alteração de usos não precedida de obra sujeita a licença ou a comunicação prévia, ser subscrito por técnico legalmente habilitado para exercer funções de diretor de obra ou de diretor de fiscalização.

20. Tramitação da comunicação prévia com prazo (Artigo 64.º)

A alínea a) do nº 2 prevê que a comunicação prévia seja rejeitada quando não se encontre devidamente instruída, o que nos parece desproporcional face a outros tipos de procedimento que permitem a notificação para apresentação de elementos.

Sugestão: Prever a possibilidade de aperfeiçoamento da comunicação prévia com prazo.

21. Requisitos (artigo 67º)

Embora, não se trate de uma norma nova, o disposto neste artigo tem sido historicamente controverso, na medida em que faz depender a validade das licenças e das decisões relativas a pedidos de informação prévia da conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis em vigor à

data da sua prática – isto é, da aprovação do projeto de arquitetura, no caso das licenças, e da decisão favorável, no caso dos pedidos de informação prévia.



Este regime coloca em causa situações em que os pedidos que foram submetidos com base numa determinada legislação que estava em vigor à data da submissão, mas que, em virtude de alterações legislativas ocorridas durante a tramitação do procedimento deixam de cumprir o quadro normativo entretanto alterado. Nestes casos, verifica-se a imposição de um ónus claro, quer para o requerente, quer para o técnico autor do projeto, cujo projeto pode vir a ser indeferido e cuja competência profissional é colocada em causa, tanto mais que, no respetivo termo de responsabilidade, declara o cumprimento de toda a legislação em vigor.

Sugestão: Prever que a validade das licenças e das decisões relativas aos pedidos de informação prévia dependa da sua conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis em vigor à data da submissão do pedido, com exceção das normas de ordenamento do território que, por razões de interesse público, devam ser aferidas à luz das normas em vigor à data aprovação do projeto de arquitetura, no caso das licenças, e da decisão favorável, no que diz respeito aos pedidos de informação prévia.

22. Caducidade (artigo 71º)

Com a revogação do artigo 76.º pelo Decreto-Lei nº 10/2024, de 8 de janeiro, os requerentes têm apenas um ano, a contar da notificação do ato de licenciamento, para efetuar o pagamento das taxas legalmente devidas, sob pena de caducar a licença. Considerando que não existe a possibilidade de prorrogação do prazo para o pagamento das taxas e atendendo à escassez de mão-de-obra no sector da construção em Portugal, bem como à, por vezes, difícil e morosa disponibilização de recursos financeiros dos pequenos particulares, a introdução da norma do nº 8 do artigo 71º revela-se bastante relevante, ainda que, à primeira vista, a sua inclusão possa parecer algo deslocada.

23. Obras inacabadas (artigo 88º)

A norma passa a fazer referência à caducidade da informação prévia que contenha todos os elementos previstos nas alíneas a) a f) do n.º 2 do artigo 14.º, sempre que tais elementos sejam aplicáveis à

6

operação pretendida, e quando as obras se encontrem num estado avançado de execução. Da redação agora proposta, poderá entender-se que as obras precedidas de informação prévia com todos os elementos referidos nas alíneas a) a f) do n.º 2 do artigo 14.º, que sejam aplicáveis à operação pretendida, devem ser executadas durante o prazo previsto no nº 5 do artigo 17º, ou seja, até dois anos após a notificação de decisão favorável do pedido de informação prévia ou da formação do deferimento tácito. Decorrido esse período a mesma caduca. No entanto, o nº 5 do artigo 17º, apenas faz referência à data de início das operações urbanísticas. Assim, é possível dar início a uma operação urbanística um mês antes do término do prazo de dois anos, situação que, de acordo com a redação atual, implicaria a caducidade da informação prévia que serve de base para a execução da obra isenta de controlo prévio.

Neste contexto, parece-nos que a questão não será propriamente a caducidade da informação prévia, mas sim a necessidade de que a sua validade se prolongue além do prazo declarado na informação de início dos trabalhos, prevista no artigo 80.º-A.

Sugestão: Clarificar quando e como se aplica a norma às obras precedidas de informação prévia que contenham todos os elementos previstos nas alíneas a) a f) do n.º 2 do artigo 14.º que sejam aplicáveis à operação pretendida, e que, por esse motivo, sejam isentas de controlo prévio.

24. Contraordenações (artigo 98º)

A alínea a) do nº 1 foi revogada pelo Decreto-Lei nº 10/2024, de 8 de janeiro, no entanto o nº 2 continua a fazer referência a essa mesma alínea, definindo a coima a aplicar.

25. Liquidação das taxas (artigo 117.º)

Julgamos que a notificação ao interessado do deferimento deve dar a conhecer, com a maior precisão possível, os valores a pagar no início dos trabalhos. Assim, a liquidação prevista neste artigo deve incluir não apenas as taxas, mas todos os encargos associados à operação urbanística (uma vez que estes já se encontram definidos na alínea q) do artigo 2.º).

Sugestão: Rever a redação do nº 1, para prever a “liquidação de taxas e demais encargos devidos”, bem como clarificar que estas estarão sujeitas a atualização em caso de alteração dos regulamentos municipais ou atualização anual dos valores neles previstos.

PARTE II - Propostas



Complementarmente aos pontos enumerados anteriormente não pode a Ordem dos Arquitectos deixar de solicitar a especial atenção de V. Exas. para os temas que pela sua relevância necessitam de uma abordagem mais específica e a devida ponderação na alteração legislativa:

1. PEPU - Plataforma Eletrónica de Procedimentos Urbanísticos

A falta de uniformização dos interfaces implementados dificulta grandemente o trabalho de todos os intervenientes, dos projetistas às equipas técnicas das Câmaras Municipais, levando ao desperdício de recursos públicos e privados e à ineficiência e morosidade dos procedimentos.

Em nosso entender, a hipótese de os municípios poderem optar pela utilização de plataformas próprias apenas deverá ser admitida no caso dos *Back Office*, pois para o *Front Office* deverá obrigatoriamente ser adotada a PEPU, de forma a não comprometer alguns dos objetivos que se procuram alcançar, a saber:

- Uniformização da forma de submissão dos processos entre os municípios;
- Automatização e monitorização de contagens de prazos e emissão de certidão (sistema de monitorização do cumprimento de prazos, que permitirá também monitorizar a eficácia das medidas implementadas);
- Simplificação do acesso à informação e interoperabilidade com outras plataformas;
- Otimização de recursos através de um serviço de apoio único e formação;
- Compilação de dados sobre o estado do Ordenamento do Território com a consequente adequação das políticas locais nacionais.

Sublinhamos que as propostas de alterações ao RJUE devem manter um dos objetivos essenciais do "Simplex Urbanístico" - a Uniformização, que permitirá uma efetiva simplificação administrativa e o sucesso de implementação da PEPU.

Até à data da implementação da PEPU, entende-se que será muito importante garantir a existência (nas Câmaras Municipais) de um sistema de monitorização de prazos e reporte estatístico trimestral (ou semestral) que deverá incluir o número de processos a que deram entrada nesse trimestre (ou

semestre) e o número total de processos a decorrer, o número de indeferimentos e o número de deferimentos tácitos, bem como dados sobre o cumprimento do prazo nas várias fases do processo. S
No fundo deverá incluir informação relevante para a monitorização das medidas implementadas pela simplificação do regime aplicável ao licenciamento de operações urbanísticas.

2. COMUNICAÇÃO PRÉVIA - Possibilidade de optar pelo procedimento de Licenciamento

Desde a publicação do Decreto-Lei nº 10/2024, de 8 de janeiro que a Ordem dos Arquitectos tem vindo a alertar para as consequências das operações urbanísticas sujeitas a Comunicação Prévia, onde o interessado não pode optar pelo licenciamento.

A justificação para esta opção baseou-se no entendimento que a possibilidade de se optar pelo licenciamento era *per si* a causa da não utilização da Comunicação Prévia. Contudo, a opção de seguir pelo licenciamento está essencialmente fundamentada em outros motivos:

- Falta da definição detalhada de parâmetros urbanísticos em loteamento, nomeadamente em loteamentos mais antigos, o que implica aplicar diretamente os parâmetros definidos em Plano Diretor Municipal, sendo por isso uma situação quase equiparada à intervenção em área não abrangida por operação de loteamento.
- Falta de uniformização de conceitos urbanísticos (mesmo com o Decreto Regulamentar nº 5/2019, de 27 de setembro, esta situação ainda é muito comum);
- Interpretação divergente sobre o mesmo conceito;
- Insegurança para o Proprietário – parece que a edificação é provisória durante 10 anos, uma vez que o dever de fiscalização sucessiva, por parte da Câmara Municipal, apenas termina nessa altura.

A atual proposta de revisão do RJUE eliminou dois dos motivos, uma vez que, por um lado, passou a elencar os parâmetros urbanísticos que devem estar definidos para que uma operação urbanística a realizar em determinada área seja sujeita a Comunicação Prévia. Por outro lado, reduziu o prazo de 10 anos para a fiscalização sucessiva para 1 ano.

No entanto os outros motivos referidos mantêm-se:

- Falta de uniformização de conceitos urbanísticos (mesmo com o Decreto Regulamentar nº 5/2019, de 27 de setembro, esta situação ainda é muito comum);
- Interpretação divergente sobre o mesmo conceito.

Estamos perante mais uma situação que introduz insegurança em todos os intervenientes – promotor, banca, seguradoras, consumidor final – insegurança essa que se irá traduzir num aumento de encargos para todos, de forma a acautelar a legalidade efetiva do investimento. Entende-se necessário que se **reponha a possibilidade de se optar pelo licenciamento** quando o procedimento previsto é a Comunicação Previa

3. LICENCIAMENTO – Entrega das Especialidades com a informação sobre o início de trabalhos

Ficando cada vez mais clara a intenção de que os projetos de especialidades se destinam a um mero depósito, não sendo sujeitos a qualquer apreciação, julga-se que poderia a alteração ao procedimento de licenciamento ter ido mais longe na sua simplificação, com a introdução da possibilidade de apresentação dos projetos de especialidades conjuntamente com a informação de início dos trabalhos, prevista no n.º 1 do artigo 80.º-A, à semelhança do que ficou agora previsto para os pedidos de informação prévia formulados ao abrigo do n.º 2 do artigo 14.º. Reduzir-se-ia assim um passo mais no percurso entre a apresentação do pedido inicial e o início da obra, sem comprometer a efetiva apreciação do pedido, que atualmente incide exclusivamente sobre o projeto de arquitetura.

4. CONFERÊNCIA PROCEDIMENTAL

A OA concorda com a utilidade e a necessidade de utilizar bem a figura da conferência procedural. Nos casos em que existe a premência de compatibilizar posições, o mecanismo é fundamental. No entanto, as alterações introduzidas aos procedimentos para a pronúncia de entidades externas levantam alguma preocupação quanto ao seu impacto no objetivo de agilização de procedimentos, pois estenderam o mecanismo tornando-o obrigatório para todos os processos. Ora, a obrigatoriedade de conferências procedimentais em todo e qualquer processo que envolva consultas, além de se revelar um mero formalismo burocrático em muitos dos casos, pode ser um motivo de

atraso no desenvolvimento do procedimento, ou levar ao acréscimo de casos de deferimento tácito, uma vez que a necessidade de reunir técnicos de todas as entidades envolvidas pode ser difícil, ocupando ainda tempo adicional a recursos humanos escassos e necessários para a apreciação dos pedidos.

5. REDUÇÃO DE PRAZOS

A definição de prazos mais curtos para todo o processo, que se poderá traduzir num prazo mais curto para dar início à obra, pode, numa primeira análise, fazer crer que a medida em causa, irá contribuir para a celeridade dos processos.

No entanto, mais do que a redução drástica dos prazos sublinhamos a necessidade de cumprimento dos mesmos.

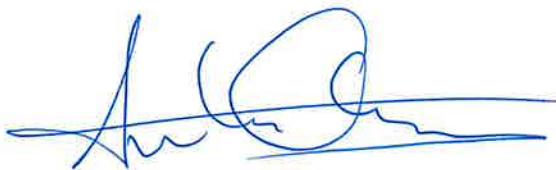
Os municípios continuam, na sua maioria, sem conseguir cumprir os prazos estabelecidos na legislação em vigor. Mais, não podemos considerar que a possibilidade de recorrer ao deferimento tácito, no caso de incumprimento de prazos por parte das entidades, servirá de garantia ao correto e célere desenrolar dos processos, podendo o recurso a este mecanismo gerar incerteza e insegurança. Acresce ainda que não será deseável promover um Urbanismo que se sustente na banalização e generalização dos deferimentos tácitos.

Assim, a redução de prazos, sem a implementação de medidas efetivas que garantam que as entidades licenciadoras dispõem dos meios e recursos humanos, com formação adequada, necessários para os cumprir, parece-nos contraproducente. Mais ainda, pode constituir um artifício destinado a criar a percepção junto da opinião pública de que os prazos serão efetivamente reduzidos, quando, nas condições atuais e nas previstas pelo novo diploma, tal não é material, humana, nem tecnicamente possível.

Em face do exposto entende-se fundamental implementar um sistema de monitorização do cumprimento de prazos, que permita também avaliar a eficácia das medidas implementadas. Tal como já referido no ponto 1 (Plataforma Eletrónica de Procedimentos Urbanísticos – PEPU), em nosso entender, a situação atual não pode continuar: as entidades e os cidadãos não conseguem ter uma noção clara dos tempos médios que as entidades licenciadoras levam para executar os procedimentos urbanísticos, enquanto, ao cidadão se exige o cumprimento estrito dos prazos legais.

As últimas revisões do RJUE incidiram sempre sobre a redução de prazos, mas a realidade veio a revelar-se contrária à intenção do legislador. Além disso, não existem ferramentas que permitam aos cidadãos acompanhar os principais indicadores relativos à atuação das entidades licenciadoras.

19 de dezembro de 2025



Avelino Oliveira

Presidente da Ordem dos Arquitectos