

ASSUNTO: Proposta de Lei 77/XV

ENQUADRAMENTO

A simplificação administrativa é fundamental, mas isso não pode ser feito através de simplificar ou eliminar etapas ou procedimentos que sejam essenciais.

Muitos dos novos procedimentos propostos apresentam um tal grau de simplificação que a sua adoção correrá sérios riscos de vir a gerar frequentemente situações de grande incerteza quanto à efetiva conformidade das ações e atividades em causa com as normas e regulamentos que lhes sejam aplicáveis. Tal é ainda agravado pelo facto de não serem propostas as necessárias medidas de adaptação, a esta nova realidade, de variados procedimentos que com ela são conexos.

Portugal é um país com diferentes realidades. É referido que há uma escassez de solo urbano, algo que não pode ser dito de uma maneira generalista. Há problemas diferentes em sítios diferentes. Note-se que quem reclama por mais habitação são os mediadores e os construtores (cujos rendimentos dependem destes mercados), não distinguindo as faixas de mercado, reabilitação vs. construção nova, e localizações em que há alguma carência que poderia ser melhor satisfeita.

As alterações propostas (na Lei de Bases, no RJIGT, no RJUE e no RGEU) parecem centrar-se apenas na preocupação dos custos das empresas, seguindo a ideia errada que o ordenamento do território é um custo de contexto.

Muitas das medidas apostam na fiscalização sucessiva (e não, pelo menos também, na fiscalização preventiva), mas está por provar que o sistema tem condições para funcionar e que os municípios consigam fazer uma fiscalização eficaz. São bem conhecidos os resultados desta opção em Portugal – os factos de génese ilegal consumados raramente são corrigidos.

Neste contexto:

- Assinala-se que haveria toda a conveniência em separar as matérias referentes a operações urbanísticas e ao seu controlo prévio, vulgo licenciamento, e que se concretizam especialmente através das alterações ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

(RJUE), estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 555/99, daquelas que se referem em concreto ao ordenamento do território e que se concretizam em propostas legislativas na alteração à Lei de Bases da Política de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo (LBPSOTU) estabelecida pela Lei n.º 31/2014, e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 80/2015.

- Preconiza-se que, no âmbito do RJUE, os regimes procedimentais atualmente estabelecidos sejam mantidos em vigor a par de novos regimes simplificados que venham a ser instituídos, cometendo expressamente aos interessados a opção de submeterem as suas iniciativas ao abrigo de um procedimento “clássico” ou ao abrigo do correspondente procedimento simplificado alternativo (em seguimento do que já estabelece o RJUE em vigor no nº 6 do seu artigo 4º, que reza: *“Nas operações urbanísticas sujeitas a comunicação prévia pode o interessado, no requerimento inicial, optar pelo regime de licenciamento.”*)

LBPSOTU e RJIGT

• Alteração do conceito de solo urbano

A grande linha de alteração da LBPSOTU e do RJIGT é a classificação do solo como urbano. A reforma destes regimes operada em 2014 e 2015 foi disruptiva com as décadas anteriores apostando na sustentabilidade dos recursos, neste caso do recurso solo que é por natureza escasso e irreproduzível, mas também dos recursos financeiros já aplicados em solo total ou parcialmente urbanizado, aproveitando as infraestruturas executadas e em funcionamento para as suas efetivas capacidades. A alteração do conceito que agora se propõe, mais aberto, entra em contradição com grande parte dos princípios que a LBPSOTU e o RJIGT afirmam e que não são aqui propostos alterar.

Mas existe, de facto, falta de solo urbano “disponível”, uma vez que a maioria dos proprietários adota uma atitude imobilista e que os municípios não têm utilizado os instrumentos que têm ao seu dispor para os tornar disponíveis.

Percebe-se, assim, a intenção desta proposta legislativa, ao suscitar a alteração do Artigo 10.º da Lei n.º 31/2014, que incide sobre a classificação de solo urbano, e do Artigo 148.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, relativo a unidades de execução. Mas, num momento em que a classificação de solo urbano presente nos PDM acabou (ou está prestes a acabar) de ser revista, afigura-se desoportuno alterar o Artigo 10.º da Lei n.º 31/2014. A manter-se essa intenção, seria de minimizar leituras desadequadas.

Acresce referir que o teor do artigo 10º-A seria mais consentâneo com uma disposição transitória do diploma, e que o enquadramento das situações em Estratégia Local de Habitação é puramente circunstancial. Já a referência à Carta Municipal de Habitação é

desnecessária, uma vez que a Lei de Bases da Habitação já enquadra esta situação no seu artigo 22º. nº 6, mediante declaração fundamentada de carência habitacional.

- **Reclassificação do solo**

No contexto do conceito de solo urbano em vigor, a reclassificação do solo rústico como urbano tem um carácter excecional e, para tal, faz sentido que não se prevejam múltiplos mecanismos de reclassificação do solo. O RJIGT em vigor já contempla um procedimento específico que se reconhece como sendo demasiado exigente, sobretudo quando esteja em causa o interesse público e o desenvolvimento de operações com carácter urgente.

Neste quadro, reconhece-se valor e pertinência na instituição de um novo procedimento de reclassificação. No entanto, consideramos que é fundamental rever o artigo 72º na sua globalidade e não acrescentar novos artigos. O artigo já define os critérios em que se devem suportar tais reclassificações, pelo que se entende que as mesmas tanto podem ocorrer mediante a elaboração, alteração e revisão dos planos territoriais, como mediante procedimento de reclassificação do solo, desde que seja garantida a contiguidade ao solo urbano. Neste âmbito, julgamos que a exigência de plano de pormenor com efeitos registais deve ser reequacionada. Por outro lado, consideramos que não deve haver uma terceira opção, como a que é proposta no artigo 72º-B, e que para os respetivos fins deve ser adotado o procedimento previsto no artigo 72º-A.

Por outro lado, a urgência da execução do PRR na Habitação está a incrementar soluções que podem ser erradas do ponto de vista de bom/coerente ordenamento do território - por exemplo, colocar novos fogos habitacionais em zonas periféricas (em solos ainda urbanizáveis ou que precisam de ser alvo de reclassificação do solo).

O que, na nossa perspetiva, carece de detalhe, é o balizamento das áreas a serem objeto de reclassificação. Tal como está redigida a lei e a proposta, perde-se a noção de excecionalidade. Assim, sugere-se que a norma contenha referências que permitam transmitir a ideia de que a reclassificação só deve abranger áreas de escassa dimensão territorial e efetivamente necessárias aos objetivos que se pretende atingir com a operação.

O prazo total de 20 anos previsto para a execução das operações urbanísticas que resulta dos números 7 e 8 do artigo 72º-A é totalmente desadequado e incoerente com o suposto carácter excecional e urgente de tal alteração, propondo-se que seja no máximo de 5 anos. De outro modo, estaremos a negar a própria natureza do planeamento territorial.

- **Unidades de execução**

Matéria de relevante importância é densificar a figura de execução denominada “Unidade de Execução” até pelas consequências que se pretende para os procedimentos de urbanização e edificação.

As insuficiências sistematicamente detetadas no processo português de ordenamento urbanístico residem na quase ausência de programação pública e na escassa execução dos planos.

Esta proposta de alteração legislativa vem sublinhar o potencial das unidades de execução, mas pouco avança na sua densificação processual e parece ignorar algumas questões operativas, pelo que carece de adequada densificação, sem o que se afigura difícil criar mais confiança na sua utilização, quer por parte dos Municípios, quer por parte dos proprietários e promotores.

- **Acompanhamento da elaboração de planos de urbanização e planos de pormenor**

Relativamente às alterações ao artigo 86º do RJIGT, entende-se que são totalmente desnecessárias e penalizadoras de um conjunto muito significativo de municípios com uma frágil capacidade técnica. Não existe qualquer vantagem em revogar um procedimento que já é opcional. Se se pretende reduzir os tempos de elaboração ou revisão deste tipo de planos, importa intervir urgentemente nos problemas da prática das instituições. Não será com a redução de prazos que se fará a diferença. Os prazos já são adequados. Os atrasos devem-se à incompetência técnica das instituições e à quase nula capacidade de concertação de interesses “públicos”, vulgarmente substituída por um profundo autoritarismo e desconfiança relativamente aos Municípios.

RJUE

- **Eliminação da figura do alvará**

Propõe-se, nesta iniciativa legislativa, que as licenças deixem de ser tituladas por alvará, sem que se perceba a razão de ser desta solução.

Se se entender que, de facto, existem atrasos imputáveis à emissão do alvará por parte das câmaras municipais, consideramos mais adequada a previsão da existência de alvarás eletrónicos, gerados automaticamente pela plataforma eletrónica a que se regere o artigo 8.º-A. A existência deste alvará facilita a integração das cedências no domínio municipal, que, assim, opera com a emissão eletrónica do alvará, dispensando a necessidade de celebração de instrumentos notariais para efetivar tais cedências.

- **O caso particular das operações de loteamento**

Nota que não pode deixar de ser muito reforçada é a intenção de isentar as obras de urbanização de qualquer controlo prévio. Julgamos que tal se deverá a algum lapso, pois a execução de obras de urbanização é uma verdadeira execução de obra pública a rececionar

pelo município (ou pelos concessionários das infraestruturas) e a integrar o seu domínio patrimonial, tal como qualquer outra obra pública. Não parece razoável que o município não deva determinar, quanto à produção de espaço público, exatamente a obra a executar, as concretas soluções a realizar e definir o seu caderno de encargos, o que apenas será possível se sujeitas a controlo prévio.

No atual regime, as obras de urbanização estão sujeitas a comunicação prévia, quando integradas em operação de loteamento, e mesmo esse regime tem-se mostrado insuficiente para as garantias de uma qualquer obra pública.

- **O deferimento tácito**

O recurso excessivo ao deferimento tácito não dará segurança jurídica a várias operações imobiliárias. Pode, por exemplo, tornar muito mais difícil o financiamento.

A adoção de um regime de deferimento tácito para as licenças de construção (cfr. redação proposta para o artigo 111.º do RJUE e proposta de revogação dos artigos 112.º e 113.º) é um claro retrocesso, dados os valores envolvidos nas regras de ordenamento do território e urbanismo (a significar que deve existir uma ponderação e uma decisão expressa da Administração que pondere os interesses em presença).

Acresce que, como os prazos são substancialmente reduzidos (porque se contam da entrega dos pedidos e apenas se suspendem muito excecionalmente), a probabilidade de deferimentos tácitos aumenta substancialmente.

A solução do deferimento tácito prioriza a celeridade em detrimento da segurança, já que mesmo que se prevejam formas de certificação do deferimento tácito (da sua existência/ocorrência) ele pode ser inválido e, portanto, vir a ser anulado ou declarado nulo, consoante o caso; perspectiva-se que tal possa apresentar-se como problemático quando existem terceiras entidades (como por exemplo, bancárias ou de crédito) a quem, mais do que a certificação de que ocorreu um deferimento tácito (a significar que não houve ponderação dos interesses públicos em presença), pretenderão uma certificação de que tal deferimento cumpre as normas legais e regulamentares em vigor.

Porto, 28 de junho de 2023

JOÃO JOSÉ
MASCARENHAS
SERRA DE SOUSA
CEREGEIRO
João Ceregeiro

Assinado de forma digital
por JOÃO JOSÉ
MASCARENHAS SERRA DE
SOUSA CEREGEIRO
Dados: 2023.06.28
12:14:04 +01'00'

(Associação Portuguesa de Arquitectos Paisagistas)

Assinado por: **PEDRO MIGUEL MAGALHÃES**

NUNES CHAMUSCA

Num. de Identificação: B1122357108

Data: 2023.06.28 13:37:04 +0100



(Associação Portuguesa de Geógrafos)

JOSÉ ANTÓNIO
MARQUES
SALGADO
LAMEIRAS

Assinado de forma
digital por JOSÉ
ANTÓNIO MARQUES
SALGADO LAMEIRAS
Dados: 2023.06.28
08:12:38 +01'00'

José António Lameiras

(Associação Portuguesa de Urbanistas)

[Assinatura Qualificada]
Gonçalo Nuno Pinheiro
de Sousa Byrne

Assinado de forma digital por
[Assinatura Qualificada] Gonçalo
Nuno Pinheiro de Sousa Byrne
Dados: 2023.06.30 15:01:00
+01'00'

Gonçalo Byrne

(Ordem dos Arquitectos)



Fernando de Almeida Santos

(Ordem dos Engenheiros)

Maria Jesus Fernandes

(Ordem dos Biólogos)