

PARECER E CONTRIBUTO RELATIVO Á
PROPOSTA DE LEI N.º 77/XV

ALTERAÇÕES RELATIVAS A LEI DE BASES E AO RJIGT

CLASSIFICAÇÃO DE SOLO URBANO

UNIDADES DE EXECUÇÃO

ALTERAÇÕES RELATIVAS AO RJUE

DEFERIMENTO TÁCITO

TITULAÇÃO DAS LICENÇAS: TAXAS E CEDÊNCIAS

5 de junho de 2023

Fernanda Paula Oliveira (Presidente da AdUrbem)

Jorge Carvalho (Vice-presidente da AdUrbem)

José António Lameiras (Presidente da Associação Portuguesa de Urbanistas)

Nota preliminar: o presente documento visa fornecer um contributo para a discussão na especialidade da proposta n.º 77/XV, limitando-se a quatro pontos considerados essenciais (embora existam muitos mais pontos a merecer reflexão aprofundada).

ALTERAÇÕES RELATIVAS A CLASSIFICAÇÃO DE SOLO URBANO E A UNIDADES DE EXECUÇÃO

A Lei n.º 31/2014 veio estabelecer um novo conceito de solo urbano e veio impor aos municípios a conseqüente alteração ou revisão dos respetivos PDM.

Tais disposições encontram total justificação no facto da generalidade dos perímetros urbanos serem muito vastos e injustificados, originando uma ocupação fragmentada e desordenada, contrária à reconhecida necessidade de reabilitação e de qualificação urbana.

Para cumprimento da Lei, os municípios finalizaram ou estão a finalizar os procedimentos de alteração ou revisão dos PDM, processo que se defrontou com as dificuldades previsíveis.

A nova delimitação de perímetros urbanos, mesmo que nalguns casos com redução bastante significativa, manteve quase sempre muitas áreas não edificadas no seu interior, permitindo muitas e desejáveis operações de colmatação urbana. **Não existe assim, salvo raras exceções, insuficiência de solo urbano.**

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, para o que se apresenta sugestão.

Já quanto ao Artigo 148.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, afigura-se vantajosa e oportuna a sua alteração, mas a proposta em apreço afigura-se insuficiente e pouco operativa, ganharia em ser significativamente melhorada. Apresenta-se, para tal, uma concreta proposta de redação.

Artigo 10.º da Lei n.º 31/2014

Reproduzindo a proposta de alteração em discussão:

- 1- [...].
- 2- [...]:
 - a) [...].
 - b) *«Solo urbano», o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado, ou aquele que é suscetível de ser total ou parcialmente urbanizado ou edificado;*
- 3- [...].
- 4- [...].
- 5- *Podem ser propostas desafetações ou alterações dos condicionamentos do aproveitamento específico do solo resultantes das restrições de utilidade pública, em função da respetiva avaliação e ponderação, nos termos e condições previstos na lei:*
 - a) *No âmbito dos procedimentos de elaboração, alteração ou revisão dos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal;*
 - b) *Através de outros mecanismos ou procedimentos previstos na lei.*

Comentário:

- A expressão, proposta para 2.b), *“aquele que é suscetível de ser total ou parcialmente urbanizado ou edificado”* é demasiado aberta, pode ser entendida como extensível a todos os terrenos (e, no limite, como a “recuperação” do conceito de solo urbanizável).

Percebe-se não ser essa a intenção e entende-se não ser esse o conteúdo global da alteração, mas teme-se que possa originar leituras desadequadas.

- As possíveis desafetações referidas em 5 já são legalmente possíveis e são praticadas. Afigura-se inútil e muito desadequado reafirmá-las, em especial reafirmá-las neste artigo.

Assim, se se quiser manter o que se pensa ser a intenção da proposta de alteração legislativa, sugere-se a seguinte redação, a qual dispensaria também a criação do proposto, novo, Artigo10.º- A:

2- [...]:

- b) «Solo urbano», o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação, **podendo incluir as áreas que se mostrem indispensáveis para a melhoria da estruturação urbana, para a instalação de atividades de natureza industrial, de armazenagem ou logística e dos respetivos serviços de apoio, ou para a construção de habitação pública ou a custos controlados.**

Artigo 148.º do Decreto-Lei n.º 80/2015

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

As unidades de execução configuram um instrumento muito eficaz e operativo para ultrapassar esta insuficiência. Mas, apesar de estarem previstas na lei desde a publicação do DL380/99, só agora começam a ser de facto utilizadas.

Esta escassa utilização pode ser explicada pela novidade do instrumento que, exigindo iniciativa municipal, não se compagina com a prática administrativista instalada. Mas uma outra explicação pode ser encontrada na quase omissão do quadro legal quanto ao como desenvolver uma unidade de execução.

Esta proposta de alteração legislativa vem sublinhar o potencial das unidades de execução, mas pouco avança na sua densificação processual e parece ignorar questões operativas básicas.

3

Assim, baseados na experiência que temos acumulado, mantendo o essencial da normativa atual, indo ao encontro do que pensamos ser a intenção da alteração e adotando uma atitude “simplex”, apresenta-se uma proposta concreta de redação que, mantendo ainda uma significativa abertura, ilustra o caminho do como fazer.

Artigo 148.º. Unidades de execução

1 – A unidade de execução é um instrumento de programação municipal, que inicia e orienta o processo executório de uma determinada área.

2 – O desenvolvimento de uma unidade de execução passa, em princípio, pelas seguintes etapas:

- a) Delimitação da unidade de execução;**

- b) **Negociações e acordos com os proprietários da área abrangida e outros eventuais investidores;**
 - c) **Titulação da operação, na sequência da aprovação dos respetivos projetos, acompanhada por contrato de urbanização;**
 - d) **Execução das obras previstas.**
- 3 – A delimitação da unidade de execução a que se refere a alínea a) do n.º anterior deve assegurar um desenvolvimento urbano harmonioso e a justa repartição de benefícios e encargos pelos proprietários abrangidos, devendo integrar as áreas a afetar a espaços públicos, a infraestruturas ou a equipamentos previstos nos programas e nos planos territoriais.**
- 4 - A delimitação de unidade de execução integra:**
- a) **A fixação em planta cadastral dos limites físicos da área a sujeitar à operação urbanística, acompanhada da identificação de todos os prédios abrangidos;**
 - b) **O programa pretendido para a área, cumprindo o plano em vigor e explicitando os objetivos referidos no número 3;**
 - c) **A escolha do sistema de execução, com a consequente clarificação da disponibilidade do município para uma possível participação na operação como investidor.**
- 5 – O programa referido na alínea b) do número 4 pode incluir:**
- a) **Desenho urbano preliminar;**
 - b) **Estimativa económico-financeira preliminar;**
 - c) **Cenário e processo relativo a agentes e meios a envolver na operação, incluindo necessariamente a propriedade dos imóveis abrangidos.**
- 6 – A titulação da operação urbanística a que se refere a alínea c) do n.º 2 do presente artigo integra:**
- a) **Desenho urbano com o pormenor exigível em loteamento;**
 - b) **Contrato de urbanização, com explicitação dos deveres de cada um dos parceiros da operação e com planta e quadro de transformação fundiária que explicita a relação entre os prédios originários e os prédios resultantes da operação;**
 - c) **Projetos das obras de urbanização;**
 - d) **Documento comprovativo do cumprimento das taxas, cedências e compensações devidas ao município.**
- 7 – A titulação da operação, com a planta e quadro de transformação fundiária, constitui título bastante para o consequente registo predial.**
- 8 – Na falta de plano de urbanização ou de plano de pormenor aplicável à área abrangida pela unidade de execução, deve a câmara municipal**

promover, previamente à titulação da operação, um período de discussão pública, em termos análogos aos previstos para o plano de pormenor.

Nota de **articulação com o artigo 6.º do RJUE, relativo à isenção de controlo prévio** das operações de loteamento.

Esta isenção deve ser eliminada por dois motivos:

- Quando se trate de área abrangida por plano de pormenor com efeitos registais, não faz sentido falar em isenção de loteamento; este existe, só que em vez de ser titulado com base no seu licenciamento, opera por força da certidão do plano de pormenor;
- Quando se trate de unidade de execução, a sua titulação deve ser efetuada nos termos propostos supra (proposta de alteração das unidades de execução).

Em qualquer destas situações fica garantido, como deve ficar, o cumprimento por parte dos particulares, dos encargos urbanísticos que a operação deve cumprir (as cedências ao município bem como as taxas e as cauções).

5

ALTERAÇÕES RELATIVAS AO REGIME JURIDICO DA URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO

Deferimento tácito

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).

A intimação judicial para a prática de ato devido como processo urgente prevista na versão ainda em vigor – que foi, à data da sua previsão, uma primeira concretização dos poderes de plena jurisdição dos tribunais administrativos - tem permitido avançar com certezas conjugando simultaneamente os interesses

públicos em presença (que assim obtêm uma ponderação expressa por parte da Administração) e os interesses dos particulares, que podem avançar com maior segurança nos seus investimentos.

Acresce que, como os prazos são substancialmente reduzidos (porque se contam da entrega dos pedidos e apenas se suspendem muitoexcepcionalmente), 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.

A manter-se a solução (e a subsequente, de se eliminarem os alvarás) deve ficar claro que, no caso de deferimento tácito (tal como no de deferimento expresso) o título, pagamento das taxas legalmente previstas e, sendo o caso, o cumprimento dos restantes encargos (cedências e compensações, que agora até se pretende sejam afetadas a programas públicos de habitação) são sempre condição de eficácia da licença, ou seja, que não pode iniciar-se a execução da operação sem que estas exigências, essenciais para o objetivo de “fazer cidade”, estejam cumpridas.

6

Titulação das licenças: taxas e cedências

Propõe-se, nesta iniciativa legislativa, que as licenças deixem de ser tituladas por alvará, sem que se perceba a razão de ser desta solução, já que nunca tivemos conhecimento de que fosse a emissão do alvará que atrasa os procedimentos urbanísticos.

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: uma vez que o alvará sempre foi

considerado um ato de mera execução da licença, mas cujas menções assumem relevo a vários títulos, em especial para efeitos e registo das operações de transformação fundiária, consideramos que este título pode perfeitamente ser emitido automaticamente por tal plataforma, devendo o interessado, para o obter, comprovar que efetuou o pagamento das taxas e compensações a que haja lugar. 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.

Caso se mantenha a opção de eliminação do alvará, é essencial que o pagamento das taxas e demais encargos (cedências, compensações, cauções) sejam sempre condição de eficácia em todas as situações.

Em face do afirmado propõe-se:

Artigo 74.º

Títulos da licença e da comunicação prévia

- 1 - As operações urbanísticas objeto de licenciamento são tituladas por alvará eletrónico gerado automaticamente pela Plataforma Eletrónica dos Procedimentos Urbanísticos após o pagamento das taxas e demais encargos decorrentes da lei.**
- 2 - A comunicação prévia com prazo e a mera comunicação prévia são tituladas pelo comprovativo eletrónico da sua apresentação emitido pela Plataforma Eletrónica dos Procedimentos Urbanísticos, acompanhado do documento comprovativo do pagamento das taxas e, quando aplicável, por documento comprovativo da prestação de caução e da celebração do instrumento notarial a que se refere o n.º 3 do artigo 44.º ou por declaração da câmara municipal relativa à sua inexigibilidade.**
- 3 - [Revogado].**

Ou

Artigo 74.º

Títulos da licença e da comunicação prévia

- 1 - As operações urbanísticas objeto de licenciamento expresse ou tácito são tituladas pelo recibo de pagamentos das taxas legalmente devidas, cuja emissão é condição de eficácia da licença.**

2 - A comunicação prévia com prazo e a mera comunicação prévia são tituladas pelo comprovativo eletrónico da sua apresentação emitido pela Plataforma Eletrónica dos Procedimentos Urbanísticos, acompanhado do documento comprovativo do pagamento das taxas e, quando aplicável, por documento comprovativo da prestação de caução e da celebração do instrumento notarial a que se refere o n.º 3 do artigo 44.º ou por declaração da câmara municipal relativa à sua inexigibilidade.

3 - [Revogado].

5 de junho de 2023

Prof. Doutora Fernanda Paula Oliveira
(Presidente da AdUrbem)

Prof. Doutor Jorge Carvalho
(Vice-presidente da AdUrbem)

Eng.º José António Lameiras
(Presidente da Associação Portuguesa de Urbanistas)